

**Questão de segurança ou de direitos humanos?  
A imigração venezuelana e as mudanças na Política  
Externa Brasileira**  
*Security or human rights issue?  
Venezuelan immigration and changes of Brazilian  
Foreign Policy*

**EDGAR ANDRÉS LONDOÑO NIÑO<sup>1</sup>**

**Resumo:** A forte crise econômica, política e social da Venezuela, que vem se aprofundando desde 2013, tem gerado a massiva saída da população venezuelana a países vizinhos, como o Brasil, onde o crescente número de imigrantes e as condições nas quais se encontrava essa população no estado de Roraima começaram a exigir respostas por parte do governo federal. Este artigo sublinha que as mudanças na orientação da política externa no governo de Michel Temer têm impactado o tratamento das migrações internacionais. Assim, percebe-se que existem, ao mesmo tempo, ações encaminhadas a garantir alguns direitos aos imigrantes e um tratamento dado à migração como um problema de segurança.

**Palavras-chave:** migração venezuelana; Brasil; política externa.

**Abstract:** The economic, political and social crisis in Venezuela, has been deepening since 2013, resulting in a massive migration of Venezuelan population to neighboring countries, like Brazil. The increasing number of immigrants and their difficult living and working conditions, needs an urgent and adequate response from the federal government. This paper underlines that the foreign policy orientation changes in Michel Temer's government had impacted on the treatment of international migrations. In this way, it perceives that there are, at the same time, actions to guarantee some rights for immigrants and a managing of migration like a security issue.

**Keywords:** Venezuelan migration; Brazil; Foreign Policy.

Recebido em:  
16 de Julho de 2018

Received on:  
July 16, 2018

Aceito em:  
28 de Dezembro de 2018

Accepted on:  
December 28, 2018

DOI: 10.12957/rmi.2018.36049

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado de Rio de Janeiro - IESP/UERJ. Bolsista do Programa Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) da CAPES/CNPq/MRE-Brasil. Pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE) do IESP/UERJ e do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais do IEPRI, Universidade Nacional da Colômbia. **Endereço para correspondência:** Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado de Rio de Janeiro - IESP/UERJ. Rua da Matriz, 82, Rio de Janeiro, CEP 22260-100, Brasil. **E-mail:** edandresl@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1954-9197>

## *Introdução*

A crise venezuelana, que começou em 2013, tem tido entre suas consequências regionais, um massivo fluxo migratório de população desse país que se dirige a países vizinhos, especialmente, mas não exclusivamente, aos países fronteiriços da Venezuela, como o Brasil. Com a reeleição do presidente Nicolás Maduro e o aprofundamento da crise econômica, política e social, espera-se que continuem os ingressos de imigrantes a países vizinhos.

Mesmo com uma longa tradição como país de imigrantes, o Brasil não tinha tido na fronteira com a Venezuela um fluxo populacional tão grande. Segundo dados coletados pela OIM (2018), em 2015 ingressaram ao país 3.425 venezuelanos, em 2016 o número aumentou a 5.523 e em 2017 chegou a 35.000. Em consequência, os pedidos de refúgio de venezuelanos passaram de 822 em 2015 a 3.375 em 2016 e 17.865 em 2017 (SNJ, 2018) e só nos quatro primeiros meses de 2018 esses pedidos chegaram a 14.449 (Salerno, Arcoverde e Sousa, 2018).

Frente a essa massiva e crescente onda migratória, o presidente Michel Temer, anunciou em fevereiro de 2018 que não ia restringir a entrada de migrantes venezuelanos, mas afirmou: “Vamos

disciplinar isso com a Polícia Federal e o Exército” (Kafruni, 2018). Essas declarações, que reproduzem uma perspectiva pessimista da migração, geralmente predominante nos países do Norte, consideram o migrante como um problema e sugerem, ao mesmo tempo, que a migração impacta negativamente aos países receptores no plano doméstico. Em contraste, existem acordos internacionais que exigem aos governos garantir direitos humanos básicos à população migrante. Desse modo, as respostas governamentais dos países que estão recebendo imigrantes venezuelanos se debatem entre controlar o ingresso nas fronteiras e garantir os direitos da população imigrante.

A esse respeito cabe dizer que longe da ideia que trouxe a globalização de um mundo de mobilidade sem fronteiras, como sublinha Castles (2010) é apropriado entender a migração como um processo baseado na desigualdade e na discriminação e que é controlado e limitado pelos Estados. Por isso, contrário ao que se infere das declarações feitas pelo presidente Temer, o problema não é a migração, mas sim as condições dadas aos migrantes, pelo qual o objetivo normativo não deveria ser reduzir a migração, e sim encontrar formas nas quais ela consiga se dar em

condições de igualdade e respeito aos direitos humanos (Castles, 2010).

Por outro lado, como apontam Aras e Mencutek (2015), deve-se considerar que os estudos de migração e refúgio dificilmente consideram a dimensão da política externa nas respostas dadas às crises de refugiados. Por isso, aqui é defendido que a mudança de orientação na política externa brasileira tem influenciado a resposta dada à chegada de imigrantes venezuelanos que se debate entre garantir os direitos dessa população e controlar seu ingresso e permanência.

Em primeiro lugar, será feita uma breve reflexão sobre a relação entre política externa e migrações, destacando o entendimento dado às migrações e aos migrantes na política externa brasileira recente. Em segundo lugar são analisados os atores domésticos e internacionais que têm influenciado as ações governamentais para atender aos imigrantes venezuelanos para, finalmente, analisar qual tem sido o entendimento dado pelo governo de Michel Temer à chegada dessa onda migratória no país.

### ***1. Política externa e migrações no Brasil***

Para Aras e Mencutek (2015) a migração internacional é um tema importante para

a política externa, pois ao mesmo tempo em que os Estados conduzem suas políticas externas, dão atenção à migração com políticas de segurança fronteiriça e/ou de proteção aos refugiados. Assim, para os autores, os fluxos massivos são um desafio para os países receptores em termos de tomar decisões imediatas que devem equilibrar a abordagem centrada na segurança e a humanitária. Além disso, como assinala Rocha (2011), a política migratória pode estar vinculada à estratégia de inserção internacional de um país.

Contrário à rígida separação feita pela teoria realista entre problemas internacionais e assuntos domésticos, faz-se cada vez mais evidente a conexão entre esses dois planos (Milani e Pinheiro, 2012). Assim por exemplo, a crise venezuelana, como assunto doméstico, adquire cada vez mais impactos na América do Sul, sendo um deles a migração de grandes fluxos populacionais que circulam na região em busca de melhores condições de vida.

Particularmente, a migração demonstra a relação existente entre políticas públicas e política externa, considerando elementos tanto do plano doméstico, por exemplo a inclusão dos migrantes em políticas sociais ou o processo legislativo para a formulação da política migratória, quanto do plano internacional, como as

relações bilaterais ou a adesão a tratados internacionais relacionados à mobilidade humana. No caso específico aqui estudado, devem ser consideradas as políticas para as fronteiras, as relações bilaterais entre a Venezuela e os países vizinhos, as políticas migratórias do Brasil e assuntos considerados como domésticos como o acesso a serviços públicos como saúde, educação, moradia, trabalho, entre outros serviços.

De tal modo, são múltiplos os atores domésticos e internacionais envolvidos no tema migratório e que podem influenciar as respostas públicas sobre esse assunto. No caso brasileiro, existe uma institucionalidade diversificada no tratamento das migrações, pois estão envolvidos a Polícia Federal, o Conselho Nacional de Migração, o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho. O MRE, segundo Cabral e Chaves (2017) cumpre a função de emitir e legalizar vistos e documentos e ofertar informações por meio do Portal Consular. Além do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos da Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos do MRE, dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública se encontra o Departamento de Migrações (DEMIG) que dá apoio administrativo ao

Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

As migrações demonstram como diferentes entidades estatais e organismos internacionais cumprem funções dentro do ciclo das políticas públicas que atendem aos estrangeiros no país e aos brasileiros no exterior. Esses atores, assim como governos subnacionais, podem ter a chancela do Estado para participar no processo decisório ou na implementação da política pública (Milani e Pinheiro, 2012), neste caso para os migrantes.

Essa múltipla institucionalidade, corresponde com o assinalado por Pinheiro e Milani (2012) ao respeito da transformação da quase exclusividade do MRE na condução da política externa nos últimos anos, para um cenário de participação de outros ministérios e agências de governo, em temas de política externa, gerando um novo arranjo institucional, dada a maior diversificação dos temas de política externa.

A migração tem sido um fator chave da estratégia externa do Brasil. A política externa migratória no Brasil favoreceu dois booms de migrantes, no ano 2010 e no biênio 2013-2014. Assim, após alguns avanços em matéria migratória durante o governo de Cardoso: “os oito anos do governo de Lula da Silva se

caracterizaram por uma retomada da altivez internacional e humanitária – com profundos anseios de inserção estratégica, econômica e política– e que repercutiram diretamente no *issue* imigratório e fronteiriço” (Uebel e Ranincheski, 2017, p.85). Desse modo, consolidou-se uma política migratória que entrou a fazer parte da agenda da política externa brasileira.

Por isso, no Brasil, como assinala Rocha (2011), o tratamento dado à questão migratória pelo Estado se encontrava relacionado a um objetivo mais amplo no plano internacional, especialmente no governo Lula. De maneira particular, foi a massiva imigração de haitianos no Brasil a que consolidou essa mudança na política migratória, sendo uma das medidas mais importantes a criação da categoria de visto especial humanitário por sugestão de organismos das Nações Unidas. Assim, no caso dos haitianos, o Brasil promoveu a migração regular e acolheu por meio de distintos programas aos imigrantes, ao contrário de muitos países de destino que proibiram a sua entrada. O governo brasileiro também liderou ações coordenadas com países vizinhos, por exemplo para combater o tráfico ilegal de migrantes. Em contraposição, menores iniciativas se têm dado com a migração venezuelana, em correspondência à reduzida importância dada à política externa e à

América do Sul durante o governo Temer.

A crise econômica e política vivenciada no Brasil desde 2015 e que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, também afetou aos imigrantes brasileiros e diminuiu a intensidade dos fluxos populacionais que chegavam ao país. Assim, o chamado “Brazilian dream”, para Uebel e Ranincheski (2017), passou a ser o pesadelo brasileiro dada “a crise do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e do custo de vida nos centros urbanos, a interrupção da incipiente agenda migratória governamental [que] foram, conjugados ao próprio cenário migratório global em transformação” (p.83). Além disso, a redução de recursos para alguns programas públicos, afetou direta ou indiretamente à população migrante.

Desse modo, a chegada massiva de venezuelanos no Brasil coincide com um contexto de crise econômica, política e institucional brasileira, intensificada após o impeachment da presidente Dilma Rousseff e com a chegada do governo interino de Michel Temer, que mudou de modo importante a orientação de várias políticas governamentais, incluindo a política social e a política externa, o que tem afetado a resposta brasileira à migração venezuelana.

Segundo Uebel e Ranincheski (2017) se com o governo Lula existia uma política de atração de imigrantes caribenhos e latino-americanos, na qual o imigrante era visto como um ator de desenvolvimento econômico nacional, com o governo Rousseff, apresenta-se a atração de imigrantes africanos e asiáticos, mas os imigrantes começam a ser vistos, de modo geral, como ator-problema que demanda políticas públicas. Já no governo de Michel Temer, os autores evidenciam aversão e rejeição aos imigrantes, especialmente aos cubanos e venezuelanos.

Porém, essa política migratória conservadora e de menor perfil do governo Temer teve uma flexibilização com a nova lei migrante, que não conseguiu se desenvolver durante o governo de Rousseff e que pretendia reformar a principal referência da política migratória, o Estatuto do Estrangeiro de 1980, que respondia mais a princípios de segurança nacional que aos direitos dos migrantes. Mesmo assim, os migrantes venezuelanos têm chegado em um limbo por problemas com a legislação da lei e a mudança de vários procedimentos migratórios. Como aponta Oliveira (2017), os 20 vetos presidenciais à nova lei de migração e os vetos aprovados no Senado, encontram-se inspirados em visões que defendem medidas restritivas, mas, mesmo assim,

o novo arcabouço legal permite uma maior ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes.

## *2. Os atores domésticos e internacionais como grupos de pressão*

Como assinalam Salomón e Pinheiro (2013) a política externa é uma política pública, com a particularidade de ser implementada fora das fronteiras estatais, portanto também promove diversos arranjos institucionais e burocráticos domésticos e distintas articulações políticas internas. Para as autoras, entender a política externa como política pública implica considerar que no seu processo de elaboração incidem as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (Salomón e Pinheiro, 2013, p.41).

Para alguns atores o problema público que exige a intervenção do Estado é a chegada massiva de venezuelanos, dado que eles são vistos como demandantes de políticas públicas e, inclusive, em alguns casos, são vinculados com problemas como o aumento da delinquência, da pobreza, entre muitos outros. Pelo contrário, outros atores compreendem que o problema público são as condições de vida dadas para a população migrante, especialmente aquela que se encontra em situação de

vulnerabilidade, sendo necessária a garantia de seus direitos humanos.

Para compreender a relação entre o internacional e o doméstico, o enfoque pluralista da Análise da Política Externa, considera o papel e impacto dos atores domésticos na política externa e como atores sub-estatais e não estatais se mobilizam para influir no processo decisório (Alden e Aran, 2012). Aqui só serão assinalados os principais atores e suas posições ao redor da chegada de imigrantes venezuelanos, dado que o estudo da influencia de cada ator e como se dá a luta de interesses, ideias e valores na *policy arena*, requer um estudo específico.

Neste caso de estudo, um primeiro ator corresponde aos governos subnacionais, ou seja, as autoridades estaduais e municipais, especialmente de Roraima e Boa Vista. Os governos locais exigiram ao governo federal ações para a atenção desse fluxo migrante, dada a evidente incapacidade dos governos locais de dar resposta às demandas da população venezuelana e da população “nativa” sobre esse assunto, pelo qual passou de ser uma questão local a um assunto nacional, também pela expansão do fenômeno migratório a outras cidades.

Cabe lembrar que Roraima é um dos estados brasileiros com os piores indicadores sociais e econômicos em

relação ao restante do Brasil, pelo qual os imigrantes podem deixar em maior evidencia alguns desses problemas, mas a causalidade não está na imigração. Além disso, sendo o estado com maior proporção de população indígena do Brasil, Roraima tem um histórico de violação de direitos humanos contra os povos indígenas, o que é preocupante pela chegada de indígenas venezuelanos, especialmente do povo Warao, alguns dos quais foram deportados inicialmente por não ter documentos. Esse caso especialmente tem chamado a atenção de defensores de direitos humanos e organizações sociais.

Muitas vezes, os migrantes chegam a dormir a praças e espaços públicos, o que é considerado como problemático por possíveis crises de saúde pública, mas também por colocar em uma situação de vulnerabilidade a esse grupo populacional. Por isso, as autoridades locais têm pedido a declaração de estados de emergência em várias ocasiões.

Nos governos locais predomina uma visão negativa da migração, o que se evidencia com as múltiplas deportações durante os primeiros anos de chegada de imigrantes venezuelanos e pelas demandas feitas ao governo federal sobre maiores controles fronteiriços. Inclusive, em abril de 2018, a

governadora de Roraima pediu ao Supremo Tribunal Federal (STF) o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela para “resolver os impactos da migração e proteger o povo de Roraima” (Rodrigues, 2018). Ao respeito, o presidente Temer afirmou que fechar fronteira era incogitável porque o governo já fazia a fiscalização fronteiriça (Campos e Colombo, 2018).

Em segundo lugar, encontra-se a cidadania. Ao igual que com as medidas governamentais, na cidadania existem grupos que apoiam aos migrantes e outros que têm um entendimento pessimista que considera a chegada de venezuelanos como fonte de problemas sociais e econômicos. Devido a essa visão negativa da chegada de venezuelanos, existem enfrentamentos entre a população “nativa” e os imigrantes, assim como preocupantes casos de xenofobia. Em Boa Vista, foram registrados ataques com bombas a acampamentos e casas de venezuelanos, o que evidencia a urgência de uma ação pública para evitar que se repitam esses atos xenófobos ou que se repliquem em outras cidades.

De outro lado, existem iniciativas de solidariedade e a ajuda humanitária, como vários projetos de voluntariado, apoio em albergues e programas de inclusão social, como os criados pela

Universidade Federal de Roraima (UFRR) para atender aos migrantes venezuelanos.

Cabe apontar que, como assinala Rocha (2011), geralmente são os brasileiros no exterior os que se organizam politicamente para fazer demandas ao Estado, sendo que os imigrantes, especialmente de países da região, nem sempre conseguem ser um grupo de pressão. Por isso, algumas das organizações da sociedade civil e organismos internacionais podem contribuir na defesa de seus interesses, bem porque encaminham suas demandas ou porque contribuem à organização política dos imigrantes. Mesmo assim, é importante destacar alguns protestos e mobilizações de venezuelanos em Roraima para pedir o cumprimento das ações anunciadas pelo governo federal (Chaves, 2018).

Em terceiro lugar, destaca-se o papel das organizações internacionais, especialmente as vinculadas ao sistema das Nações Unidas. Assim, por exemplo, a ACNUR, junto com outras entidades, contribuiu na publicação do Perfil Sociodemográfico para caracterizar a migração venezuelana em 2017. Igualmente, entidades como OIM, ACNUR e UNFPA têm proporcionado assistência técnica ao grupo de trabalho que foi criado pela casa civil da

Presidência em março de 2017. Além do trabalho dessas organizações na abertura e o funcionamento de albergues, destaca-se o papel da ONU Brasil no processo de interiorização que desde abril de 2018 está levando a imigrantes venezuelanos a outros estados do Brasil. Portanto, esses organismos além de dar um importante apoio no atendimento aos imigrantes e na garantia de seus direitos, têm feito demandas ao governo federal para melhorar as condições de vida dos venezuelanos no país.

Do mesmo modo, em quarto lugar, existem entidades e instituições públicas que têm exigido aos governos subnacionais e ao governo federal garantir os direitos dos imigrantes. Por exemplo, a Justiça Federal em Roraima impediu a deportação de mais de 450 venezuelanos que se encontravam em situação irregular em dezembro de 2016, justificando que a Constituição garante igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros que residem no Brasil (Leal, 2016). Outras decisões do poder judiciário também têm contribuído na garantia de direitos aos imigrantes, como em agosto de 2018 quando a justiça retirou as taxas para imigrantes venezuelanos que pediam residência temporária no Brasil.

Igualmente, desde início de 2017, instituições como a Procuradoria Federal

dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, realizou reuniões com agentes públicos do governo federal, estadual e municipal, procurando medidas coordenadas entre esses três níveis para garantir políticas de atenção básica e assistência aos imigrantes (CNDH, 2018)

Por sua vez, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) tem acompanhado as ações do governo federal, estadual e municipal para atender aos migrantes venezuelanos e verificar a existência de violações a seus direitos humanos. Nesse sentido, cabe assinalar que a CNDH em seu relatório aponta que “O fluxo migratório, por envolver questões de competência federal e direitos albergados em tratados internacionais dos quais o país é signatário, exigem uma ação coordenada por parte do governo federal” (CNDH, 2018, p.32).

Finalmente, em quinto lugar, encontra-se a mídia, especialmente a local e regional. Cabe dizer que a mídia tem um papel ambíguo, pois ao mesmo tempo em que tem ajudado a visibilizar a situação dos imigrantes e seus principais problemas e fazer com que o atendimento à população consiga entrar na agenda pública dos governos locais e do governo federal, também tem contribuído indiretamente a gerar um

sentimento de xenofobia ao fazer explícita a nacionalidade dos venezuelanos, por exemplo com titulares que os relacionam com delitos, o que contribui a associar aos migrantes com a delinquência e como a origem de problemas de diversa natureza.

Desse modo, existem diversos atores domésticos e internacionais envolvidos na questão das migrações. Aqui foram assinalados alguns dos quais têm tido maior influência nas respostas dadas pelo Executivo no caso específico da migração venezuelana.

### ***3. As respostas do governo federal: entre o controle da imigração e a garantia de direitos***

Após analisar os principais atores e sua visão sobre os migrantes venezuelanos, serão assinaladas, de modo geral, os principais problemas das medidas tomadas pelo governo federal, especificamente pelo presidente Michel Temer.

Como se mostra a seguir, existe uma construção ambivalente da intervenção pública, pois ao mesmo tempo em que se apresentam alguns avanços para garantir direitos dos migrantes, em resposta a algumas das demandas dos atores assinalados anteriormente, evidenciam-se algumas medidas restritivas que provocam retrocessos desde a

perspectiva dos direitos humanos e do direito internacional para migrantes e refugiados.

Temer visitou Boa Vista em fevereiro de 2018 para tratar a migração venezuelana em Roraima, mas foi considerada como uma resposta muito tardia, após mais de dois anos da chegada massiva de venezuelanos e de várias demandas por parte dos governos locais que foram desatendidas pelo governo federal. Em dita visita, o presidente assinalou que não ia restringir, mas sim disciplinar a entrada de venezuelanos ao Brasil (Reuters, 2018).

Sem dúvida alguma, as primeiras ações tomadas pelo Presidente são muito diferentes das implementadas com a migração de haitianos, pois tem predominado um entendimento do problema mais desde o ponto de vista da segurança que humanitário, o que se demonstra com o fato de que as primeiras visitas das entidades do governo federal a Roraima, foram feitas pelos ministros da Justiça, Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. Nessa ocasião, entre as ações para dar resposta ao fluxo de migrantes, foi incluído o aumento de efetivos da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e a atuação do Exército Brasileiro no policiamento fronteiro.

As respostas emergenciais podem constituir um elemento fundamental para futuras políticas, como foi o visto humanitário dado a sírios e haitianos durante o governo Lula e que também foi anunciado em 2017 para os migrantes venezuelanos, que só tinham a possibilidade de pedir refúgio pela inexistência de outra opção legal. Porém, as respostas dadas ao grande fluxo de imigrantes venezuelanos parecem não ter aprendido dessas experiências prévias que o Brasil já teve, pois mesmo com o anúncio de várias medidas que procuram atender aos imigrantes venezuelanos que se encontram em situação de vulnerabilidade, existe um importante peso de questões de defesa e segurança nacional.

Nesse sentido, para o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) existe uma excessiva militarização na resposta humanitária dada ao fluxo de venezuelanos e, por isso, essa entidade pede ao Presidente que “Reavalie sua decisão pela militarização da resposta humanitária à chegada de venezuelanos, posto que ela vai na contramão do que a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) e preconiza de substituição do paradigma da segurança nacional pela lógica dos direitos humanos” (CNDH, 2018, p.39).

Mostra disso é que o governo federal em sua Medida Provisória de março de 2018, abriu um crédito extraordinário ao Ministério da Defesa para assistência emergencial e o acolhimento humanitário aos migrantes (CNDH, 2018). Do mesmo modo, a forte presença do Exército nos abrigos, tem preocupado a organizações sociais e internacionais, pois em outros casos de albergues para migrantes e refugiados ao redor do mundo, as organizações têm assinalado a incompatibilidade entre o papel desempenhado pelos Exércitos nacionais e a condução da ação humanitária (Kweitel e Ceriani, 2018)

Além da profunda crise econômica e política da Venezuela, as tensões diplomáticas com o governo de Maduro e o maior isolamento desse governo, fazem com que a crise migratória seja mais crítica, dado que os países vizinhos não conseguem criar mecanismos de diálogo e coordenação para atender aos migrantes. O não reconhecimento por parte da Venezuela como país que expulsa população, impede as políticas de dupla face, quer dizer de coordenação entre país de origem e de destino.

Por outro lado, o Grupo de Lima, ao qual pertence Brasil junto com mais onze países, tem tomado uma posição conjunta frente à crise venezuelana e têm reconhecido a existência de uma crise

humanitária, pedindo, inclusive, a intervenção das Nações Unidas (EFE, 2017). Mesmo que seja um avanço para uma resposta regional à crise migratória, os países sul-americanos que fazem parte desse grupo não têm tomado ações conjuntas para garantir os direitos dos migrantes, nem têm aplicado algumas normas e convenções internacionais relacionadas à mobilidade humana e o refúgio. Incluso dentro do Grupo de Lima, o Brasil tem tido um papel pouco ativo, o que se relaciona com o menor perfil da ação externa do país.

Assim segundo Uebel e Ranincheski (2017) “Ao contrário da crise migratória haitiana durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, não se percebeu uma assistência de contrapartida em relação à Venezuela pelo governo de Michel Temer, e sim a adoção de repetidos discursos condenatórios sem efetiva ação pragmática” (p.93).

O anterior também se relaciona com a ausência de uma liderança regional forte que seja capaz de propor aos países da região iniciativas e respostas conjuntas para a crise. No caso do Brasil, a menor importância dada à América do Sul, tem tido consequências na política migratória e nas respostas dadas à chegada dos venezuelanos.

Assim, como apontam Uebel e Ranincheski (2017) após o impeachment

do governo de Rousseff se evidencia uma ruptura da própria agenda governamental brasileira voltada às migrações e às fronteiras, o que impacta no seu trato, fluxos e percepções (Uebel e Ranincheski, 2017). Nesse sentido, as respostas dadas à imigração venezuelana no governo Temer, não se vinculam de modo direto com nenhuma estratégia internacional e refletem uma agenda externa menos preocupada com questões humanitárias.

### *Conclusões*

Neste texto foram feitas algumas considerações ao respeito da relação entre a política externa brasileira e as ações do Executivo para atender à chegada de imigrantes venezuelanos. Assim, uma comparação em profundidade da política externa do governo de Temer com seus antecessores na questão migratória ou sobre as respostas dadas à imigração de venezuelanos, em comparação com as dadas para os migrantes haitianos, são temas que precisam ser aprofundados.

É possível assinalar que as mudanças na orientação da política externa durante o governo de Temer, têm impactado nas respostas governamentais para atender ao massivo fluxo de migrantes da Venezuela. Assim, a menor importância dada à questão migratória dentro da agenda externa do país se relaciona com

a resposta tardia por parte do Executivo. Além disso, e atendendo demandas dos governos locais, evidencia-se um maior peso da abordagem da segurança, que tem favorecido medidas restritivas e a militarização das respostas humanitárias no estado de Roraima.

Mesmo com várias medidas implementadas pelo governo federal, ainda não são cumpridas várias disposições dos tratados internacionais relacionados com as migrações, o refúgio e a mobilidade humana. Isso faz com que o Brasil, longe de ser um referente de atendimento aos imigrantes, como foi no passado, encontra-se atrás de outros países sul-americanos que tem dado respostas mais apropriadas à

chegada de imigrantes venezuelanos. Ainda assim, a resposta humanitária do Brasil para os imigrantes venezuelanos vem se intensificando recentemente, mas ela não se vincula a nenhuma estratégia de atuação externa do país.

Dado que muitas das mudanças recentes em matéria de política externa têm respondido a uma crítica à ideologização da política externa dos governos anteriores, as respostas dadas à imigração de haitianos não tiveram muito peso no atendimento aos imigrantes venezuelanos. Isso se evidencia, por exemplo, com problemas relacionados com a implementação de vistos humanitários e com a demora em iniciar o programa de interiorização.

---

### ***Bibliografia***

Alden, C.; Aran, A. (2012). *Foreign Policy Analysis: new approaches*. London: Routledge.

Aras, N.; Mencuttek, Z. S. (2015). 'The international migration and foreign policy nexus: The case of Syrian refugee crisis and Turkey', *Migration Letters*, 12(3), pp.193-208.

Cabral, W.; Chaves, D. (2017). 'Migrações internacionais no mundo e para o Brasil: um

Contexto', *Interação*, 12, p. 85-102.

Campos, P.; Colombo, S. (2018). Fechar a fronteira com a Venezuela é incogitável, diz Temer. *Folha de São Paulo*, 13 de abril. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/fechar-a-fronteira-com-a-venezuela-e-incogitavel-diz-temer.shtml> [Acesso em: 01 Jul. 2018]

Castles, S. (2010). 'Comprendiendo la migración global', *Relaciones Internacionales*, 14, p.141-169.

Chaves, A. (2018). Venezuelanos fazem manifestação por ações do Governo Federal em Roraima. *Globo Roraima*, 02 de março 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/venezuelanos-fazem-manifestacao-por-acoes-do-governo-federal-em-roraima.ghtml> [Acesso em: 04 Mar. 2018]

Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH (2018). Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil. Brasília: CNDH. Disponível em: <http://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/05/relatorio-sobre-violacoes-de-direitos-humanos-contra-imigrantes-venezuelanos.pdf> (Acesso em: 14 Jun. 2018)

EFE (2018). El Grupo de Lima pide a la ONU actuar ante la crisis humanitaria en Venezuela. 31 outubro. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-grupo-de-lima-pide-a-la-onu-actuar-ante-crisis-humanitaria-en-venezuela/20000035-3423995> [Acesso em: 19 Fev. 2018]

Kafruni, S. (2018). Venezuelanos: saiba como o governo irá disciplinar imigração no Brasil. *Correio Brasiliense*, 13 fevereiro. Disponível em: [http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/13/interna\\_politica,659537/venezuelanos-saiba-como-o-governo-ira-disciplinar-imigracao-no-brasil.shtml](http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/13/interna_politica,659537/venezuelanos-saiba-como-o-governo-ira-disciplinar-imigracao-no-brasil.shtml) [Acesso em: 16 Fev. 2018]

Kweitel, J.; Ceriani, P. A militarização da acolhida humanitária no Brasil é um erro. *Jornal Nexo*, 10 abril. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/A-militariza%C3%A7%C3%A3o-da-acolhida-humanit%C3%A1ria-no-Brasil-%C3%A9-um-erro> [Acesso em: 10 Jun. 2018]

Leal, A. Justiça Federal suspende deportação de venezuelanos. *Agencia Brasil*, 13 dezembro 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-12/justica-federal-suspende-deportacao-de-venezuelanos> [Acesso em: 01 Mar. 2018]

Oliveira, A. (2017). 'Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças'. *Revista brasileira de estudos de população*, 34 (1), pp. 171-179. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso) [Acesso em: 15 Jun. 2018]

Milani, C.; Pinheiro, L. (2013). 'Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública'. *Contexto internacional*, 35 (1), pp.11-41.

Organización Internacional de las Migraciones -OIM (2018). Tendencias migratorias en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias\\_Migratorias\\_Nacionales\\_en\\_America\\_del\\_Sur\\_Venezuela.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Venezuela.pdf) [Acesso em: 15 Abr.2018]

Reuters (2018). Temer diz que Brasil disciplinará entrada de venezuelanos em Roraima. 12 fevereiro 2018. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1FW28C-OB RTP>. [Acesso em: 25 Fev. 2018]

Rocha, R. (2011). 'A política do Brasil para as migrações internacionais'. *Contexto internacional*, 33 (1), p. 47-69. Disponível em: from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso) [Acesso em: 15 Fev. 2018]

Rodrigues, A. (2018). Roraima pede ao STF fechamento da fronteira com a Venezuela. *Agencia Brasil*, 13 abril. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/roraima-pede-ao-stf-que-determine-fechamento-da-fronteira-com-venezuela> [Acesso em: 07 Jun. 2018]

Salerno, D.; Arcoverde, L.; Sousa, V. (2018). Número de estrangeiros que pediram refúgio no Brasil aumenta 161% em 2018; maioria é de venezuelanos. *GLOBO News*, 05 junho. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/numero-de-estrangeiros-que-pediram-refugio-no-brasil-aumenta-161-em-2018-maioria-e-de-venezuelanos.ghtml> [Acesso em: 18 Jun. 2018]

Secretaria Nacional de Justiça -SNJ (2018). Refúgio em Números – 3ª edição. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no>

numero-de-refugiados-em-2016/20062017\_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf.

[Acesso em: 15 Jun. 2018]

Salomon, M.; Pinheiro, L. ‘Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos’. *Revista brasileira de política internacional*, 56 (1), p.40-59.

Uebel, G.; Ranincheski, S. (2018). ‘Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro’. *OIKOS*, 16, pp.79-100. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/455> [Acesso em: 10 Mar. 2018]