UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

MARINA DE CAMPOS PINHEIRO DA SILVEIRA

Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao

Ribeirão Preto

2019

MARINA DE CAMPOS PINHEIRO DA SILVEIRA

Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Prof.ª Dra.ª Cynthia Soares Carneiro

Ribeirão Preto

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada à fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da
FDRP/USP com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

S587f

Silveira, Marina de Campos Pinheiro da
Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao/ Marina de Campos Pinheiro da Silveira; orientadora Cynthia Soares Carneiro. – Ribeirão Preto, 2019.
152p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2019.

1. MIGRANTES. 2. ÍNDIOS WARAO. 3. TERRITORIALIDADE INDÍGENA. 4. LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA. I. Carneiro, Cynthia Soares, orient. II. Título

Marina de Campos Pinheiro da Silveira

Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Área de Concentração: Desen-

volvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Prof.ª Dra.ª Cynthia Soares Carneiro

Aprovado em: Ribeirão Preto, _____ de _____ de 2019:

Banca examinadora

Prof. Dr: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

São poucos os que acompanharam a minha trajetória até o término desse trabalho e sabem o que ele significou em minha vida.

Inicialmente, agradeço à minha família, Marco, Marcia e Gustavo, que sempre me apoiou em todas as minhas decisões (até mesmo nas mais arrojadas) e esteve presente sempre que precisei. Vocês são responsáveis pela pessoa que me tornei.

Agradeço especialmente ao meu noivo, amor e melhor amigo, Caio, que me apoiou desde o dia em que decidi prestar o processo seletivo do mestrado e me ajudou a superar todas as dificuldades, com muito carinho e paciência. Você também fez parte dessa pesquisa.

Agradeço à minha Professora e Orientadora, Cynthia, por ter me dado à oportunidade de realizar essa importante pesquisa com ela, assim como pela paciência, conselhos, parceria e todo suporte dado durante a trajetória.

Por fim, agradeço a todos os meus familiares e amigos, especialmente Ana Maria, Caroline P. e Caio C., por todos os conselhos, apoio e paciência durante esses dois últimos anos; e ao grupo de pesquisa MEMI, principalmente à prof.ª Lucilene e ao Ayrton, que foi muito importante para a minha formação acadêmica e me proporcionou novas amizades.

"A construção dos impérios espanhol e português se fez, pela rapina das riquezas da América e substituição das sociedades existentes, de tal forma que a extinção de povos inteiros, pela morte ou pela assimilação cultural não pode ser considerada um acidente, mas uma consequência possível, aceita e até mesmo desejada. Muitos povos sucumbiram irremediavelmente neste processo, outros permanecem até hoje, humilhados muitas vezes, envergonhados de sua situação ou dissimulados, como se vivessem em permanente clandestinidade cultural. Os que conseguiram sobreviver até este final de século XX, começam a recuperar o orgulho de povo, falar a língua em praça pública e o que é mais importante, reivindicar direitos, entre outros, *o de aplicar o próprio Direito.*"

(Carlos Frederico Marés de Souza Filho, 1998)

Resumo

SILVEIRA, M. de C. P. da. **Fronteiras e mobilidade indígena: o veto ao direito de livre circulação da nova lei de migração e o povo Warao.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

Em 2017, enquanto se observava o aumento constante da imigração venezuelana para o Brasil, que contempla também os indígenas Warao, foi promulgada a nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), com o veto do §2º, artigo 1º, do Anteprojeto da mencionada lei, que visava garantir o direito de livre circulação dos povos indígenas entre fronteiras. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo identificar as normativas internacionais e as leis nacionais brasileiras que tratam sobre migração internacional e direitos dos povos indígenas; analisar as razões do veto ao §2º do artigo 1º do Anteprojeto da nova Lei de Migração; apresentar estudo de caso sobre a imigração dos índios venezuelanos de etnia Warao ao Brasil; e, por fim, verificar se o veto e às medidas de recepção dos imigrantes indígenas Warao estão em consonância com as normativas internacionais que o Brasil reconhece e à legislação nacional sobre o tema. Para tanto, foi estudada bibliografia sobre o tema; analisadas as normas internacionais e legislações nacionais sobre migração internacional e direitos de povos indígenas; analisados documentos técnicos elaborados por instituições públicas brasileiras e por organizações internacionais sobre a migração Warao ao Brasil; e relatados os resultados de pesquisa de campo realizada nos dias 13 a 15 de junho de 2019 nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima.

Palavras-chave: Migrantes; Índios Warao; Territorialidade indígena; Lei de migração brasileira.

Abstract

SILVEIRA, M. de C. P. da. **Frontiers and indigenous movement: the new brazilian migration law freedom of movement veto and the Warao people.** Dissertation (Master). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

In 2017, while Venezuelan migration was constantly rising in Brazil, including Warao indigenous people's migration, the new Brazilian Migration Law (Law 13.445/2017) was promulgated together with the Veto §2º, in the 1º article of the Brazilian Migration law's project which intended to guarantee the right of indigenous people to move and immigrate through international borders. This study aims to identify international norms and Brazilian national laws regarding international migration and indigenous people's law; to analyze the reasons for the Veto over the 1º article, §2º of the Brazilian Migration law's project; to present a case of study regarding Warao's indigenous people migration to Brazil; and last but not least to verify if the veto and the measures taken at the reception of Warao people are in consonance with the international law that Brazil recognizes and the national law concerning the subject. Therefore, bibliography regarding the subject was studied; international and national laws about international migration and indigenous people rights were analyzed, as well as technical documents issued by Brazilian public institutions and international organizations about Warao's migration to Brazil and field research results were reported in the paper. The field research was made from July, 13th to July, 15th 2019, in Pacaraima and Boa Vista, Roraima State.

Keywords: Migrants; Warao Indians; Indigenous Territoriality; Brazilian Migration Law.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Proporção de imigrantes internacionais indígenas em nove países da América Latina . . . 48
Figura 2 – Crianças indígenas da Escola Profissional José Bonifácio com abacaxis colhidos. . . . 64
Figura 3 – Casamento no posto indígena de um empregado do Serviço com uma moça civilizada . . . 64
Figura 4 – Homens, mulheres e crianças Terena diante do rancho. . . . 65
Figura 5 – Vista interna da escola mista General Rondon com presença de alunos Terena. . . . 66
Figura 6 – Percurso dos indígenas entre Tucupita, no Estado de Delta Amacuro, na Venezuela, Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima, no Brasil. 81
Figura 7 – Marco da fronteira Brasil-Venezuela(BV8) . . . 84
Figura 8 – Lado brasileiro da fronteira BV8 . . . 84
Figura 9 – Recepção do Posto de Identificação da Operação Acolhida em Pacaraima 85
Figura 10 – Espera de solicitantes de refúgio e solicitantes de residência temporária 85
Figura 11 – Indígenas Warao solicitantes de refúgio . . . 86
Figura 12 – Crianças Warao observando outras crianças brincando na repartição da UNICEF . . . 87
Figura 13 – Posto de Identificação da Operação Acolhida em Pacaraima 01 . . . 88
Figura 14 – Alimentação oferecida aos imigrantes no Posto de Identificação . . . 89
Figura 15 – Imigrantes aguardando na fila de alimentação no Posto de Identificação 90
Figura 16 – Repartição da Defensoria Pública da União no Posto de Identificação . 91
Figura 17 – Base de saúde do Exército Brasileiro 01 . . . 92
Figura 18 – Base de saúde do Exército Brasileiro 02 . . . 93
Figura 19 – Abrigo de apoio “BV8” . . . 94
Figura 20 – Dormitório masculino do abrigo de apoio “BV8” . . . 94
Figura 21 – Espaço comunitário do abrigo de apoio “BV8” . . . 95
Figura 22 – Orientações do abrigo de apoio “BV8” . . . 96
Figura 23 – Percurso dos indígenas entre Tucupita, no Estado de Delta Amacuro, na Venezuela, Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima, e Manaus, no Estado do Amazonas, no Brasil. . . . 97
Figura 24 – Centro de Referência para Refugiados e Migrantes na UFRR . . . 114
Figura 25 – Abrigo “Rondon 3” em Boa Vista-RR . . . 117
Figura 26 – Abrigo “Rondon 3” em Boa Vista-RR (2) . . . 117
Figura 27 – Entrada do abrigo Janokoida em Pacaraima . . . 118
Figura 28 – Área central do abrigo Janokoida em Pacaraima . . . 119

Figura 29 – Área de cozinha do abrigo Janokoida em Pacaraima 120
Figura 30 – Área de dormitório do abrigo Janokoida em Pacaraima 121
Figura 31 – Artesanato Warao 122

Lista de abreviaturas e siglas

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIR	Conselho Indígena de Roraima
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNIg	Conselho Nacional da Imigração
CRI	Centro de Referência do Imigrante
CRNM	Carteira de Registro Nacional Migratório
DPU	Defensoria Pública da União
EB	Exército Brasileiro
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GIGM	Gabinete Integrado de Gestão Migratória
GRISUL	Grupo de Relações Internacionais e Sul Global
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional das Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PRRR	Procuradoria da República do Estado de Roraima

SETRABES Secretaria Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social

UFRR Universidade Federal do Estado de Roraima

UNASUL União das Nações Unidas Sul-Americanas

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

INTRODUÇÃO 19

1 A EVOLUÇÃO DOS MARCOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS QUE TRATAM SOBRE OS DIREITOS DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS E DOS REFUGIADOS 23

1.1 A primeira metade do século 20 23

1.2 A segunda metade do século 20 27

1.3 O século 21 31

2 OS DIREITOS ASSEGURADOS AOS MIGRANTES INTERNACIONAIS NO BRASIL 35

2.1 A revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e o advento da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) 39

2.1.1 A territorialidade indígena e as razões do veto do direito de livre circulação dos povos indígenas 42

3 OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E A MOBILIDADE ENTRE FRONTEIRAS 47

3.1 Os direitos dos "índios" no período colonial e na formação dos estados nacionais latino-americanos 49

3.2 Os direitos humanos e os direitos internacionais dos povos indígenas 51

3.2.1 Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho 57

3.2.2 Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas 59

3.2.3 Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas 61

3.3 Direitos dos povos indígenas no Brasil 62

3.3.1 Estatuto do Índio 66

3.3.2 A Constituição Federal de 1988 e a mobilidade indígena 67

4 MIGRAÇÃO INDÍGENA AO BRASIL: O CASO WARAO 73

4.1 O processo histórico dos Warao 74

4.2 O fluxo migratório dos Warao ao Brasil 80

4.2.1 A condição dos imigrantes Warao na legislação brasileira 93

4.2.2 A recepção dos Warao no Estado de Roraima 103

4.2.3 As medidas tomadas pela União para recepção dos imigrantes Warao 125

CONCLUSÃO 133

BIBLIOGRAFIA **137**

Introdução

A mobilidade humana é um dos principais temas da atualidade na comunidade internacional devido ao aumento da circulação de pessoas em situação de vulnerabilidade ao redor do mundo e das dificuldades enfrentadas pelos governos dos países de destino na recepção e integração desses migrantes.

Segundo CASTLES e MILLER (2004, p. 12):

> Después de la primera ola de euforia por el fin de la Guerra Fría, la nueva era se vio marcada por enormes cambios e incertidumbres. Varios estados implosionaron y la naturaleza misma de la guerra cambió, de ser una violencia entre estados, a la lucha dentro de los límites de un Estado (UNHCR,2000b: 277; Kaldor, 2001). Cerca del 90 por ciento de los conflictos en la etapa posterior a la Guerra Fría no involucran la clásica guerra convencional entre estados y muchos de éstos han generado grandes cantidades de desplazados internos o PID. Regiones enteras en Europa, África, América Latina y Asia central estuvieron al borde de la anarquía y la ruina. Sin embargo, al mismo tiempo, las instituciones democráticas, las estrategias económicas liberales y la integración regional, si bien todavía con problemas, van en ascenso de manera global. La naturaleza ambivalente de esta etapa se puede ver en la yuxtaposión de las normas globales de los derechos humanos, con los episodios de horrible barbarie que implican asesinatos masicos y expulsiones de poblaciones enteras.

O fenômeno migratório tem caráter interdisciplinar por se tratar de ação coletiva, originada de uma mudança social, que traz impactos em diversas áreas das sociedades de origem e destino (CASTLES e MILLER, 2004, p. 33). Por isso, as autoridades responsáveis pela elaboração de leis e políticas públicas relacionadas a esse fenômeno muitas vezes se deparam com desafios de difícil solução, que variam de acordo com o local de origem, a etnia, as motivações e o local de destino dos imigrantes.

Diante dos inúmeros desafios trazidos pelos fluxos migratórios e das violações sofridas por imigrantes desde as duas grandes guerras, os estados-membro das Nações Unidas e dos Estados Americanos desenvolveram um arcabouço de normativas internacionais, com o objetivo de proteger os migrantes internacionais. Porém, conforme exposto adiante, muitas dessas normativas não são observadas e aplicadas pelos governos dos estados nacionais.

A necessidade de desenvolvimento de políticas internacionais de proteção dos imigrantes levou os países da Organização das Nações Unidas (ONU) a incluir entre as metas do Objetivo 10[1] da Agenda 2030 para um desenvolvimento sustentável a Meta 10.7.: "Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas,

[1] "Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles." (ONU, 2015; OIM, 2017a, p. 03/04).

inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas" (ONU, 2015).

O Brasil é signatário de tratados relativos à proteção de direitos humanos e dos refugiados, que já foram internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, e recentemente promulgou a nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017) (BRASIL, 2017a), revogando o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980) (BRASIL, 1980), que era baseado nos princípios da segurança nacional e de proteção do trabalhador nacional (CARVALHO RAMOS, 2008; GARCIA, 2016).

Embora a nova Lei de Migração tenha sido considerada um avanço legislativo se comparado ao revogado Estatuto do Estrangeiro, ela foi parcialmente descaracterizada pelo, à época, Presidente da República, que sancionou a lei com 21 vetos ao projeto original e "todos relativos à proteção de direitos, o que fez prevalecer, em relação aos imigrantes, a mera expectativa de direitos e a mesma estrutura institucional da lei anterior, baseada nos interesses nacionais e discricionariedade do Estado." (CARNEIRO, 2018, p. 75).

Dentre as disposições vetadas, está o §2º do artigo 1º: "Ficam plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o seu direito à livre circulação" (BRASIL, 2017a). Essa disposição foi incluída no Anteprojeto da nova Lei de Migração (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014), com o fim de resguardar os direitos originários das populações indígenas de transitarem no território conforme seus costumes e tradições, anteriores à formação do Estado Nacional contemporâneo.

Paralelamente a tramitação do Anteprojeto da nova Lei de Migração (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014), já se observava o aumento da imigração venezuelana ao Brasil e para outros países da América Latina (OIM, 2018, p. 32).

De acordo com o Informativo publicado pela Organização Internacional das Migrações (OIM), de setembro de 2018, estima-se que até meados de 2018 houve um êxodo de, aproximadamente, 2.648.509 pessoas da Venezuela, sendo que 1.848.581 se distribuíram para países da América do Sul (OIM, 2018b).

Segundo dados de relatório elaborado pela CASA CIVIL (2018), até novembro de 2018 o estado brasileiro já havia recebido 96.094 solicitações de refúgio ou residência temporária de imigrantes venezuelanos. Dentre esses imigrantes, existem os indígenas venezuelanos de etnia Warao, que são considerados os mais vulneráveis, devido a sua condição de imigrante e indígena.

A migração desses índios ao Brasil foi noticiada pela primeira vez em 2014, ano em que se iniciou uma crise política e econômica na Venezuela. Desde então, foram noticiadas diversas violações de direitos dos Warao e as autoridades traçaram novas estratégias de recepção desses imigrantes, tendo em vista que as motivações e cultura deles são diferentes dos das dos venezuelanos não-indígenas.

Além disso, a mobilidade dos índios Warao é pendular, isto é, eles praticam um ir e vir da Venezuela ao Brasil, de forma sazonal durante o ano, por meio da fronteira terrestre entre o Brasil e a Venezuela, na cidade de Pacaraima, Estado de Roraima. Porém, em razão do veto do direito de livre circulação dos povos indígenas da nova Lei de Migração, eles não podem exercer sua prática tradicional livremente, porque precisam regularizar sua situação migratória conforme as categorias previstas na legislação brasileira.

Assim, diante de todas as violações de direitos sofridas pelos imigrantes Warao no Brasil, desde 2014, do veto ao direito de livre circulação de povos indígenas na nova Lei de Migração brasileira (BRASIL, 2017a) e da mobilidade própria da etnia, propõe-se a análise dos aspectos jurídicos relacionados à imigração desses indígenas da Venezuela ao Brasil, identificando as normativas sobre o direito migratório e os direitos dos povos indígenas, nacionais e internacionais, aplicáveis na proteção de direitos desse povo.

A análise das normativas internacionais e das legislações nacionais será feita mediante pesquisa exploratória (GIL, 2002, p. 41) dedutiva (LAKATOS, 1992), jurídico dogmática, de natureza teórica. Feita a análise jurídico-dogmática, apresentar-se-á estudo de caso sobre a migração dos indígenas Warao ao Brasil, resultado de pesquisa de campo feita em junho de 2019 às cidades de Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima, e da análise de pareceres técnicos, documentos de órgãos públicos e notícias vinculadas na mídia sobre o tema, por meio de técnicas empíricas qualitativas comparativas, com análise de conteúdo.

No primeiro capítulo será apresentada a história de evolução dos marcos normativos internacionais que tratam sobre direitos dos migrantes e refugiados; e identificadas as disposições relacionadas aos direitos de circulação entre fronteiras e de minorias, especialmente aquelas que poderão ser aplicadas aos migrantes indígenas.

No segundo capítulo, serão abordados os direitos dos migrantes internacionais e refugiados previstos na legislação brasileira; com a exposição sobre o processo de elaboração da nova Lei de Migração brasileira (BRASIL, 2017a), que revogou o Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980); e analisadas as razões do veto do §2º do artigo 1º previsto no Anteprojeto da Lei de Migrações (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014), considerando os aspectos da territorialidade indígena.

No terceiro capítulo será apresentado o processo histórico de lutas por direitos dos povos indígenas; identificadas as normas internacionais e nacionais que tratam sobre direitos dos povos indígenas; e analisados os dispositivos que protegem os direitos dos migrantes indígenas constantes nas respectivas normas identificadas.

No quarto e último capítulo, será apresentado o estudo de caso sobre a migração de indígenas venezuelanos, de etnia Warao, ao Brasil, que acontece desde 2014, em que se apresentará a história recente e as principais características da etnia; serão identificadas

as características do fluxo migratório desses indígenas ao Brasil e qual a categoria jurídica em que se enquadram; e analisadas as medidas tomadas pelo Estado de Roraima e pela União, considerando as normativas analisadas nos três capítulos anteriores.

Acredita-se que esse estudo contribuirá para elaboração de políticas públicas adequadas para recepção de migrantes indígenas, em conformidade com as normativas internacionais e, no caso do Brasil, com a legislação nacional; e demonstrará as lacunas jurídicas existentes no ordenamento jurídico brasileiro com relação à proteção de direitos de povos indígena, especialmente dos migrantes e transfronteiriços.

1 A evolução dos marcos normativos internacionais que tratam sobre os direitos dos migrantes internacionais e dos refugiados

A dificuldade em positivar direitos dos migrantes internacionais, no âmbito internacional, decorre, principalmente, da incompatibilidade entre o princípio da soberania estatal e o direito a liberdade de movimento entre fronteiras. Ao longo da história, foram muitos os conflitos entre aqueles que lutavam pela proteção do migrante internacional e aqueles que o viam como ameaça aos territórios nacionais, à autoridade dos líderes estatais e a autopreservação do estado nacional (ACOSTA, 2018, p. 87).

No século 20, apesar dos conflitos, observou-se a criação e evolução de marcos normativos internacionais sobre direitos humanos, direitos dos refugiados e direito humanitário, que revelam diversos pontos de convergência entre si e, por consequência, protegem os direitos dos migrantes internacionais, de modo geral (TRINDADE, 1994, p. 323/324).

Neste capítulo, serão apresentados os principais marcos normativos internacionais criados durante os séculos 20 e 21 que tratam sobre a proteção de direitos dos migrantes internacionais, em sentido amplo; e identificadas as disposições neles previstas que poderão ser aplicadas aos casos de migração internacional indígena.

1.1 A primeira metade do século 20

Durante as duas guerras mundiais ocorridas na primeira metade do século 20, o mundo observou diversas violações aos direitos humanos, decorrentes do holocausto; das sucessões de estados nacionais; do deslocamento forçado de milhões de pessoas; e do surgimento de novos conflitos étnicos (ACNUR, 1999, p. 05; ACNUR, 2005, p. 07).

Essas violações chamaram a atenção da Comunidade Internacional para a necessidade de proteger, de forma internacional, a dignidade da pessoa humana e das pessoas deslocadas em razão de perseguição e guerra, ainda que isso significasse a relativização do princípio da soberania nacional (TAIAR, 2009, p. 197).

Nesse contexto, em 1948, foram adotadas duas importantes declarações para proteção internacional dos direitos humanos: no mês de abril os países americanos[1] adotaram a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH); e em

[1] A DADDH foi adotada na mesma conferência em que foi promulgada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 30.544/1952 (BRASIL, 1952).

dezembro os estados-membro das Nações Unidas adotaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948).

A DADDH dispõe sobre direitos e deveres da pessoa humana, por 38 artigos, que devem servir como princípios norteadores aos estados americanos na elaboração das leis internas. Das previsões da DADDH, três direitos e um dever se aplicam ao imigrante internacional: ser reconhecido como pessoa com direitos e obrigações em qualquer lugar (artigo 17); ter direito à nacionalidade *que legalmente lhe corresponda*(artigo 19); ter direito ao asilo (artigo 27); e o dever de se abster de participar das atividades políticas do estado em que se encontrar (artigo 38) (OEA, 1948).

Necessário pontuar que ao mesmo tempo em que a DADDH dispõe que toda pessoa deve ser reconhecida como detentora de direitos fundamentais, em qualquer lugar, ela limita o direito à nacionalidade às normas internas de cada país, deixando, assim, de proteger a pessoa humana sem nacionalidade. Além disso, reforça o dever do estrangeiro em se abster da participação política no país de destino, o que demonstra a preocupação dos estados americanos com o pleno exercício da soberania pelos estados nacionais.

Alguns meses depois, em dezembro, os países das Nações Unidas adotaram a DUDH (ONU, 1948), que lista direitos universais inalienáveis, indivisíveis e inerentes a todos os humanos, por meio de 30 artigos. Dentre esses direitos, são relevantes para o presente estudo o direito a liberdade de viver sem discriminação (artigo 2), direito à liberdade de movimento (artigo 13), o direito a asilo (artigo 14) e o direito à nacionalidade (artigo 15) (ONU, 1928; ONU Brasil, 2018).

Diferentemente da DADDH, a DUDH (ONU, 1948) não limita o direito à nacionalidade às normas internas dos estados nacionais e não só reconhece o direito ao asilo, como traz expresso o *direito à liberdade de movimentação*:

> Artigo XIII
> 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
> 2. *Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.* (ONU, 1948) (itálicos nossos)

Apesar de tratar-se de um marco normativo de extrema importância, que norteou os tratados seguintes sobre direito internacional dos direitos humanos, a DUDH (ONU, 1948) não tem efeito vinculativo (TAIAR, 2009).

Alguns anos depois, após intensos debates e iniciativas tomadas no âmbito das Nações Unidas[2], em 1951 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os

[2] Em 1944, os Aliados estabeleceram a Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução (ANUSR), para que fosse concedida ajuda humanitária emergencial a todos os deslocados nas guerras. Em 1947, a ANUSR fundou a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que foi a primeira agência internacional responsável por conduzir de forma integral todos os aspectos relacionados aos

Refugiados (ACNUR)[3] e adotada a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (Estatuto dos Refugiados) (ONU, 1951), visando à proteção dos direitos dos refugiados e em observância aos direitos da DUHD destacados acima.

O ACNUR é subsidiário à Assembleia Geral das Nações Unidas e tem como objetivo fornecer proteção internacional aos refugiados, *de forma humanitária e apolítica*[4] (ACNUR, 2005, p. 07). O Estatuto dos Refugiados é tratado vinculativo que define o conceito universal de refugiado e estabelece as normas para sua proteção (ACNUR, 2005, p. 09).

O artigo 1º do Estatuto dos Refugiados definiu como refugiada qualquer pessoa que:

> "em consequência dos *acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida* por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, *se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país* no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele." (ONU, 1951) (itálicos nossos)

Além da limitação temporal, o artigo 1º, item B, do Estatuto dos Refugiados estabelecia que o temor de perseguição do refugiado deveria decorrer de acontecimentos ocorridos na região da Europa ou alhures, onde ocorreram as duas grandes guerras mundiais (ONU, 1951).

Porém, durante a década de 1960, observou-se o aumento dos deslocamentos humanos em decorrência do processo de descolonização na África. Esta realidade levou os estados-membros das Nações Unidas a adotarem o Protocolo de 1967 ao Estatuto dos Refugiados, para eliminar a limitação temporal e geográfica prevista pelo artigo 1º do Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 2005, p. 09).

Tradicionalmente, tais instrumentos tinham como fim garantir a proteção internacional dos direitos dos refugiados, especialmente os direitos de serem recebidos por outro estado nacional de forma segura; de terem seus direitos humanos protegidos; e de não serem obrigados a retornar ao estado do qual foram forçados a sair e onde terão sua sobrevivência ameaçada (ACNUR, 2005, p. 09). Este direito é garantido pelo princípio de direito internacional *non refoulement*.

O princípio *non refoulement* (em português, direito a não devolução) não permite que os estados nacionais neguem solicitação de refúgio a qualquer pessoa ou expulsem

direitos dos refugiados; a qual, contudo, finalizou suas atividades em 1951, devido a diversas tensões entre os estados europeus (ACNUR, 2005, 06/07).

[3] O ACNUR foi criado pela Resolução 428 (v) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

[4] Por ser subordinado à Assembleia Geral e não uma agência autônoma, o ACNUR pode ser influenciado politicamente pelos países membro da Assembleia Geral das Nações Unidas.

pessoa reconhecida como refugiada em seu território, e está previsto expressamente no artigo 33 do Estatuto dos Refugiados[5]:

> Art. 33 - *Proibição de expulsão ou de rechaço*
> 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
> 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país. (itálicos nossos) (ONU, 1951)

Paralelamente aos debates relacionados à proteção dos refugiados, a Comunidade Internacional também demonstrou preocupação em garantir o direito à nacionalidade, devido perda de nacionalidade de alguns de parte dos refugiados de guerra.

A *nacionalidade* pode ser atribuída a uma pessoa por um ato de vontade e/ou por pertencimento étnico/cultural a um estado-nação, que se caracteriza mediante os critérios *jus soli* ou *jus sanguini*, de acordo com a legislação de cada estado nacional. Adquirida a nacionalidade, a pessoa passa a fazer parte da organização política do estado-nação e, por consequência, a exercer sua cidadania (REIS, 2004, p. 155/156). Por outro lado, aqueles que não possuem nacionalidade, são impedidos de exercer direitos vinculados ao exercício da cidadania.

As pessoas que não possuem ou deixaram de possuir nacionalidade são denominadas *apátridas*.

Com o fim de proteger os apátridas e garantir o direito à nacionalidade previsto na DUDH (ONU, 1948), as Nações Unidas instituiu, em 1954, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (ONU, 1954) e, em 1961, a Convenção para Reduzir os casos de Apatridia (ONU, 1961), para servir de referência à comunidade internacional (ACNUR, 1999, p. 04).

Por meio dessas duas normas internacionais, busca-se garantir que as pessoas não sejam privadas de sua nacionalidade de forma arbitrária; que, a depender das circunstâncias, seja concedida nacionalidade ao apátrida; e que exista proteção adequada para aqueles que não continuam sendo consideradas apátridas (ACNUR, 1999, p. 04).

[5] O princípio da não-devolução também está previsto no artigo 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

1.2 A segunda metade do século 20

Na segunda metade século 20, a América Latina, que até então era considerada receptora de imigrantes, gradualmente passou a ser considerada uma região de emigrantes, devido, dentre outros motivos, aos regimes ditatoriais que se iniciaram na região na década de 70, à recuperação econômica da Europa e ao protagonismo econômico dos Estados Unidos (CEPAL, 2006, p. 71; ACOSTA, 2018, p. 05 e p. 13).

Todas essas mudanças chamaram a atenção dos estados americanos para a necessidade de criação de normativas regionais sobre a questão migratória. Por outro lado, a comunidade europeia reduziu a mobilização em torno da questão e um menor número de tratados foi editado por eles nesse período.

Em 1966, 18 anos após adoção da DUDH (ONU, 1948), os estados das Nações Unidas adotaram dois tratados internacionais vinculantes sobre direitos humanos internacionais: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966a) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966b).

Entretanto, estes instrumentos não trouxeram em seus textos os direitos ao asilo e à liberdade de movimento dispostos na DUDH (ONU, 1948). As únicas disposições que tratam sobre direito do estrangeiro são os artigos 12 e 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que protege o estrangeiro que esteja *legalmente* em um estado signatário do Pacto e não qualquer pessoa humana migrante (ONU, 1966b):

> Artigo 12.º - 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
> 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
> 3. Os direitos supracitados não poderão ser objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.
> 4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.
>
> Artigo 13.º - O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-Signatário no presente Pacto, só poderá ser expulso do mesmo em cumprimento de uma decisão conforme a lei; e, a menos que se apliquem razões imperiosas de segurança nacional, ser-lhe-á permitido expôr as razões que lhe assistem contrárias à sua expulsão, assim como submeter o seu caso a revisão perante a autoridade competente ou perante a pessoa ou pessoas especialmente designadas pela referida autoridade competente, fazendo-se representar para esse efeito.

Apenas três anos depois, em 1969, em observância ao estabelecido na DADD, os estados americanos aderiram à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), mais conhecida como "Pacto de San José da Costa Rica", durante a Conferência

Especializada de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), que aconteceu em San José, Costa Rica, e entrou em vigor em 1978 (CARVALHO RAMOS, 2009, p. 248).

Segundo CARVALHO RAMOS (2009, p. 248), o "Pacto de San José da Costa Rica" é conhecido como o principal diploma de proteção dos direitos humanos na América:

> "1) pela abrangência geográfica, uma vez que conta com 24 Estados signatários; 2) pelo catálogo de direitos civis e políticos e 3) pela estruturação de um sistema de supervisão e controle das obrigações assumidas pelos Estados, que conta inclusive com uma Corte de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede em San José da Costa Rica."

O sistema de supervisão criado pelo "Pacto de San José da Costa Rica" está na "Parte II" do instrumento, na qual se institui e regula dois órgãos competentes a tratar dos assuntos e direitos neles previstos: Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 1969).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é competente por incentivar o respeito dos direitos previstos no Pacto e fazer recomendações de condutas aos Estados signatários, entre outras medidas (CARVALHO RAMOS, 2009, p. 249). Por outro lado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem competência para conhecer qualquer caso que lhe seja submetido relativo à interpretação e aplicação das disposições do Pacto (OEA, 1969).

No que toca a proteção do migrante, o Pacto reconhece o direito à nacionalidade (artigo 20) e o direito de circulação e residência (artigo 22) (OEA, 1969).

O direito à nacionalidade não é condicionado às normas legais internas de cada país, como o previsto na DADDH. Além disso, para evitar casos de apatridia na região, o artigo 20.2 do Pacto prevê que "toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra". Os estados signatários têm o dever de evitar o status de apátrida por meio da concessão de nacionalidade às crianças nascidas em seu território que não serão reconhecidas como nacionais pelo critério *jus sanguini* (STF, 2018, p. 70).

Apesar de se considerar um avanço, já que não estava previsto na DADDH, o direito de circulação e de residência apenas é reconhecido para "pessoa que se ache legalmente no território de um Estado" (artigo 22.1 do Pacto) e pode "ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público" (artigo 22.4. do Pacto).

O artigo 22 também prevê, em seus itens, o direito de toda pessoa sair livremente de qualquer país (artigo 22.2. do Pacto); o direito ao asilo, conforme as legislações de cada estado e das convenções internacionais (artigo 22.7 do Pacto); o direito a não expulsão do

estrangeiro que esteja *legalmente* em território de forma arbitrária (artigo 22.6. do Pacto); e *proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros* (artigo 22.9. do Pacto) (OEA, 1969).

A elaboração do Pacto se deu no início das ditaduras militares que aconteceram na América do Sul, período em que muitas pessoas foram exiladas e muitas outras foram forçadas a buscar refúgio em outros países (ACOSTA, 2018, p. 13).

Ao final da década de 70 e durante a década de 80 (a chamada "década perdida"), além da intensa emigração de sul-americanos, os países centro americanos sofreram com guerras civis, iniciadas após anos de crise econômica, aumento da desigualdade social e subutilização da força de trabalho das populações. Todos esses problemas levaram centenas de pessoas a migrarem para os Estados Unidos (CEPAL, 2006, p. 125/127; ACOSTA, 2018, p. 15).

Diante desses acontecimentos, em 1984, os países americanos decidiram realizar o "Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários" em Cartagena, na Colômbia, no qual foi adotada a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (OEA, 1984).

A Declaração de Cartagena é um importante marco normativo internacional da América Latina, pois reúne recomendações e conclusões ligadas às três correntes de proteção internacional (direitos humanos, de direito humanitário e de direito dos refugiados) aos estados americanos e recomendação de que sejam observadas as previsões da Convenção Americana sobre Direitos Humanos na recepção dos asilados e refugiados que se encontrem em seus territórios (OEA, 1984; TRINDADE, 1994, p. 335).

Dentre as recomendações e conclusão, destacam-se a ampliação da definição do conceito de refugiado previsto no Estatuto dos Refugiados, para aquele que foge de "*violação maciça dos direitos humanos*" (item III, conclusão 03); e a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que tem como função principal promover a observância e defender os direitos humanos (OEA, 1984).

Portanto, nesse momento os estados americanos assumiram o compromisso de observar o Estatuto dos Refugiados (1951), o Protocolo de 1967 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos durante a recepção de refugiados em seu território.

Embora a Declaração de Cartagena não seja formalmente vinculativa, ela foi incorporada nas legislações de diversos estados e por isso considerada uma norma de proteção de nível regional (LAVANCHY, 2004, p. 03).

A Declaração de Cartagena deu origem a novos instrumentos normativos regionais: Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos (OEA, 1994); Declaração e Plano de Ação México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (OEA, 2004); e Cartagena +30 – Declaração Plano de Ação do Brasil (OEA, 2014). Todas essas normativas foram elaboradas com base nos novos acontecimentos na região da

América Latina e a necessidade de proteção dos refugiados e dos deslocados internos.

No início da década de 90, o ACNUR deu início a uma nova estratégia para proteção dos direitos dos refugiados, que não só envolvia a proteção do refugiado durante a entrada no país de destino, mas também a prevenção ao refúgio e a busca de solução duradoura o refugiado residente em outro estado nacional (TRINDADE, 1994, p. 327).

De acordo com TRINDADE (1994, p. 327/329), essa nova estratégia do ACNUR contribuiu para revelar que a melhor forma de prevenção dos problemas dos refugiados é o respeito aos direitos humanos já reconhecidos e que durante evolução das normas internacionais, até 1994, se viu:

> "pasando gradualmente de un criterio subjetivo de calificación de los individuos según las razones que tendrían llevado a que abandonasen sus hogares a un criterio objetivo centrado más bien en las necesidades de protección. El ACNUR parece hoy dispuesto a aplicar este nuevo criterio. **Las calificaciones individuales de "persecución"se mostraron anacrónicas e impracticables ante el fenómeno de los movimientos en masa de personas, situados en un contexto más amplio de derechos humanos.**" (TRINDADE, 1994, p. 328/329). (negritos nossos)

O abandono gradual do critério subjetivo de classificação dos migrantes internacionais, não só tem como fim ampliar a proteção a essas pessoas, como também de respeitar o princípio de indivisibilidade dos direitos humanos (TRINDADE, 1994, p. 330).

Nesse sentido, recomenda-se aos estados que examinem as causas dos problemas que levaram a formação dos fluxos; e ajam de "forma construtiva", para reduzir ou eliminar essas causas[6], ao invés de obstruírem as entradas de seus respectivos territórios para impedir o acesso de migrantes (TRINDADE, 1994, p. 331/332).

De fato, no plano teórico, as normativas internacionais e estratégias dos atores responsáveis pela proteção aos migrantes internacionais evoluíram durante o século 20. Contudo, no plano prático, muitos dos estados signatários não observaram as regras ou tentaram implementar estratégias de proteção dos direitos humanos criadas nesse período.

O Brasil, por exemplo, participou das conferências internacionais e ratificou a maioria das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, mas, ao mesmo tempo, sancionou o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6815/1980), que tinha como foco os princípios da soberania estatal e da segurança nacional.

[6] As medidas preventivas podem ser tomadas tanto na fase legislativa, como na fase de implementação, dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos (TRINDADE, 1994, p. 332).

1.3 O século 21

A maior conexão trazida pelo fenômeno da globalização gerou condições materiais para que a emigração se tornasse uma opção, que até então não existia para as pessoas. Além disso, observou-se o aumento da emigração organizada de trabalhadores, tanto legais, quanto ilegais, para outros países, a partir da década de 90 (SASSEN, 2010, p. 115/117).

De acordo com SASSEN (2010, p. 117):

> "Três tendências importantes detectadas nas questões discutidas até aqui podem começar a articular as migrações internacionais com condições globais críticas. Elas são, em primeiro lugar, a *geoeconomia das migrações internacionais*, que explica o grau considerável de padronização evidente nas migrações e proporciona o contexto crucial para entender a dinâmica pela qual uma condição geral de pobreza, desemprego ou subemprego pode ser ativada como um fato de repulsão para a migração; em segundo, a *formação contemporânea de mecanismos que conectam países de emigrantes e de imigração*, particularmente mecanismos que surgem com a globalização econômica; e, em terceiro, *a exportação organizada legal e ilegal de trabalhadores*." (itálicos nossos)

Nesse sentido, no começou do século 21, houve o empobrecimento de populações das áreas periféricas do capitalismo global, como as localizadas na América Central e na do Sul, devido à ocorrência de diversos conflitos armados, desastres ambientais e crises econômicas, o que estimulou grandes fluxos migratórios (CARNEIRO, 2018, p. 60).

Ao mesmo tempo em que o novo século trouxe novas tecnologias e facilitou a circulação de capital, bens e serviços, trouxe também efeitos negativos, sobre os quais alerta TRINDADE (2008, p. 30):

> "Deixem-me expressar um alerta firme contra os efeitos negativos do fato que, em um mundo "globalizado" – o novo eufemismo em voga – *as fronteiras estão abertas para o capital, bens e serviços, mas, lamentavelmente,* ***não a seres humanos***.
> Economias nacionais estão abertas ao capital especulativo, ao mesmo tempo em que as conquistas trabalhistas erodem. Crescentes segmentos da população tornam-se marginalizados e excluídos do "progresso" material." (itálicos e negritos nossos)

As mudanças do novo século e o aumento dos fluxos migratórios não tornaram as políticas migratórias dos estados menos restritivas. Houve o aumento das oportunidades para migrar, mas os migrantes mais vulneráveis continuaram enfrentando dificuldades para *legalizar* sua situação migratória, conforme as normas internas de cada país.

Por consequência, os imigrantes laborais em situação irregular, originários de países pobres, ficaram mais vulneráveis e expostos às violações de direitos (SASSEN, 2010, p. 117/138).

Nesse cenário, o crescente aumento da migração intrarregional, sobretudo laboral, a partir do final do século 20 (COUTINHO, 2013, p. 61; OIM, 2017, p. 75), e a permanência irregular da maioria dos imigrantes, chamou a atenção dos países membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (ACOSTA, 2018, p. 180).

Por isso, em dezembro de 2002, os países do MERCOSUL celebraram Acordo de Residência, que foi internalizado na legislação brasileira por meio dos Decretos n.º 6.964/2009 (BRASIL, 2009a) e 6.975/2009 (BRASIL, 2009b). O acordo permite que qualquer nacional dos países membros do MERCOSUL, que não tenha registro criminal pelos últimos cinco anos, possa obter residência temporária nos outros países, pelo período de dois anos, que poderá ser renovado, até mesmo de forma permanente, se o solicitante comprovar que detém *meios de subsistência* (artigo 5º, inciso 1, alínea d, do Dec. 6.975/2009) (BRASIL, 2009b).

Ao mesmo tempo em que o Acordo de Residência facilita a regularização dos migrantes regionais, contribui com a integração regional, facilita a livre circulação e evita o tráfico humano (COUTINHO, 2013, p. 63); para autorizar a residência definitiva, ele exige a comprovação do solicitante de que tem meios de vida lícitos e que permita a subsistência nos territórios dos outros países (BRASIL, 2009b).

Essa exigência faz com que muitos dos residentes temporários não consigam permanecer de forma regular nos países de destino, porque não conseguem comprovar o exercício de trabalho regular e formal.

Atualmente, o acordo é aplicado aos nacionais da Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai, Chile, Colômbia, Peru e Equador. Até 2016, foram aprovados mais de dois milhões de pedidos de residência nos países membros do Acordo de Residência do MERCOSUL. Os países que mais concederam residência foram Argentina, Chile e Brasil (OIM, 2018, p. 57).

Apesar de representar um avanço nas políticas migratórias regionais, o Acordo de Residência não atinge os migrantes regionais em situação de vulnerabilidade, que, em regra, exercem atividades laborais precárias e informais, porque estes não conseguem cumprir as exigências para concessão de residência (OIM, 2018, p. 60)[7].

Alguns anos após a celebração do acordo de residência pelos países do MERCOSUL, em 2008 foi criada a organização intergovernamental "União da Nações Unidas Sul-Americanas" (UNASUL), composta pelos doze países da América do Sul, com o fim contribuir com a integração regional. Dentre as consequências esperadas da integração regional, estava a criação de uma cidadania sul-americana[8], que superaria a cidadania

[7] Nesse contexto, em 2010, o MERCOSUL traçou plano estratégico de ação social, por meio da decisão 64, no qual uma das diretrizes (Eixo 1, Diretriz 4) era "garantir que a livre circulação no mercosul seja acompanhada do pleno gozo dos direitos humanos" até 2021 (MERCOSUL, 2010; ACOSTA, 2018, p. 181). Entretanto, não se tem notícia do desenvolvimento do plano até a presente data.

[8] Em 2012, os países-membros decidiram iniciar o processo de construção da cidadania sul-americana,

clássica vinculada ao cidadão nacional (COUTINHO, 2013, p. 67).

Contudo, nos últimos anos, os países membros do UNASUL sofreram transições de governos de esquerda para direita, que resultaram em divergências políticas sobre a condução do bloco e a necessidade de políticas de integração regional. Essas divergências levaram os governos do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru a suspender suas atividades no bloco, o que levou a paralisação temporária das atividades (PIMENTEL, 2018).

Paralelamente a essas iniciativas, a partir de 2000, os países da América do Sul também elaboraram diversas Declarações durante as Conferências Sul-americanas sobre Migrações (CSM), que têm como um dos objetivos, desenvolver programas e coordenar políticas relacionadas ao tema de migrações (MRE, 2011).

Ao mesmo tempo em que avançavam os debates e medidas internacionais relacionadas às migrações intrarregionais, no contexto interno, os países mantiveram a discricionariedade de internalizar ou não as normas e princípios internacionais sobre migrações. Essa autonomia pôde ser observada, também, na internalização do Acordo de Residência do MERCOSUL, que sofreu algumas variações nos respectivos países (ACOSTA, 2018, p. 185).

Ademais, a paralisação dos trabalhos da UNASUL, após a transição dos governos dos países sul-americanos, representa a fragilidade das medidas adotadas desde o início do século 20.

Em nível global, o ACNUR continuou exercendo seu trabalho com os refugiados, conjuntamente com os estados-membros das Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), outras agências internacionais vinculadas às Nações Unidas, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (ACNUR, 2005, p. 16), e com organizações não governamentais.

De acordo com o relatório da OIM, de 2017, existiam, aproximadamente, 244 milhões de migrantes internacionais ao redor do mundo (3,3% da população mundial) em 2015; o que representa 100 milhões de migrantes internacionais a mais do que existiam em 1990 (OIM, 2018, p. 13/15).

Nesse contexto, em 2015 incluiu-se no Objetivo 10 da Agenda 2030 para um Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas, a meta 10.7.: "Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas".

Em 2016, o expressivo aumento de migrantes internacionais no mundo levou a Assembleia Geral das Nações Unidas a aprovar, com unanimidade[9], a Declaração de

por meio da decisão 08/2012 (UNASUR, 2012).

[9] A Declaração de Nova York foi aprovada por 193 estados-membros em 2016.

Nova York para Migrantes e Refugiados, com o objetivo de aprimorar a resposta das comunidades internacionais aos grandes movimentos de refugiados e imigrantes (UNHCR, 2016; BAENINGER, 2018; UNHCR, 2018).

A Declaração de Nova York estabeleceu as diretrizes do processo de elaboração de dois pactos globais, um sobre migração e outro sobre refúgio, até o final de 2018; e os estados se comprometeram a desenvolver princípios orientadores, não vinculativos, para os migrantes em situação de vulnerabilidade (UNHCR, 2018). De acordo com BAENINGER (2018), os subsídios para elaboração dos pactos eram os seguintes:

> "i) os direitos humanos de todos os migrantes, a inclusão social, a discussão sobre discriminação, incluindo o racismo, a xenofobia e a intolerância; ii) a migração não documentada e documentada, o trabalho decente, a mobilidade laboral, o reconhecimento de habilidade e qualificações; iii) a cooperação internacional e de governança da migração, as fronteiras, o trânsito migratório, a entrada, o retorno, a readmissão, a integração e a reintegração; iv) as contribuições dos migrantes e as diásporas no desenvolvimento sustentável, incluindo as remessas; v) as respostas aos fatores que impulsionam a migração, incluídas as mudanças climáticas, os desastres naturais e as crises criadas pelos seres humanos, mediante a proteção e assistência, o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza, a prevenção e resolução de conflitos; vi) o tráfico de pessoas e de migrantes e as formas contemporâneas de escravidão, em particular a identificação, proteção e assistência apropriadas aos migrantes e às vítimas de tráfico."

Em 19 de dezembro de 2018, a Assembleia Geral das Nações Unidas endossou[10], oficialmente, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, em Marrakech, Marrocos. Por meio do Pacto, os países reconheceram 23 objetivos, não vinculantes, para a proteção dos migrantes internacionais (UN, 2018).

Este instrumento é muito importante para a proteção dos direitos dos migrantes, porque foi o primeiro instrumento de nível global que abordou migração internacional, em todas as suas dimensões (ONUBR, 2018). Entretanto, assim como os demais instrumentos que tratam sobre migrações, os estados não reconheceram **o direito humano de migrar**.

Assim, os estados continuam com a competência exclusiva para determinar "quais são os imigrantes "desejáveis" e os "indesejáveis", em razão de seus interesses e da segurança nacional." (CARNEIRO, 2018, p. 68).

[10] Foi adotado pela Assembleia Geral com 152 votos a favor, 12 abstenções e 05 votos contra (República Tcheca, Hungria, Israel, Polônia e Estados Unidos) (ONUBR, 2018).

2 Os direitos assegurados aos migrantes internacionais no Brasil

Até o término da Primeira República do Brasil, o estado brasileiro incentivava a imigração de trabalhadores para o setor agrícola (CARNEIRO, 2018, p. 69/70). A primeira norma restritiva editada pelo Governo Federal foi o Decreto n. 4.247, de 5 de janeiro em 1921, que limitou a entrada de estrangeiros "perniciosos à ordem pública e à segurança nacional" e proibiu a entrada de estrangeiros portadores de doenças, deficientes físicos, maiores de 60 anos e mulheres que pudessem atuar na prostituição (CARNEIRO, 2018, p. 70).

As políticas migratórias restritivas e discriminatórias se fortaleceram durantes os governos do Getúlio Vargas (1930-1945). De acordo com CARNEIRO (2018, p. 70):

> "Dentro do espírito do Decreto 4.247/1921 (BRASIL, 1921), é instituído o Decreto 19.482/1930 (BRASIL, 1930), pelo qual o Brasil passa a controlar o ingresso de "passageiros de terceira classe", justificando tal medida como necessária à "proteção ao trabalhador nacional." A decisão prenunciava outras normas de conteúdo restritivo que a sucederiam e que, posteriormente, seriam recepcionadas pelo Estatuto do Estrangeiro."

Em 1948, o Brasil passou a fazer parte da Organização dos Estados Americanos e reconheceu a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948). Poucos anos depois, em 1954, o Brasil aderiu à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (ONU, 1954) e, em 1961, aderiu à Convenção para Redução dos Casos de Apatridia (ONU, 1961).

No mesmo período, o estado brasileiro participou da elaboração da Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951 e a assinou em 15.07.1952 (ANDRADE, 2017, p. 42); e, a partir de 1958, passou a fazer parte do Comitê Executivo do ACNUR.

Contudo, a diplomacia brasileira teve pouco efeito prático com relação à proteção internacional[1], porque:

> "apesar de haver anunciado em 1954 uma política de "portas abertas" para os refugiados, com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), logo em seguida essa política foi suspensa e substituída por uma prática restritiva que durou mais de três décadas, i.e. até

[1] "Na década de 1950, os refugiados que chegavam ao Brasil não podiam ser reconhecidos, juridicamente, como refugiados, haja vista não ter o País, ainda, se comprometido com a Convenção de 1951. Era-lhes aplicado o regime jurídico geral de estrangeiros, como aconteceu com os 5.449 refugiados que foram reassentados entre 1º de fevereiro de 1952 e 31 de março de 1954, com os 2.135 refugiados que foram reassentados entre 1º de janeiro de 1954 e 28 de fevereiro de 1955, e com os refugiados húngaros." (ANDRADE, 2017, p. 43)

> o início do processo de redemocratização do País, em meados da década de 1980." (ANDRADE, 2017, p. 42)

A Carta de ratificação do Brasil à Convenção de 1951, com a exclusão dos artigos 15 e 17, foi assinada pelo Presidente Kubitschek e pelo Ministro Lafer em 20.10.1960. O Brasil foi o primeiro país do cone sul a ratificá-la e no plano doméstico a Convenção foi promulgada no ordenamento brasileiro por meio do Decreto n.º 50.215/1961 (BRASIL, 1961).

Em 1964, o Brasil sofreu um golpe militar, que deu início a uma ditadura que durou até 1985. Durante a ditadura militar, o Brasil assinou a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); aderiu ao Protocolo de 1967 e retirou às reservas aos artigos 15 e 17, da Convenção de 1951 (Decreto nº 70.946/72)[2]; promulgou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), com base nos princípios da segurança nacional e da defesa dos trabalhadores brasileiros[3]; e reconheceu a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984).

Todos esses tratados internacionais, ratificados pelo Brasil desde 1948, apenas foram internalizados no ordenamento jurídico após o término da ditadura militar e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988):

a) A Convenção Americana de Direitos Humanos[4] foi internalizada pelo Decreto Presidencial n. 678 de 11 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992).

b) A Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951 foi internalizada pela Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997 (BRASIL, 1997).

c) A Convenção do Estatuto dos Apátridas foi internalizada pelo Decreto n.º 4.246, de 22 de maio de 2002 (BRASIL, 2002).

d) A Convenção para Redução dos Casos de Apatridia foi internalizada pelo Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015).

A despeito da demora na internalização da lei do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n.º 9.474/1997 foi considerada inovadora porque ampliou o conceito de refugiado previsto no Estatuto dos Refugiados de 1951 (ONU, 1951), para também considerar refugiado aquele que deixa seu país "devido a grave e generalizada violação de direitos humanos" (art. 1º, inciso III), conforme previsto na Declaração de Cartagena de 1984 (OEA, 1984; BRASIL, 1997; LEÃO, 2011, p. 70; ONUBR, 2014). Além disso, esta

[2] O decreto n.º 70.946/72 não fez referência ao levantamento das reservas geográfica, por isso foram promulgados dois novos decretos: o decreto n.º 98.602/89 e o decreto n.º 99.757/90, em retificação o anterior, para determinar o cumprimento da Convenção de 1951 sem limitações quanto à procedência dos refugiados (BRASIL, 1989; BRASIL, 1990; ANDRADE, 2017, p. 82).

[3] Vide subitem 2.1., adiante.

[4] A declaração de competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi aprovada em 1998 e a promulgação final de tal reconhecimento se deu em 2002, por meio do Decreto n. 4.463 de 8 de novembro de 2002 (RAMOS, 2009, p. 249).

Lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados[5] (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça, que é o órgão competente para reconhecer ou não a condição de uma pessoa como refugiado (BRASIL, 1997).

A jurisprudência do CONARE demonstra que para o deferimento dos pedidos de refúgio é de crucial importância a ocorrência de "perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante" (LEÃO, 2010, p. 77).

Segundo LEÃO (2010, p. 89), Coordenador Geral do CONARE entre 2009 e 2012, o estabelecido no inciso III - grave e generalizada violação de direitos humanos - do artigo 1º, da Lei n.º 9.474/1997:

> "reúne, para sua materialização, três relevantes condições especialmente consideradas pelo Conare: 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos."

No período em que Renato Zerbini Ribeiro Leão atuou como Coordenador Geral do CONARE, foram reconhecidos como refugiados aqueles que, devido à situação de grave e generalizada de violação de direitos humanos em seu estado de origem, tinham fundado temor de perseguição. Isto é, os fundamentos principais das decisões que deferiram a solicitação de refúgio foram os incisos I e II do artigo 1º, da Lei n.º 9.474/1997 (BRASIL, 1997), enquanto o inciso III teve caráter complementar (LEÃO, 2010, p. 78).

Conforme ressalta JAROCHINSKI SILVA e ABRAHÃO (2018, p. 652), a inexistência de definição legal sobre o que seria "grave e generalizada violação" é uma das limitações para aplicação prática do inciso III da Lei n.º 9.474/1997 (BRASIL, 1997). Além de limitar o reconhecimento de pessoas refugiadas, a falta de definição gera divergências entre os pesquisadores sobre o tema.

Os debates e divergências sobre o instituto do refúgio intensificaram-se com a ocorrência de fluxos de migrantes forçados ao Brasil. De acordo com a OIM (2006, p. 39), define-se migração forçada[6] como "um movimento de pessoas em que se observa a coação,

[5] A decisão de reconhecimento de uma pessoa como refugiado é feita por um "comitê composto por representantes do Estado (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal), representantes da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro) e representante da comunidade internacional (Alto Comissariado da ONU para os Refugiados). Este último com voz, mas sem voto." (LEÃO, 2011, p. 76)

[6] Sobre o tema, ver também JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010; JAROCHINSKI SILVA e ABRAHÃO, 2018.

incluindo a ameaça à vida e a subsistência, seja por causas naturais ou humanas".

Assim como o refugiado, o migrante forçado não se desloca espontaneamente, mas, o que os diferencia, é o fato de que o migrante forçado não se enquadra na definição estabelecida pela Convenção de 1951 (ONU, 1951) e o Protocolo de 1967 (ONU, 1967).

Por não existir um tratado internacional que regule todas as possíveis formas de migração, inclusive as migrações forçadas, os Estados, como um todo, enfrentam desafios na recepção dos novos fluxos migratórios forçados que têm surgido nesse século. A ausência, incoerência ou insuficiência de normas internacionais sobre o tema e em outros campos relacionados a ele:

> "reflete na lacuna de mecanismos domésticos de proteção específicos, ou mecanismos domésticos que simplesmente permitam alcançar uma situação de regularidade dos imigrantes. Em face disso, verifica-se a tendência de se buscar enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais internacionais específicos existentes, o que, por um lado, gera falta de utilização criteriosa das distinções entre os migrantes e, por outro lado, impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, ao mesmo tempo que minimiza a efetividade das poucas normas existentes." (JUBILUT e APOLINÁRIO, 2010, p. 277)

Esse contexto internacional, as dificuldades relacionadas à interpretação do artigo 1º da Lei n.º 9.474/1997 (BRASIL, 1997) e o posicionamento do CONARE sobre o tema, levou o estado brasileiro optar pelo sistema de *proteção complementar*.

Não há uma definição legal do termo "proteção complementar". Esse termo surgiu nas últimas décadas para descrever uma forma de proteção internacional e humanitária de migrantes internacionais que não tiveram o status de refugiado reconhecido. Trata-se de uma forma de proteção complementar à Convenção de 1951 (ONU, 1951) e o Protocolo de 1967 (ONU, 1967), de caráter discricionário (UNHCR, 2005, p. 02).

Um exemplo de norma de proteção complementar criada pelo estado brasileiro foi a de recepção dos imigrantes haitianos. Após a ocorrência de terremoto no Haiti, em 2010 (Estado de SP, 2016), iniciou-se um fluxo de imigrantes haitianos para o Brasil. Como estes imigrantes não se enquadravam nas características de refugiados, o Conselho Nacional da Imigração (CNIg) editou a Resolução Normativa n.º 97 de 12/01/2012 (CNIg, 2012), autorizando a concessão de visto permanente aos imigrantes haitianos, especificamente. Com o advento da nova Lei de Migração, que será melhor abordada adiante, esta resolução foi substituída pela Portaria Interministerial n.º 10 de 06/04/2018 (BRASIL, 2018e), que autoriza a concessão de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos imigrantes haitianos (MJ, 2018).

2.1 A revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e o advento da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)

Durante a ditadura militar no Brasil, foi promulgado o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980) (BRASIL, 1980), com base na doutrina de segurança nacional, que foi concebida no contexto da Guerra Fria e difundida no Brasil pela Escola Superior de Guerra (ANDENA, 2013, p. 97).

A Lei conferiu ampla discricionariedade ao Poder Executivo para edição de normas migratórias. Foi instituído o Conselho Nacional de Migração (CNIg)[7], com competência para regular a política migratória brasileira, por meio da edição de Resoluções Normativas; e fiscalização de cumprimento das normas migratórias e o controle de entrada de migrantes em território brasileiro ficou a cargo da Polícia Federal e do Ministério da Justiça (CARNEIRO, 2018, p. 73).

O Estatuto do Estrangeiro dava amplos poderes para a Polícia Federal suspender visto de estrangeiro "considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais" (art. 7º, inciso II); e deter e expulsar estrangeiro que "atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social (...) ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais" (art. 65) (BRASIL, 1980).

Esse controle total exercido pelo Poder Executivo com relação às questões migratórias trazia insegurança jurídica aos estrangeiros que viviam em território brasileiro, conforme explica CARNEIRO (2018, p. 73/74):

> "O princípio da ampla discricionariedade estatal em relação aos imigrantes atua em detrimento da exigência constitucional da legalidade estrita para os atos do Executivo, ampliando as matérias de competência privativa dos entes administrativos, *o que confere uma permanente insegurança aos trabalhadores estrangeiros no Brasil, que nunca terá consolidado seu direito à permanência, que será sempre precário.* Um dos efeitos jurídicos dessa política é a impossibilidade de os imigrantes aperfeiçoarem direito líquido e certo à permanência, o que restringe de forma significativa a utilização de remédios constitucionais, como o Habeas Corpus e o Mandado de Segurança em defesa do imigrante. *O estrangeiro no Brasil, a critério do Estado, sempre estará passível de deportação. Nos termos da Lei 6.815/80 (BRASIL, 1980), estava, inclusive, sujeito à prisão, sem que tivesse praticado qualquer fato delituoso.*" (itálicos nossos)

Após o término da ditadura militar, em 1985, teve início a transição democrática e foi promulgada a Constituição Federal em 1988 (BRASIL, 1988), com base em princípios contrários ao previsto no Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980), como dignidade da pessoa humana, cidadania e etc.

[7] O CNIg era vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Mesmo sendo incompatível com a Carta Magna, o que motivou diversos migrantes, membros da Igreja, ativistas de direitos humanos e acadêmicos a pleitearem sua revogação, o Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980) apenas foi revogado em 2017[8], com o advento da nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017) (BRASIL, 2017a).

O projeto da nova Lei de Migração foi iniciado no Senado Federal, em 2013, por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 288/2013 de autoria do senador Aloysio Nunes (SENADO FEDERAL, 2013). Ainda em 2013, o Ministério da Justiça organizou uma Comissão de Especialistas com membros de universidades brasileiras, para discutir o tema migração e criar um anteprojeto para esta nova Lei (Portaria n.º 2.262/2013).

Para elaboração do anteprojeto da nova Lei de Migração, a Comissão de Especialistas participou de reuniões com membros do governo, de instituições internacionais, acadêmicos e especialistas sobre o tema; e realizou audiências públicas que tiveram a participação de membros da sociedade civil e de migrantes que residiam no Brasil.

Além disso, em junho de 2014, a Secretaria Nacional de Justiça realizou a I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar)[9] (CARNEIRO, 2015), com o objetivo de reunir os imigrantes que residiam no Brasil, profissionais que atuassem com migração, pesquisadores, servidores públicos e outras pessoas interessadas no tema, para debater e refletir sobre uma política e um plano de migração e refúgio (MJ, 2014).

Durante o processo de elaboração deste anteprojeto, a Comissão de Especialistas elegeu as cinco principais características do anteprojeto da nova Lei de Migração: (i) "imperativo da compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao princípio da convencionalidade"; (ii) "mudança de paradigma da legislação migratória brasileira"; (iii) "o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória"; (iv) o acolhimento de "demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes"; e (v) "a preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico que vivemos" (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014, p. 06/12).

O anteprojeto da nova Lei foi finalizado em 2015 e encaminhado para a Câmara dos Deputados, para aprovação do texto final, onde recebeu o n.º 2.516/2015 (Câmara dos Deputados, 2015). Foi apenas ao final de 2016 que o anteprojeto foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados e, devido à realização de alterações no texto, retornou ao Senado Federal, que o aprovou.

[8] O Brasil seguiu o exemplo de outros países da América do Sul, que também promulgaram novas leis relacionadas à migração internacional, com base nos direitos humanos: Argentina (2004), Uruguai (2008), Bolivia (2013), Equador (2017) e Peru (2017) (ACOSTA, 2018, p. 05).

[9] Por meio da Comigrar, foi possível sistematizar mais de 2.500 recomendações sobre normas e políticas relacionadas à migração, tendo em vista as violações sofridas pelos migrantes então, que estão concentradas em um Caderno de Propostas (COMIGRAR, 2014; CARNEIRO, 2015; CARNEIRO, 2018).

Em 2017, após a aprovação do texto por ambas às casas do Congresso Nacional, o Presidente Michel Temer o sancionou, mas com o veto de aproximadamente 20 disposições, o que descaracterizou parcialmente a essência da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a).

Dentre as disposições vetadas, algumas das que mais chamaram a atenção dos envolvidos com o tema, foram: o conceito de migrante (inciso I, do §1º, do artigo 1º); o direito à livre circulação dos povos indígenas (§2º do artigo 1º); a revogação das expulsões decretadas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (artigo 116); a anistia aos imigrantes que ingressaram em território brasileiro de forma irregular (artigo 118); entre outros.

Por outro lado, foram mantidos os dispositivos que permitiam a concessão de visto temporário (artigo 14, inciso I, alínea c) ou autorização de residência (artigo 30, inciso I, alínea c) *por razões humanitárias*[10] (BRASIL, 2017a), o que não era possível no Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980). O conceito de acolhida humanitária está previsto no §3º, artigo 14 da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a):

> § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Além dos vetos presidenciais, o Decreto n.º 9.199/2017 (BRASIL, 2017b) que regulamentou a nova Lei de Migração foi elaborado após uma rápida consulta pública, que durou poucos dias, com forte influência da visão de segurança nacional e, portanto, em total dissonância do texto da Lei.

O regulamento restringiu a competência do Conselho Nacional de Imigração para disciplinar apenas às autorizações de residência relacionadas às questões laborais (artigo 162) e transferiu a competência para disciplinar os demais casos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigo 163) (BRASIL, 2017b).

O modo de elaboração e o teor do regulamento levou a Comissão de Especialistas a publicar artigo manifestando descontentamento e apontando alguns dos diversos defeitos da norma, que não só traz insegurança jurídica aos seus destinatários, como contrariam a própria lei e a Constituição Federal de 1988 (CARVALHO RAMOS, RIOS, CLÈVE, VENTURA, GRANJA, MORAIS, PIRES JR., DALLARI, REIS, JARDIM E BERNER, 2017). Apesar desta e de outras críticas aos vetos e ao regulamento, ele se mantém vigente até hoje.

[10] Os artigos 36 e 142 do Decreto n.º 9.991/2017 (BRASIL, 2017), respectivamente, permitem a concessão de visto temporário e/ou autorização de residência por razões humanitárias, nos casos previstos no §3º do artigo 14 da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017; OIM, 2018, p. 107).

Recentemente, contudo, foi promulgado o Decreto n.º 9.873/2019 (BRASIL, 2019), revogando o artigo 163 da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a), e para ampliar, novamente, a competência do Conselho Nacional de Imigração para disciplinar todos os casos de autorização de residência.

2.1.1 A territorialidade indígena e as razões do veto do direito de livre circulação dos povos indígenas

Um dos objetivos do presente estudo é a análise do veto presidencial ao direito de livre circulação dos povos indígenas.

Até 1988, os indígenas brasileiros não eram reconhecidos cidadãos e eram submetidos ao regime de tutela ou assistência[11]. Por isso, não existia nenhuma disposição sobre deslocamento de povos indígenas, nem mesmo com relação às populações indígenas transfronteiriças, no Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980).

Findo o regime militar e promulgada a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), de viés social, os indígenas passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, que deveriam ter suas culturas, tradições e práticas protegidas e respeitadas pelo Estado.

Em respeito à Constituição Federal de 1988, ao princípio da autodeterminação[12] dos povos e às demandas históricas das populações indígenas, a Comissão de Especialistas introduziu o direito de livre circulação de povos indígenas e povos tradicionais entre fronteiras no anteprojeto da nova Lei de Migração (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014).

O texto do §2º do artigo 1º do anteprojeto da Lei era o seguinte: "§ 2º Ficam plenamente garantidos *os direitos originários dos povos indígenas* e das populações tradicionais, *em especial o seu direito à livre circulação*" (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014). Entretanto, o então Presidente da República, Michel Temer, optou por vetar este dispositivo, pelas seguintes razões:

> "O dispositivo afronta os artigos 1o, I; 20, § 2o; e 231 da Constituição da República, que *impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania*, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros." (destaque nosso)

Em outras palavras, entendeu-se que o dispositivo afrontava a *soberania* do estado brasileiro (artigo 1º, inciso I, da CF/88), tendo em vista que a área de fronteira é considerada bem da União (artigo 20º, §2º, da CF/88) e que é desta a competência de demarcação das

[11] Sobre direitos indígenas no Brasil, ver Capítulo 03, adiante.

[12] Artigo 1, item 2, do Decreto n.º 19.841/1945 (BRASIL, 1945); artigo 4º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

terras tradicionalmente ocupadas por índios brasileiros (artigo 231 da CF/88) (BRASIL, 1988).

Inicialmente, necessária a melhor análise do estabelecido no *caput* do artigo 231 da CF/88 (BRASIL, 1988):

> Art. 231. *São reconhecidos aos índios* sua organização social, *costumes*, línguas, crenças e *tradições*, e *os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam*, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Extrai-se da leitura do artigo, que a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à autodeterminação dos povos indígenas e seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A União é o ente competente por demarcar e proteger essas terras de violações como às ocorridas no passado.

Portanto, a União não tem o poder de definir quais são as terras sobre as quais os povos indígenas detêm direitos, nem mesmo apresentar condições para que estas terras sejam demarcadas. Os direitos originários reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 são anteriores à formação do próprio Estado Nacional e, portanto, apenas compete à União formalizar a demarcação dos respectivos territórios possuídos e ocupados por esses povos. Da mesma forma é a interpretação de VILLARES (2009, p. 210/211):

> "Mas, a utilização pelos índios de território que ocupam, tradicionalmente deve ser regulamentada por critérios e condições do Estado? Não parece ser esse o caminho escolhido pelo artigo 231 da Constituição Federal. Como já afirmado, a Constituição prescreve que a União demarque as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, sem a isso impor restrições. *Os índios passaram, então, a ter direito à posse permanente e ao usufruto dos recursos do solo, dos rios e dos lagos naquelas existentes.* A Constituição determina que as terras indígenas sejam utilizadas pelos próprios índios nas suas atividades produtivas, no bem-estar das suas comunidades e na reprodução física e cultural desses indivíduos; segundo seus usos, costumes e tradições.
> *São os usos, costumes e tradições de cada povo indígena que determinam a forma de utilização e uso das terras indígenas.*" (itálicos nossos)

Além da errônea interpretação do disposto no *caput* do artigo 231 da Constituição Federal de 1988, as razões do veto desconsideram os direitos das populações indígenas que transitam entre fronteiras, seja porque ocupam território transfronteiriço, seja porque têm cultura e/ou tradição de livre circulação entre fronteiras. Estes indígenas são reconhecidos pelo Brasil como qualquer outro imigrante não indígena, sem a garantia ou proteção de seus direitos originários, ainda que eles não reconheçam as fronteiras terrestres do *estado* brasileiro.

São inúmeras as linhas e os debates acerca da definição de *Estado*. Por isso, esclarece-se que para o presente estudo, considera-se o Estado moderno como uma formação política

que surgiu pós-crise da sociedade medieval, por meio da organização de um grupo de indivíduos que tomou posse de um território, de forma permanente e exclusiva, por meio de um exercício de poder de comando sobre seus respectivos habitantes (BOBBIO, 2007, p. 66/67; SOUZA FILHO, 1998, p. 46).

E é o exercício de poder soberano sobre os habitantes de determinado território nacional que torna as *faixas de fronteiras terrestres* importantes na perspectiva do Estado moderno. A Constituição Federal de 1988 deixa esta importância expressa em seu artigo 20, §2º (BRASIL, 1988):

> "Art. 20. (...) §2º. A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como *faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional*, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei." (itálicos nossos)

Entretanto, a visão dos povos indígenas sobre *território* e *fronteira* é diferente dessa visão do Estado moderno. Por ocuparem seus territórios antes da formação dos estados modernos, eles possuem concepção própria sobre os limites de seus territórios, que em muitos casos podem transcender as fronteiras de estados nacionais (SILVEIRA, 2009, p. 171).

Acredita-se que, antes do período colonial, os povos indígenas que habitavam a América definiam sua jurisdição e organização social mais com base no conceito de família, afinidade ancestral, costumes e religião, do que precisamente em *território*. Provavelmente existiam disputas territoriais entre alguns desses povos, mas "é quase impossível definir com precisão os limites dos territórios que correspondiam a cada povo indígena" (SOUZA FILHO, 1998, p. 43).

A territorialidade indígena não pode ser analisada sob a perspectiva do Estado moderno – território, sociedade e soberania – por se tratar de uma representação coletiva de cada população, conforme suas crenças e conhecimentos tradicionais, necessária para a sobrevivência coletiva e individual (MALDI, 1997, p. 186 apud SILVEIRA, 2009, p. 172):

> "A transformação do espaço (categoria) em território é um fenômeno de representação através do qual os grupos humanos constroem sua relação com a materialidade, num ponto em que a natureza e a cultura se fundem. A noção de território sem dúvida é formada através do dado imediato da materialidade, mas esse é apenas um componente, já que todas as demais representações sobre o território são abstratas."

Portanto, conforme esclarece SOUZA FILHO (1998, 43), a "idéia de território, ou espaço geográfico onde cada povo exerce seu poder, é fundada nos mitos, crenças e cultura, fazendo com que os critérios da própria ocupação e da defesa contra a ocupação contra terceiros sejam diferentes".

Porém, as razões do veto acima descritas evidenciam a não observância dessa lógica diferenciada da territorialidade indígena pelo estado brasileiro, já que toda a fundamentação tem como base a concepção do Estado nacional moderno. Por consequência, mais uma vez, os indígenas não têm suas tradições e culturas protegidas.

No caso das populações indígenas transfronteiriças, é possível a solicitação de autorização de livre circulação entre fronteiras como residente fronteiriço, conforme previsto pelos artigos 23, 24 e 25 da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a), ainda que estes artigos não garantam, de forma expressa, os direitos originários dos povos indígenas.

Os interessados deverão comparecer na "unidade da Polícia Federal em que haja atendimento a imigrantes do Município" fronteiriço, para solicitar o documento de autorização para a realização de atos da vida civil, que poderá ser concedida pelo prazo de até 05 (cinco) anos, "prorrogável por igual período, mediante requerimento, ao final do qual a autorização por tempo indeterminado poderá ser concedida." (artigos 67, inciso III; 86; 87; e 90, todos do Decreto n.º 9.199/2017) (BRASIL, 2017b).

A Lei de Migração e o Decreto que a regulamenta divergem sobre a forma do documento de autorização para residentes fronteiriços. O artigo 24, §2º, da Lei (BRASIL, 2017a) estabelece que *espaço geográfico de abrangência* e a *validade da autorização* "será especificado no documento de residente fronteiriço", enquanto artigo 88, §2º do Decreto estabelece que essas informações constarão na "Carteira de Registro Nacional Migratório" (CRNM) (BRASIL, 2017b).

Diferente do que se interpreta na Lei, o residente fronteiriço não terá um documento próprio, mas sim a própria CRNM, que é o documento de identificação do migrante no Brasil[13]. Este documento não lhe concederá o direito de residência no país, mas o autorizará a circular no Município Fronteiriço (artigo 97 do Decreto n.º 9.199/2017) (BRASIL, 2017b).

Para que seja possível a obtenção do CRNM pelo residente fronteiriço, o artigo 89, parágrafo único, do Decreto, dispõe o seguinte (BRASIL, 2017b):

> Art. 89. O residente fronteiriço que pretenda realizar atos da vida civil em Município fronteiriço, inclusive atividade laboral e estudo, será registrado pela Polícia Federal e receberá a Carteira de Registro Nacional Migratório, que o identificará e caracterizará a sua condição.
> Parágrafo único. O registro será feito por meio de requerimento instruído com:
> I - documento de viagem ou carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de nacionalidade do imigrante;
> II - prova de residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho;
> III - certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos;
> IV - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais

[13] A CRNM substituiu o antigo Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) previsto no regulamento do Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1981).

> em qualquer país nos últimos cinco anos; e
> V - recolhimento da taxa de expedição de carteira de estrangeiro fronteiriço, de que trata o inciso V do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997.

O residente fronteiriço que não apresentar documento de viagem ou carteira de identidade, não só não receberá a autorização, como poderá ser impedido de acessar o território nacional, conforme estabelece o artigo 171, incisos V e VI, do Decreto n.º 9.199/2017 (BRASIL, 2017b).

Caso preenchidos os requisitos legais e deferido o requerimento, o residente fronteiriço poderá fazer o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e solicitar a emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), a qual apenas terá validade no Município fronteiriço no qual o requerente está autorizado a circular (artigo 93, parágrafo único, do Decreto n.º 9.199/2017) (BRASIL, 2017b).

Apesar de ser considerada uma alternativa aos indígenas que vivem em territórios transfronteiriços, nota-se que as exigências do regulamento e o procedimento burocrático podem inviabilizar a solicitação e deferimento da autorização de livre circulação. Isso porque, muitas populações indígenas não possuem documento de viagem e/ou de identificação, nem mesmo comprovante de residência em Município fronteiriço.

Além disso, existe a barreira linguística. O artigo 112 da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a) dispõe que as "autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante" quando eles se dirigirem às repartições públicas brasileiras. Chama à atenção o adjetivo escolhido pelo legislador: *tolerantes*[14].

Ao assim estabelecer, portanto, o estado brasileiro admite receber o imigrante, mas não assume o compromisso de tentar ajudar ou interpretar o idioma de residente fronteiriço ou migrante que não tenha conhecimento da língua portuguesa, mas apenas de *tolerar*.

Por isso, considerando que muitas das populações indígenas da América Latina ainda falam somente seus idiomas e dialetos tradicionais, não será possível a compreensão das regras burocráticas que devem ser seguidas pelos indígenas transfronteiriços para obtenção de autorização de livre circulação.

Nesse contexto, questiona-se se assim agir o estado brasileiro está respeitando os compromissos internacionais relacionados aos direitos indígenas e a própria Constituição Brasileira de 1988.

[14] O dicionário "Aurélio" (FERREIRA, 2010) define o adjetivo tolerante como "1. Que tolera. 2. Que desculpa; indulgente, benigno. 3. Que admite e respeita opiniões contrárias à sua."

3 Os direitos dos povos indígenas e a mobilidade entre fronteiras

De acordo com relatório elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 2015, estima-se que em 2010 viviam 45 milhões de indígenas na América Latina, distribuídos de forma heterogênea entre os países. À época, estimou-se que no Brasil existia uma população de 896.917 indígenas, o que corresponde a 0,5%1 da população total; e na Venezuela, uma população de 724.592, o que corresponde a 2,7% da população total (CEPAL, 2015, p. 40).

Em razão dos processos históricos e sociais ocorridos desde as colonizações, as populações indígenas enfrentam, até os dias atuais, graves violações de seus direitos. Dentre as inúmeras violações, muitas etnias tiveram seus territórios destruídos ou perderam o acesso a eles; e, por consequência, estão impossibilitadas de acessar os recursos naturais necessários para sobrevivência e à manutenção de seu modo de vida, segundo seus costumes e tradições (OIM, 2018, p. 23).

Essas populações indígenas e outras, por outros fatores, como, por exemplo, desastres ambientais e alterações climáticas, estão sendo forçadas a migrar em busca de alternativas de sobrevivência. Nos últimos anos, observou-se o aumento de deslocamentos internos, especialmente para contextos urbanos, e de migração internacional de povos indígenas.

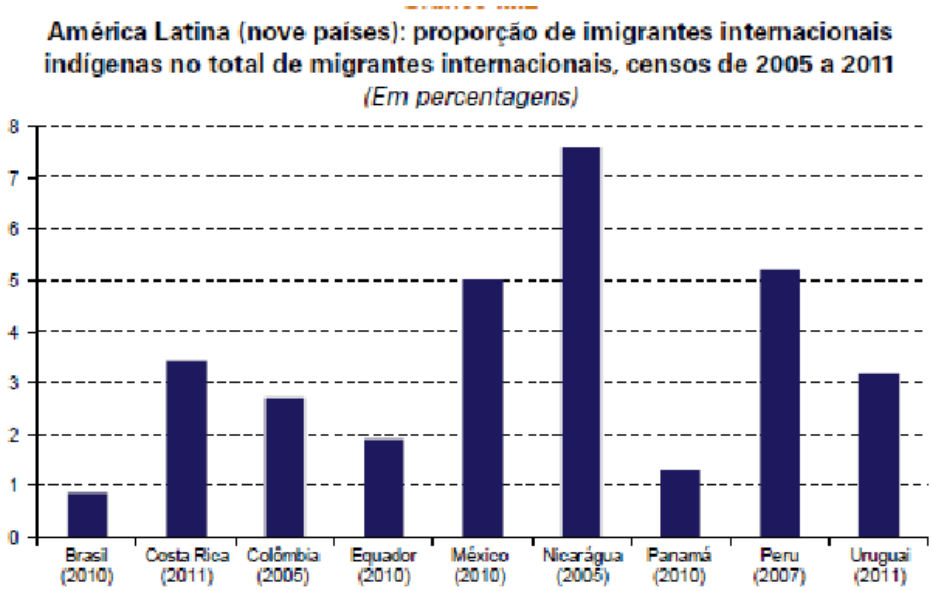
O relatório do CEPAL (2015, p. 69), a partir da análise dos censos de nove países, indicou a existência de mais de 83.000 imigrantes internacionais indígenas, conforme Fig. 1 abaixo.

Os imigrantes indígenas são duplamente vulneráveis[1], porque, além da vulnerabilidade própria de todo migrante forçado, os indígenas enfrentam discriminação devido às suas diferenças culturais e estão distantes de suas comunidades e redes familiares (CEPAL, 2015, p. 69).

Além disso, fora de seus países de origem, em regra, esses imigrantes não têm seus direitos internacionais reconhecidos, e acabam recebendo o mesmo tratamento que

[1] Segundo Relatório da ONU sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos de Migrantes no Contexto de Grandes Movimentos, *os migrantes em situação de vulnerabilidade* são pessoas "inerentemente mais vulneráveis que outras devido ao persistente tratamento desigual e à discriminação fundada em fatores que incluem idade, gênero, etnicidade, nacionalidade, religião, língua, orientação sexual ou identidade de gênero ou status migratório. Algumas pessoas, como as grávidas, pessoas em más condições de saúde, inclusive aqueles portadores de HIV, pessoas com deficiências, idosos ou crianças (inclusive desacompanhadas ou separadas) são mais vulneráveis devido às suas condições físicas e/ou psicológicas." (UNHCR, 2016 apud OIM, 2018, p. 26).

Figura 1 – Proporção de imigrantes internacionais indígenas em nove países da América Latina



Fonte: CEPAL, 2015, p. 70.

os demais imigrantes não-indígenas vindos do mesmo país, o que os tornam ainda mais invisibilizados (OIM, 2018, p. 24).

Os países que recepcionam migrantes indígenas devem observar tanto as regras internacionais de proteção ao migrante, como às de proteção aos direitos dos povos indígenas, especialmente o direito a manutenção da cultura tradicional, exercício de suas tradições e autodeterminação (OIM, 2018, p. 29).

Portanto, para que seja possível assegurar esses direitos dos imigrantes indígenas, os estados devem reconhecer as identidades dos indígenas e auxiliar na manutenção de suas línguas, costumes, tradições, para assim identificar suas potenciais vulnerabilidades. As principais vulnerabilidades apontadas pela OIM são as seguintes (OIM, 2018, p. 25):

- Privações ilegais de liberdade e detenções arbitrárias
- Violações de direitos trabalhistas e obstáculos para o gozo de condições justas e favoráveis de trabalho
- Negação ao direito à convivência familiar
- Tortura
- Tratamento cruel, desumano ou degradante
- Devolução ao país de origem (*Refoulement*)
- Limitação ilegal à liberdade de ir e vir
- Negação do direito à nacionalidade (*statelessness*)
- Escravidão
- Servidão
- Limitação ou negação dos direitos de educação e saúde
- Exploração e abuso sexual
- Exploração e abuso de trabalho

Neste capítulo serão abordados os direitos reconhecidos aos indígenas na seara internacional e no Brasil, assim como o fenômeno da migração indígena, para que seja possível verificar, no capítulo 4, se o estado brasileiro tem observado as regras de proteção de direitos indígenas na recepção dos indígenas venezuelanos Warao.

3.1 Os direitos dos "índios" no período colonial e na formação dos estados nacionais latino-americanos

Frei Bartolomé de Las Casas, que chegou à América em 1502, foi o criador da corrente de pensamento chamada *indigenista* ou *criticista*, que defende o reconhecimento da diversidade cultural das populações indígenas da América. Segundo SOUZA FILHO (1998, p. 47), em Las Casas[2] "se pode encontrar a idéia de que no Direito Natural **a cada povo corresponde uma jurisdição que é o poder que um homem tem sobre os outros em relação a liberdade, e não em relação a um território determinado** (...)" (negritos nossos).

Oficialmente, o direito espanhol vigente à época reconheceu a ideia universal de Las Casas. Porém, a ideia de que os indígenas teriam direito à terra e a sua própria jurisdição, inviabilizariam a dominação das novas terras, por isso a coroa espanhola não a respeitou (SOUZA FILHO, 1998, p. 48/49).

Apesar disso, Las Casas (SOUZA FILHO, 1998, p. 49/50):

> "deixou como legado uma teoria completa sobre Direito dos povos como direito natural, inerente à organização social e à humanidade, e acima de tudo um direito plural, que pode e precisa conviver com outros e que não morre pelo fato de ser desconsiderado, desprezado ou humilhado porque, como ele mesmo dizia: '*la gente indiana tiene derecho que le durará hasta el día del juicio final*'."

Devido à influência das ideias de Las Casas e de Francisco de Vitória, considerado o criador do direito internacional, vigorou na colônia espanhola o chamado direito indiano, que tinha como objetivo a criação de leis que respeitassem a diversidade cultural dos povos originários. Em 1542, foram editadas as chamadas *Nuevas Leys*, que, dentre outros temas, regularam as "condições dos índios" e "Conselho das Índias". Essa legislação teve forte influência nas relações sociais e de dominação nos futuros países da América (SOUZA FILHO, 1998, p. 50/53).

[2] Em defesa das conquistas espanholas, estava o jurista Ginés de Sepúlveda que defendia a necessidade de evangelização das populações locais, o que legitimava o direito à conquistas de seus territórios (SOUZA FILHO, 1998, p. 48/49).

O reino português, diferente do espanhol, aplicava nas colônias as leis portuguesas da época[3]. As disposições que tratavam sobre os índios tinham como objetivo exercer uma política integracionista na nova sociedade, não importando as culturas e tradições dessas populações indígenas locais (SOUZA FILHO, 1988, p. 56).

Dentre as leis portuguesas aplicadas à colônia, estava a "lei das sesmarias" que serviu de instrumento de conquista de território. "Eram concedidas terras para quem quisesse vir ao Brasil, em nome da coroa, ocupá-las, mesmo que para isso fosse necessário perseguir, escravizar, prear ou matar populações indígenas" (SOUZA FILHO, 1998, p. 57/58). Esta lei apenas foi revogada pouco antes da independência, em 1822, e deixou como consequência, até os dias de hoje, a "ideologia da terra como poder político", em que a propriedade passa a ter supremacia sobre o trabalho (SOUZA FILHO, 1998, p. 59).

Após a proclamação da independência e a formação dos estados nacionais latino-americanos, os indígenas apenas passaram a ter o direito de serem chamados de cidadãos (sem que isso signifique o exercício, de fato, da cidadania). A concepção do estado nacional moderno não permitia o reconhecimento de direitos coletivos a determinados grupos não integrados à sociedade civil. Os indivíduos indígenas passaram a ser reconhecidos como cidadãos livres, com vontades individuais; e não como membros de comunidade, povo ou tribo (SOUZA FILHO, 1998, p. 62).

A conversão dos indígenas em cidadãos tinha como objetivo assimilar, absorver ou integrar os povos culturalmente diferenciados à sociedade civil, que deveria ser homogênea e com igualdade de direitos. Segundo SOUZA FILHO (1998, p. 63):

> "Esta integração que do ponto de vista dos dominantes era o oferecimento de "conquistas do processo civilizatório", sempre foi vista pelos dominados como política de submissão dos vencidos. A projetada integração jamais se deu, não só porque as sociedades latino-americanas não ofereceram oportunidades de integração, mas também porque a integração nunca pôde ser sinceramente aceita pelos povos indígenas. A idéia de integrá-los, que se iniciou, talvez, como uma boa intenção, transformou-se rapidamente em deslavado cinismo. *A integração passou a ser o discurso culto dos textos e das leis, enquanto na prática, a cordialidade de integração se transformava na crueldade da discriminação.*" (itálicos nossos)

Além de ter restado frustrada a tentativa de forçar a integração dos povos indígenas, o sistema jurídico dos estados nacionais, de dicotomia entre direito público e privado, excluiu os direitos territoriais desses povos do ordenamento. Não sendo nem públicas, nem privadas as terras ocupadas por populações indígenas, esses bens ficaram em um limbo

[3] Segundo essas leis, os indígenas que se submetessem à catequese deveriam ser respeitados e aqueles que não, poderiam ser assassinados. Além disso, devido à resistência indígena ao trabalho forçado, foi proibida a escravidão de indígenas e buscou-se a mão-de-obra africana (SOUZA FILHO, 1998, p. 53/56).

jurídico[4] (SOUZA FILHO, 1998, p. 65/66).

Esta inadequação dos territórios e dos direitos dos povos indígenas ao sistema jurídico clássico dos estados nacionais demonstra a incompletude do sistema. Tal incompletude decorre do não reconhecimento das diferenças culturais desses povos em que se inclui, portanto, um Direito diferente (SOUZA FILHO, 1998, p. 67).

3.2 Os direitos humanos e os direitos internacionais dos povos indígenas

Com o fortalecimento do Direito Internacional Público[5] na primeira metade do século XX, foram reconhecidos direitos internacionais aos povos, "mas para exercê-los necessitavam estruturar-se em Estados" (SOUZA FILHO, 1998, p. 68).

Segundo SOUZA FILHO (1998, p. 77), reconheceu-se, internacionalmente, o direito a *autodeterminação dos povos*, mas que, em realidade, significa *autodeterminação dos Estados nacionais*. Isso porque, uma comunidade ou povo não teria direito à autodeterminação se não se tornasse um Estado nacional, com Constituição reconhecida internacionalmente (SOUZA FILHO, 1998, p. 79/80).

A partir desse momento, todos os povos precisaram estar vinculados a algum Estado nacional, reconhecido no âmbito internacional[6], e todos os territórios passaram a necessariamente pertencer a algum Estado (SOUZA FILHO, 1998, p. 68 e 76).

Os Estados assumiram o "monopólio da produção do direito e da administração da justiça" (SANTOS, 2014, pos. 495) e os direitos dos povos transformaram-se em direitos humanos, os quais foram positivados nas Cartas Constitucionais e, mais tarde, em normas internacionais.

Nessa lógica, não havia espaço para reconhecimento de direitos coletivos dos povos indígenas, porque era impossível reconhecer direitos a um povo que vivia dentro de um Estado Nacional já constituído e com igualdade de direitos entre todos os indivíduos[7]. Os interesses ou direitos de grupos eram traduzidos em um direito publico ou um não-direito, pois seria uma mera reivindicação política, como, por exemplo, a reivindicação de aumento

[4] No Brasil, foi criada a Lei de Terras de 1850, que criou a figura jurídica do chamado "indigenato", que permitia que o Estado reservasse terras aos povos indígenas.

[5] O Direito Internacional Público criado por Francisco de Vitória, no século XVI, tratava da relação entre povos e não entre Estados. Esta concepção se alterou após a criação do Estado moderno (SOUZA FILHO, 1998, p. 67).

[6] Sobre a centralidade do Estado no Direito internacional durante o século XX, ver ANAYA, 2004, p. 49/50.

[7] "Some positivist theorists of the period went beyond merely excluding indigenous peoples from among the subjects of international law in order to maintain their vision of international law as law made by states and for states, to effective exclusion of indigenous people' territorial or sovereign rights." (ANAYA, 2004, p. 29).

salarial por uma categoria profissional (SOUZA FILHO, 1998, p. 68).

A visão do sistema internacional e dos Estados no começo do século XX fica evidente na primeira declaração sobre os direitos humanos adotada pelas Nações Unidas. A DUDH, adotada em 1948 (ONU, 1948), só reconhece "dois sujeitos de direito: o indivíduo e o Estado." (SANTOS, 2014, pos. 615). O texto desconsidera as desigualdades entre povos e a submissão forçada de comunidades aos Estados nacionais.

Além disso, por meio do artigo 29º, item 1, a DUDH declara, expressamente, não ser possível o desenvolvimento do indivíduo em formas alternativas de organização social e política além das praticadas pelos Estados; e, no item 2, sujeita o exercício de direitos às limitações previstas nas leis nacionais (ONU, 1948):

> Artigo 29º
> 1. O indivíduo tem deveres para com a comunidade, ***fora da qual não é possível* o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade**.
> 2. No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e **a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática**.
> 3. Em caso algum estes direitos e liberdades poderão ser exercidos contrariamente e aos fins e aos princípios das Nações Unidas. (negritos e itálicos nossos)

Pregava-se o discurso de que os direitos humanos eram aplicados de forma isonômica e o acesso às leis era igual para todos os cidadãos do Estado. Contudo, na prática, o discurso de direitos humanos não foi traduzido assim, conforme explica Boaventura de Sousa Santos (2014, pos. 500 e 554):

> "Gradualmente, o discurso dominante de dos direitos humanos passou a ser o da dignidade humana consoante com as políticas liberais, com o desenvolvimento capitalista e suas diferentes metamorfoses (liberal, social-democrático, dependente, pós-fordista, fordista periférico, corporativo, estatal, neoliberal etc.) e com o colonialismo igualmente metamorfoseado (neocolonialismo, colonialismo interno, racismo, trabalho análogo ao trabalho ao trabalho escravo, xenofobia, islamofobia, políticas migratórias repressivas etc.). Temos pois de ter em mente que *o mesmo discurso de direitos humanos significou coisas muito diferentes em diferentes contextos históricos e tanto legitimou práticas revolucionárias como práticas contrarrevolucionárias.* (...)
> Se a humanidade é só uma, por que é que há tantos princípios diferentes sobre a dignidade humana e a justiça social, todos pretensamente únicos, e, por vezes, contraditórios entre si? *Na raiz desta interrogação está a constatação, hoje cada vez mais inequívoca, de que a compreensão do mundo excede em muito a compreensão ocidental do mundo.* ***A resposta convencional a esta questão é a de que tal diversidade só deve ser reconhecida na medida em que não contradiga os direitos humanos universais***." (itálicos e negritos nossos)

O discurso de direitos humanos se omitia às inúmeras diferenças e desigualdades existentes nas sociedades, especialmente nas sociedades do Sul global. Impunha-se a lógica capitalista ocidental, de supremacia do direito de propriedade e da transformação dos direitos coletivos em direitos individuais.

O reconhecimento de direitos coletivos é necessário "para minorar ou eliminar a insegurança e a injustiça de coletivos de indivíduos que são discriminados e vítimas sistemáticas de opressão por serem o que são e não por fazerem o que fazem" (SANTOS, 2014, pos. 653). Nesse sentido, a transformação de direitos coletivos em individuais praticamente inviabilizou o exercício de direitos e a manutenção da cultura dos povos considerados diferentes, conforme exemplifica SOUZA FILHO (1998, p. 70/71):

> "Para entender ainda melhor o drama dos povos diferenciados dentro das nossas sociedades, basta olhar a contradição criada quando se reduz os direitos culturais a individuais. *Estreitamente ligados à vida de povos, enquanto fração, setor ou segmento de um Estado, os direitos culturais fundamentam a existência dos demais direitos.* Dentro destes direitos está a língua, a religião, os costumes e o Direito, porque estes elementos da vida se contradizem com a conquista (evangelização) e com a aquisição de direitos individuais (integração). (...)
> Portugal, por lei, determinava aos governadores das colônias africanas a dirigir as relações com os chefes indígenas no sentido de conseguir, por meios pacíficos, a sua submissão, como se submissão não fosse em si uma violência. A recompensa que as nações indígenas receberam em troca desta submissão foi a proteção externa e interna do Estado, fazendo com que seus membros percam a identidade indígena e ganhem a cidadania nacional, *pobres, miseráveis e sem direitos*, como a grande massa de cidadãos nacionais pobres." (itálicos nossos)

Nesse contexto, surgiram conflitos entre as diferentes classes sociais e movimentos de resistência contra esta *opressão* e *exclusão* praticada pelo Estado sobre aqueles que eram considerados diferentes sob a perspectiva do sistema liberal ocidental.

Especialmente na segunda metade do século XX[8], os povos indígenas assumiram o protagonismo da luta por seus próprios direitos, deixando de ser meros objetos de discussão sobre seus direitos pelos setores dominantes, por meio da real participação em diálogos multilaterais, facilitados por organizações internacionais, que envolviam Estados, Organizações não governamentais e especialistas independentes (ANAYA, 2004, p. 56).

Esta luta pelo reconhecimento de seus direitos à autodeterminação e aos seus territórios resultou no, gradual e lento, desenvolvimento da proteção internacional de povos indígenas (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 202; VILLARES, 2009, p. 45/46).

As primeiras ações formais realizadas no plano internacional voltadas a direitos indígenas tinham como orientação a *integração*. Na América Latina, em 1940 foi realizado

[8] Durante o século XX, houve o desenvolvimento do direito internacional público para reconhecer outros atores internacionais e destinatários de normas internacionais, além dos Estados nacionais. A personalidade internacional deixou de ser limitada aos Estados (ANAYA, 2004, p. 50).

o 1º Congresso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro[9], no México; e, em 1957, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção nº 107 sobre Populações Indígenas e Tribais (OIT, 1957), que tinha como objetivo facilitar a integração das populações indígenas às sociedades civis (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 202).

Além da Convenção n.º 107, a OIT também adotou a Convenção n.º 104 para abolição das sanções penais aos trabalhadores indígenas[10] (OIT, 1955), com o objetivo de suprimir a discriminação entre trabalhadores indígenas e não indígenas (artigo 5º).

Na década de 60[11], foram adotados tratados de direitos internacionais de direitos humanos que, apesar de não se tratarem de normas específicas sobre direitos indígenas, trazem previsões que podem ser aplicadas aos povos indígenas.

Em 1965 foi adotada pelos Estados das Nações Unidas a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (ONU, 1965)[12], para combater "toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou *étnica*" (artigo 1º).

Apesar de ser possível a aplicação dessa Convenção aos povos indígenas, suas disposições não protegem ou preveem o direito de autodeterminação desses povos. Pelo contrário, o item 4, do artigo 1º da Convenção, é expresso quanto a não serem consideradas discriminatórias as "medidas especiais tomadas com o objetivo precípuo de assegurar, de forma conveniente, o *progresso* de certos grupos sociais ou étnicos" (ONU, 1965).

Um ano depois, em 1966, foi adotado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966b) que previu, em seu artigo 27, o direito das minorias étnicas a ter sua própria vida cultural (VILLARES, 2009, p. 48):

> "Artigo 27.º Nos Estados em que existam **minorias étnicas**, religiosas ou linguísticas, **não será negado o direito** que assiste às pessoas que pertençam a essas minorias, em conjunto com os restantes membros do seu grupo, **a ter a sua própria vida cultural, a professar e praticar a sua própria religião e a utilizar a sua própria língua**." (negritos nossos)

[9] "Na América Latina, as primeiras *ações formais* no plano internacional relativas à legislação indígena foram orientadas sob o indicativo da *integração* das populações indígenas e remontam ao *1º Congresso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro*, de 1940, no México, numa tentativa de articular a legislação indigenista, tendo em mente sistematizar e comparar os princípios jurídicos e a legislação dos países membros." (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 202).

[10] O Brasil ratificou a Convenção em 18.06.1965 e a promulgou por meio do Decreto n.º 58.821/1966 (BRASIL, 1966).

[11] "During the 1960', armed with a new generation of men and women educated in the ways of societies that had encroached upon them, indigenous peoples began drawing increased attention to demands for their continued survival as distinct communities with historically based cultures, political institutions, and entitlements to land. Indigenous peoples articulated a vision of themselves different from that previously advanced and acted upon by dominant sectors." (ANAYA, 2004, p. 56)

[12] O Brasil ratificou a Convenção em 27.03.1968 e a promulgou por meio do Decreto n.º 65.810/1969 (BRASIL, 2008b).

Na década de 70, os povos indígenas participaram de uma série de conferências internacionais[13] e apresentaram petições diretas para instituições internacionais intergovernamentais e observou-se o aumento da literatura sobre o tema, o que ajudou a legitimar o movimento entre as elites intelectuais (ANAYA, 2004, p. 57).

Foi apenas em 1989 que foi criada norma especial de proteção dos direitos dos povos indígenas: a Convenção n.º169 da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 1989) (Convenção n.º 169). A Convenção n.º 169 (ILO, 1989) foi assinada em substituição à Convenção n.º 107 (OIT, 1957) e é considerada "a ferramenta de caráter obrigatório mais eficaz e avançada em matéria de direitos indígenas"[14] (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 203).

Em março do mesmo ano em que foi adotada a Convenção n.º 169, durante a III Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do Tratado de Cooperação Amazônica[15] (OCTA, 2013), do qual Brasil e Venezuela fazem parte, foi criada a Comissão de Assuntos Indígenas (OCTA, 2013, p. 64/66; ANAYA, 2004, p. 67); e, dois meses depois, durante a reunião dos Presidentes da OCTA, foi adotada a Declaração da Amazônia (OCTA, 2013, p. 35/36), em que foram ratificadas as decisões dos Ministros das Relações Exteriores e expressado:

> "respaldo a las Comisiones Especiales del Medio Ambiente y de Asuntos Indígenas, recientemente creadas, destinadas a impulsar el desarrollo, conservar los recursos naturales, el medio ambiente y las respectivas poblaciones amazónicas **y reiteramos el pleno respeto al derecho que asiste a las poblaciones indígenas de los territorios amazónicos a que se adopten todas las medidas conducentes para mantener y preservar la integridad de estos grupos humanos, sus culturas y su "habitat" ecológico, en el ejercicio del derecho inherente a la soberanía de cada Estado**." (negritos nossos)

Em 1992, foi criada "a primeira norma internacional de ampla aceitação a trazer os povos indígenas como sujeitos de Direito Internacional" (VILLARES, 2009, p. 47) e deu início a criação de uma agenda global mais ampla sobre desenvolvimento ambiental e sustentável, chamada "Agenda 21" (ANAYA, 2004, p. 67; MMA, 2019), qual seja, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu Princípio 22 estabelece (ONU, 1992):

> Princípio 22 As populações indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental na gestão do meio

[13] Dentre as conferências internacionais realizadas, ANAYA (2004, p. 57) destaca a "International Non-Governamental Organization Conference on Discrimination against Indigenous Populations in the Americas" realizada em Geneva, em 1977.

[14] No mesmo sentido, é o entendimento de ANAYA (2004, p. 58).

[15] O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em Brasília, em 1978, por oito países amazônicos, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, com o objetivo de instituir um mecanismo permanente de contato e trocas entre os governos e seus respectivos setores técnicos sobre as questões relacionadas à floresta amazônica (RICUPERO, 1984).

> ambiente e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. *Os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável.* (itálicos nossos)

Dez anos após a adoção da Declaração do Rio (ONU, 1992) e a criação da Agenda 21 (MMA, 2019), em maio de 2002, aconteceu a primeira reunião do Fórum Permanente para as Questões Indígenas[16], vinculado ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que tem como objetivo debater questões indígenas e o respeito aos seus direitos humanos.

A última reunião desse Fórum aconteceu entre os dias 22 de abril e 03 de maio de 2019, em Nova York. Dentre os assuntos tratados, foi levantada a questão da migração forçada de povos indígenas, internas e internacionais, devido à destruição de suas terras e, no documento final, foi reforçada a necessidade dos Estados observarem as disposições do Pacto Global de Migrações; e recomendaram à OIM e ao ACNUR que elaborassem diretrizes específicas sobre os migrantes indígenas e participassem do Grupo de Apoio Interinstitucional sobre Questões dos Povos Indígenas:

> "65. Como consecuencia de la pérdida de sus tierras, territorios y recursos debido al desarrollo y otras presiones, muchos pueblos indígenas se ven obligados a abandonar sus tierras y territorios tradicionales y a migrar, tanto dentro del propio país como a otros países, para escapar de los conflictos, la persecución y los efectos del cambio climático. *La movilidad de los pueblos indígenas se ha vuelto cada vez más compleja en los últimos años.* Por lo tanto, el Foro Permanente invita a los Estados Miembros a aplicar plenamente el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular aprobado en diciembre de 2018, en consonancia con la Declaración.
> 66. En este sentido, el Foro invita a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a prestar especial atención a la situación de los pueblos indígenas y a abordar estas cuestiones en consonancia con sus mandatos. El Foro recomienda que la OIM y el ACNUR elaboren directrices específicas sobre los migrantes indígenas y participen activamente en el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas." (itálicos nossos) (ECOSOC, 2019, p. 15)

Além disso, o documento final da última reunião do Fórum expressou preocupação com a situação de pobreza e vulnerabilidade dos jovens indígenas, que têm sido forçados a migrar para conseguir sobreviver e solicita à OIT e a OIM que, em cooperação com os

[16] "Probably the most important development linked with the International Decade was the establishment of a "Permanent Forum on Indigenous Issues" within the U.N. Economic and Social Council, which met for the first time in May 2002. With this heightened international concern for indigenous peoples has come a reformulated understanding of the contours of general human rights principles and their implications in this context. And grounded upon this reformulated understanding there is a new – though still developing – generation of international law concerning indigenous peoples." (ANAYA, 2004, p. 58).

povos indígenas, elaborem estudo sobre as boas práticas, as oportunidades e os desafios para o trabalho decente para a juventude indígena, tanto nas comunidades, como no contexto de migração:

> "89. El Foro Permanente expresa su preocupación por los jóvenes indígenas que viven en situaciones en que la pobreza, la falta de oportunidades económicas y el cambio climático los lleva a emigrar cada vez más de sus comunidades. El Foro alienta a la OIT y a la OIM a que, centrándose en el Objetivo de Desarrollo 8 y en cooperación con los pueblos indígenas, lleven a cabo un estudio, para 2021, sobre las buenas prácticas, las oportunidades y los desafíos relacionados con la generación de trabajo decente y culturalmente apropiado para la juventud indígena. El estudio debería servir de base para la elaboración de programas e iniciativas para el empleo de los jóvenes indígenas, tanto en sus comunidades como en el contexto de la migración." (ECOSOC, 2019, p. 18)

Finalmente, em 2007, foi reconhecido o direito à autodeterminação aos povos indígenas por meio da aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI) (ONU, 2007) pela Assembleia das Nações Unidas (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 204; SANTOS, 2014, pos. 619 e 633).

No âmbito regional, em 2016, a OEA aprovou a Declaração Americana sobres os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) (OEA, 2016), após 17 anos de processo de elaboração. Por serem as principais normas especiais de direitos humanos de proteção aos direitos dos povos indígenas, nos próximos subcapítulos serão analisadas, de forma mais aprofundada, a Convenção n.º 169, a DNUDPI e a DADPI, com foco na mobilidade dos povos indígenas entre fronteiras.

3.2.1 Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho

A Convenção n.º 169, que também é denominada Convênio sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, reconheceu pela primeira vez os direitos coletivos dos povos indígenas (CEPAL, 2015, p. 14). Esta convenção teve forte influência nas reformas constitucionais que aconteceram nos países da América Latina nas décadas de 80 e 90, dentre eles: a Bolívia (1994), o Brasil (1988) e a Venezuela (1999) (CEPAL, 2015, p. 17; VILLARES, 2009, p. 49).

Essa convenção foi adotada em substituição a Convenção n.º 107, que apesar de reconhecer que os *indivíduos* membros de populações indígenas necessitavam de medidas de proteção de direitos humanos especiais, ainda tinha como premissa a assimilação e a ideia de homogeneidade da cultura do Estado nacional, sem considerar os direitos coletivos desses povos (ANAYA, 2004, p. 55).

Conforme expõe URQUIDI, TEIXEIRA e LANA (2008, p. 203/204), a norma estabelece como critério de definição de sujeito de direito a "consciência de identidade", reconhece o direito aos recursos naturais das terras tradicionais, e:

> "destaca ainda a relevância da participação dos indígenas nas decisões que possam afetá-los, expressando a idéia central de que os povos indígenas devem ter a possibilidade, garantida pelas políticas públicas nacionais e pela estrutura jurídica de cada país, de decidir os rumos de sua vida social, cultural e econômica. Promove, assim, a educação na língua original e com conteúdos, em princípio, a ser definidos pelas próprias comunidades."

De acordo com o artigo 1º, inciso 1, alíneas "a" e "b", a Convenção n.º 169 pode ser aplicada:

> a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. (ILO, 1989)[17]

O principal objetivo da Convenção n.º 169 é garantir a esses povos o direito ao controle e a tomada de decisão sobre suas próprias instituições, assim como a terem seu próprio estilo de vida, conforme suas tradições e identidade.

Com base nisso, a convenção, que é composta por 43 (quarenta e três) artigos: determina aos governos que consultem os povos indígenas antes de tomarem qualquer medida legislativa ou administrativa que possam lhes afetar diretamente (artigo 6º); prevê que os povos indígenas têm direito de definir suas prioridades no processo de desenvolvimento que afetem sua forma de vida (artigo 7º); determina que os costumes desses povos devem ser considerados quando a eles aplicadas as leis nacionais (artigo 8º); reconhece os direitos desses povos sobre a terra que ocupam, assim como sobre os respectivos recursos naturais (Parte II – Terra), além de outras previsões (ILO, 1989).

Para o presente estudo, importante destacar o item 1, do artigo 14, que alerta para a necessidade de atenção por parte dos povos nômades:

> ARTIGO 14 1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. **Nesse contexto, a situação de povos nômades e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular**. (negritos nossos) (OIT, 2011, p. 23/24)

[17] Tradução livre.

Essa disposição demonstra que, já em 1989, observavam-se povos indígenas que estavam em constante deslocamento, em um amplo território, por ser parte de sua tradição e cultura. No entanto, não os protege, pois afirma, de forma ampla e genérica, que a situação desses povos "deverá ser objeto de uma atenção particular", sem estabelecer quais direitos lhes estão garantidos, nem qual é a postura adequada a ser adotada pelos Estados.

Além disso, a Convenção n.º 169 foi considerada inovadora por diferenciar o termo "povos", no sentido de grupos com organização, identidade e cosmovisão próprias, e a relação especial com a terra que ocupam, do termo "populações", que foi utilizado em outras normas internacionais e denota transitoriedade (OIT, 2011, p. 08). Alguns estados resistiram ao uso do termo "povos" por entenderem que poderia ser associado ao princípio da autodeterminação e, assim, à ideia de um estado independente (ANAYA, 2004, p. 60).

Muitos dos advogados dos povos indígenas, à época, manifestaram insatisfação com a linguagem utilizada pela convenção, por entenderem que ela não constrangia o bastante os governos que tivessem condutas inadequadas com relação aos povos indígenas (ANAYA, 2004, p. 59). Critica-se, também, a omissão quanto à proteção da propriedade intelectual dos povos indígenas (VILLARES, 2009, p. 49).

Apesar disso, é incontroverso que a adoção da Convenção n.º 169 foi uma conquista dos povos indígenas e de outros atores que participaram do processo, porque ela estabeleceu padrões mínimos de comportamento que os governos devem ter com relação aos povos indígenas.

De acordo com a Constituição da OIT (OIT, 1944), os estados-membros da Convenção da n.º 169 são obrigados a reportar anualmente as medidas que estão tomando para implementação das regras da convenção no país (artigo 22), para que a OIT se certifique de que todos estão cumprindo com os tratados vinculantes (OIT, 1944).

Além do sistema de controle normativo regular, os demais estados-membros que ratificaram a Convenção descumprida poderão enviar reclamação ou queixa à Repartição Internacional do Trabalho contra o estado-membro que não executou a Convenção (artigos 24 e 26) (OIT, 1944).

Portanto, os países signatários da Convenção n.º 169 devem observar suas respectivas disposições e implementar medidas para atendimento dos direitos dos indígenas nacionais e estrangeiros, sob pena de sofrerem sanções dos demais países ou da própria OIT.

3.2.2 Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) foi aprovada em setembro de 2007 (ONU, 2007), após 22 anos, com base nas disposições da Convenção n.º 169 da OIT.

A Declaração foi a primeira norma internacional a reconhecer expressamente o direito à *autodeterminação* (artigos 03, 33 e 34) e ao *autogoverno* nas questões internas (artigos 04 e 39). Além disso, a norma reconhece, dentre outros direitos (ONU, 2007):

a) o direito à conservação de suas instituições e a participação da vida política, econômica, social e cultural do estado (artigos 5, 20, 25 e 31)

b) o direito às terras e territórios (artigos 10, 26, 29 e 30);

c) o direito a não sofrer assimilação forçada (artigo 8);

d) o direito a praticar suas tradições culturais, inclusive religiosas (artigos 11 e 12);

e) "*o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos*" (artigo 18);

f) o direito à indenização por danos que lhes forem causados (artigo 28).

Como consequência do direito à autodeterminação, os indígenas passaram a ter direito de decidir, juntamente com os membros do Estado onde seu território está inserido, sobre os recursos naturais do território e a justiça ancestral, conforme suas tradições culturas (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 204).

Especialmente para o presente estudo, destaca-se o previsto pelo artigo 36 (ONU, 2007):

> Artigo 36 1. Os povos indígenas, **em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais**, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros, assim como com outros povos através das fronteiras. 2. **Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito**. (negritos nossos)

Este artigo reconhece o direito dos migrantes indígenas de preservarem suas tradições e cultura e as relações sociais tanto com seu povo, como com a população que eles encontrarem após cruzarem as fronteiras. E declara que os Estados, por meio de consultas e cooperação, facilitarão e garantirão o exercício deste direito.

Essa disposição demonstra o desenvolvimento da ideia de proteção iniciada na Convenção n.º 169, porém, ainda é incompleta, porque não prevê o direito desses povos de migrarem ou se deslocarem entre fronteiras nacionais. Por isso, tal direito só deverá ser aplicado aos indígenas migrantes que tiverem a situação migratória regular perante os Estados. Isto é, os indígenas permanecem submetidos às regras e percepções de fronteiras dos Estados modernos, não podendo, por isso, exercer plenamente todos os demais direitos previstos pela própria Declaração. Para os países da América Latina, a Declaração torna-se

importante porque o continente abriga, aproximadamente, 10% dos indígenas que vivem ao redor do mundo (URQUIDI, TEIXEIRA e LANA, 2008, p. 202).

Apesar de não ter efeito vinculante, a DUDPI foi considerada uma grande conquista aos povos indígenas e uma norma importante para a garantia dos direitos dos povos indígenas em nível global, especialmente por reconhecer expressamente o direito à autodeterminação.

3.2.3 Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas

O processo de elaboração de uma declaração de direitos de povos indígenas no âmbito da OEA teve início em 1989, quando a Assembleia Geral solicitou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a preparação um instrumento jurídico de proteção de povos indígenas que pudesse ser adotado em 1992 (OEA, 2019).

Entre 1999 e 2008 foram celebradas seis sessões especiais do Grupo de trabalho da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente para elaboração do projeto da Declaração. Nos anos que se seguiram, foram realizadas diversas reuniões e resoluções para buscar o consenso entre os países membros da OEA sobre os termos da Declaração até, enfim, em 2015 ser submetida a versão final do projeto para a Assembleia Geral da OEA (OEA, 2019).

A DADPI foi aprovada pela Assembleia Geral da OEA em 15 de junho de 2016. Seu texto reconhece "que os direitos dos povos indígenas constituem um aspecto fundamental e de importância histórica para o presente e o futuro das Américas" (OEA, 2016), porque as práticas desses povos contribuem para o desenvolvimento sustentável e a ordenação do meio ambiente, assim como porque deve ser preservada a pluralidade cultural das sociedades americanas.

A DADPI é composta por 41 artigos e aplica-se aos povos indígenas das Américas que se autoidentificarem como tal (artigo I). Assim como a DUDPI, a DADPI também reconhece o direito à autodeterminação e identidade dos povos indígenas (artigos III, VI, XIII e XXI) (OEA, 2016). Reconhece também, dentre outros direitos:

a) o direito ao pertencimento a um povo indígena (artigo VIII);
b) o repúdio dos estados americanos à assimilação desses povos (artigo X);
c) o direito de não ser objeto de racismo, discriminação e xenofobia (artigo XII);
d) o direito à educação (artigo XV);
e) o direito a participação nos sistemas legais e nas organizações indígenas (artigo XXIII).

Além disso, a DADPI reconhece expressamente o **direito a transitar**, especialmente os povos indígenas divididos por fronteiras internacionais, por meio do artigo XX

(OEA, 2016):

> Artigo XX. Direitos de associação, reunião, liberdade de expressão e pensamento 1. Os povos indígenas têm os direitos de associação, reunião, organização e expressão, e a exercê-los sem interferências e de acordo com, entre outros, sua cosmovisão, seus valores, usos, costumes, tradições ancestrais, crenças, espiritualidade e outras práticas culturais. 2. Os povos indígenas têm direito de se reunir em seus lugares e espaços sagrados e cerimoniais. Para essa finalidade, terão o direito de usá-los e de a eles ter livre acesso. **3. Os povos indígenas, em especial os que estejam divididos por fronteiras internacionais, têm direito a transitar, manter, desenvolver contatos, relações e cooperação direta, inclusive atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com os membros de seu povo e com outros povos.** 4. Os Estados adotarão, em consulta e cooperação com os povos indígenas, medidas efetivas para facilitar o exercício e assegurar a aplicação desses direitos. (negritos e itálicos nossos)

O reconhecimento do direito de mobilidade e trânsito dos povos indígenas pela DADPI é inédito, porque, conforme já demonstrado, tanto a Convenção n.º 169, quanto a DUDPI não preveem esse direito em suas disposições.

Trata-se de um importante reconhecimento aos direitos dos povos indígenas, porque conforme exposto no subcapítulo 2.1.1., acima, a territorialidade indígena não é igual à territorialidade estabelecida pelos estados nacionais modernos, por isso alguns povos acabam transitando entre fronteiras internacionais, mesmo sem considera-las fronteiras. Dessa forma, os povos indígenas poderão exercer de forma plena os direitos e a sua forma de vida.

Os quase 20 anos de trabalhos e luta pelo reconhecimento dos direitos pelos povos indígenas resultou em um excelente instrumento normativo no âmbito regional. Contudo, ainda se observa o descumprimento dessas normas por muitos dos governos americanos.

A seguir, serão analisadas as legislações brasileiras relacionadas ao tema, para que seja possível saber se estão de acordo com os instrumentos internacionais de proteção dos direitos dos povos indígenas.

3.3 Direitos dos povos indígenas no Brasil

Na América Latina, os povos indígenas e os territórios não habitados eram tutelados pelos Estados nacionais, porque se entendia que esses povos não tinham o direito à autodeterminação, como "vontade coletiva de um grupo socialmente organizado" (SOUZA FILHO, 1998, p. 80).

No século XIX, os índios estavam sob a chamada *tutela*[18] *orfanológica*, que surgiu

[18] "Para o Direito Civil, a tutela e a curatela são institutos que visam a suprir as incapacidades de fato existentes, permitindo a representação ou assistência do incapaz, a administração de seus bens e o auxílio necessário para sua manutenção, criação e educação." (VILLARES, 2009, p. 73).

por meio da Lei de 27 de outubro de 1831. Esta lei atribuía aos juízos dos órfãos a competência de cuidar dos índios libertos de cativeiro, gerado pelas guerras justas. Em 1833, foi editado novo Decreto, que estabelecia que os juízos dos órfãos eram competentes por administrar os bens de todos os índios, inclusive os aldeados (VILLARES, 2009, p. 73; SOUZA FILHO, 1998, p. 96).

Durante a República, a existência dessas duas normas gerou confusão, pois era geral o entendimento de que todos os índios, sem exceção, e seus respectivos bens estavam protegidos pela tutela orfanológica. SOUZA FILHO (1998, p. 92) ilustra os efeitos deste entendimento, por meio de julgamento de Habeas Corpus, do final do século XIX, feito pelo Superior Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. No caso, a índia Helena tentava permanecer com seu filho menor, Antônio Solimões, que lhe foi retirado pelo Juiz dos Órfãos e entregue para estranhos. Segundo o relator, a ordem deveria ser denegada porque:

> "1) a mãe natural não tem pátrio poder segundo a então vigente legislação; 2) os juízes de órfãos têm atribuições especiais em relação às pessoas e bens dos índios, e, em consequência, **se a mãe não pode gerir sua própria vida, muito menos, a de seu filho**.
> A ordem foi denegada apenas pelo segundo fundamento, no primeiro o relator ficou vencido.
> Isto quer dizer que, por ordem do Superior Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, no dia 25 de outubro de 1898, o menino Antônio foi retirado dos braços de sua mãe e entregue a um estranho porque '**a índia Helena é verdadeira selvagem**, como afirma o próprio impetrante, se vê da certidão de fls. 20 e se evidenciou de sua presença no Tribunal, **ignorando inteiramente a língua portuguesa, cujo conhecimento é um dos requisitos da legislação especial para entrada do índio na vida social, e que por essa razão deve estar ela mesma sujeita à jurisdição dos índios de órfãos**.'" (negritos nossos) (SOUZA FILHO, 1998, p. 92)

Entretanto, a lei não estabelecia que todos os índios habitantes do território brasileiro estavam sob tutela orfanológica, na verdade, a lei de 1831 apenas atribuía ao Juízo dos órfãos a competência por tutelar os índios libertos de cativeiro, após a revogação das Cartas Régias de 1808 que declaravam guerras aos índios e autorizavam sua servidão (SOUZA FILHO, 1998, p. 93). À época do julgamento, vigorava a primeira constituição republicana brasileira, promulgada em 1891, que era omissa com relação aos povos indígenas.

Em 1910, foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais, conhecida como SPI, pelo Marechal Cândido Rondon, que tinha como objetivo integrar os povos indígenas à sociedade civil, tornando-os cidadãos (SOUZA FILHO, 1998, p. 89), conforme demonstram as Fig. 2, Fig. 3, Fig. 4 e Fig. 5, abaixo, obtidas no acervo do Museu do Índio.

Em 1916, entrou em vigor o Código Civil, que revogou a tutela orfanológica, mas considerou os indígenas ainda não adaptados à civilização como relativamente incapazes

Figura 2 – Crianças indígenas da Escola Profissional José Bonifácio com abacaxis colhidos.

Fonte: SCHULTZ, 1942.

Figura 3 – Casamento no posto indígena de um empregado do Serviço com uma moça civilizada

Fonte: SCHULTZ, 1942.

(artigo 6, parágrafo único, do Código Civil de 1916) (BRASIL, 1916). O novo regime tutelar previsto pelo Código Civil seria posteriormente regulamentado por lei especial.

Nesse momento, viu-se a necessidade da criação de um instituto jurídico de direito público, para conciliação do direito indígena com a legislação brasileira, o que resultou no Decreto n.º 5.404 de 27 de junho de 1928.

Este decreto não só revogou a tutela orfanológica, como emancipou todos os indígenas nessa condição em território nacional. Além disso, tornou os territórios indígenas de natureza pública e concedeu sua posse, permanente e exclusiva, aos indígenas. Apesar de sua aprovação ter sido muito celebrada pelos juristas e indigenistas, a norma possuía defeitos, dentre eles a não distinção entre as diversas etnias presentes em território brasileiro (SOUZA FILHO, 1998, p. 100/101).

Segundo SOUZA FILHO (1998, p. 90), a relação entre o estado brasileiro e os

Figura 4 – Homens, mulheres e crianças Terena diante do rancho.

Fonte: SCHULTZ, 1942.

indígenas durante a ditadura militar variou entre uma proteção paternalista e a tentativa de integração forçada. Em 1967, após diversos escândalos de corrupção e violação dos direitos dos indígenas, o SPI foi extinto e substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que foi criada por meio da Lei n. 5.371/1967 (BRASIL, 1967). Até hoje a FUNAI é responsável por coordenar e executar a política indigenista do governo brasileiro; e tem como objetivo proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. Conforme exposto pelo próprio órgão, em sua web site (FUNAI, 2019):

> "A atuação da *Funai está orientada por diversos princípios, dentre os quais se destaca o reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, buscando o alcance da plena autonomia e autodeterminação dos povos indígenas no Brasil*, contribuindo para a consolidação do Estado democrático e pluriétnico." (itálicos nossos)

Além disso, entraram em vigor no Brasil:

a) o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, por meio do Decreto n.º 58.821/1966 (BRASIL, 1966).

b) a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, por meio do Decreto n. 65.810, de 08 de dezembro de 1969 (BRASIL, 2008b).

Entretanto, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro aprovou e internalizou estes tratados internacionais (com caráter vinculativo), entrou em vigor a Lei 6.001, de 19

Figura 5 – Vista interna da escola mista General Rondon com presença de alunos Terena.

Fonte: SCHULTZ, 1942.

de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio) (BRASIL, 2008c), que representou um retrocesso com relação ao Decreto de 1928, conforme será adiante demonstrado, subcapítulo próprio.

Foi apenas a partir da promulgação da Constituição de 1988 que os índios passaram a ter o direito de serem índios, conforme suas próprias tradições e cultura, ocupando os territórios que tradicionalmente ocupam ou ocupavam até 1988 (SOUZA FILHO, 1998, p. 107).

Logo após a Constituição de 1988, em 1989, o Brasil assinou a Convenção n.º 169 da OIT, mas apenas a promulgou em 2004, por meio do Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004 (BRASIL, 2004).

Nos subcapítulos seguintes, serão analisados os direitos previstos pelo Estatuto do Índio e a Constituição Federal de 88, por serem estas as únicas normas atualmente vigentes relacionadas aos direitos dos povos indígenas no Brasil.

3.3.1 Estatuto do Índio

O Estatuto do Índio (BRASIL, 2008c) entrou em vigor no Brasil na mesma década em que se iniciou o movimento internacional indígena de luta por direitos, mas trouxe redação totalmente desconexa dos pleitos desses povos, do pensamento dos intelectuais da época e dos debates internacionais.

O artigo 1º da Lei já deixa expressa sua intenção integracionista (BRASIL, 1973):

> Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura *e **integrá-los**, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.* (negritos e itálicos nossos)

Além disso, o Estatuto do Índio, por meio do artigo 7º, determinou a aplicação dos princípios da tutela de direito comum (do Código Civil de 1916, vigente à época) aos "índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional" (BRASIL, 2008c). Para que o índio pudesse ser liberado do regime tutelar, ele deveria preencher os seguintes requisitos, previstos no artigo 9º:

> I - idade mínima de 21 anos;
> II - conhecimento da *língua portuguesa*;
> III - habilitação para o exercício de *atividade útil, na comunhão nacional*;
> IV - razoável compreensão dos *usos e costumes da comunhão nacional.*

E trouxe, novamente, a possibilidade do tutor administrar os bens dos indígenas tutelados, como ele entender mais oportuno ou por interesse público (artigo 43, §1º) (BRASIL, 1973), o que já havia sido revogado pelo Decreto de 1928 (SOUZA FILHO, 1998, p. 104).

Ademais, a lei trouxe a possibilidade de *emancipação* de uma comunidade indígena e seus membros, por meio do artigo 11º, pois se tinha a ideia que:

> "Os índios em algum tempo não necessitarão mais sequer serem chamados de índio, porque estarão integrados à sociedade nacional, então as garantias e seus direitos estarão equiparadas às garantias de todos os outros cidadãos, e suas terras deixarão de ser suas, para serem devolvidas ao domínio público como terras da União." (SOUZA FILHO, 1998, p. 103)

A norma não trouxe nenhuma previsão sobre mobilidade indígena, interna ou internacional, mas apenas a previsão de intervenção da União em área indígena, caso haja necessidade de deslocamento forçado temporário ou remoção de povos indígenas de suas áreas (artigo 20) (BRASIL, 1973).

Portanto, apesar do Estatuto do Índio não repristinar expressamente a tutela orfanológica prevista no século XIX, suas disposições permitiam a mesma opressão sobre os povos indígenas brasileiros que existia naquele período.

3.3.2 A Constituição Federal de 1988 e a mobilidade indígena

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada com o objetivo de acabar com a política integracionista exercida desde o período da colonização. De acordo com SOUZA FILHO (1998, p. 90/91), suas disposições alteraram a relação entre o Estado e os povos indígenas porque:

> "(1) ampliou os direitos dos índios reconhecendo sua organização social, seus usos, costumes, religiões, línguas e crenças; (2) considerou o direito à terra como originário, isto é, anterior à lei ou ato que assim o declare; (3) conceituou terra indígena incluindo não só aquelas necessárias para habitação, mas à produção, preservação de meio ambiente e as necessárias à sua reprodução física e cultural; (4) pela primeira vez, em nível constitucional, admitiu-se no Brasil que existem direitos indígenas coletivos, seja reconhecendo a organização social indígena, seja concedendo à comunidade o direito de opinar sobre o aproveitamento dos recursos naturais e de postular em juízo; (5) tratou com mais detalhes, estabelecendo assim melhores garantias, da exploração dos recursos naturais, especialmente os minerais, para o que exige prévia anuência do Congresso Nacional; (6) proibiu a remoção de grupos indígenas, dando ao Congresso Nacional a possibilidade de estudo das eventuais e estabelecidas exceções; (7) **mas acima de tudo chamou os índios de índios e lhes deu o direito de continuarem a sê-lo**." (negritos nossos)

Em outras palavras, a Constituição de 1988 reconheceu expressamente o direito a autodeterminação dos povos indígenas, por meio de capítulo próprio (Capítulo VIII Dos Índios), composto por dois artigos (BRASIL, 1988):

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
> § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
> § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
> § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.
> § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.
> § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum"do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.
> § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.
> § 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

> Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Além do capítulo específico para os índios, a Constituição Federal de 1988 trouxe outros dispositivos esparsos referentes aos direitos dos índios: artigo 129, inciso V; artigo 22, inciso XIV, artigo 109, inciso XI, artigo 215, §1º e artigo 210, §2º (BRASIL, 1988).

Não obstante todos esses direitos tenham sido reconhecidos pela Carta Magna brasileira e o Brasil tenha internalizado diversas normas internacionais no mesmo sentido, o Estatuto do Índio permanece em vigor, mesmo tendo um caráter totalmente inconstitucional.

É incontroverso que houve ampliação no reconhecimento e garantia de direitos aos índios, especialmente se considerado os cinco séculos de violações de direitos e opressão sofridas por estes, entretanto, a não revogação do Estatuto do Índio e o atraso de mais de 20 anos na demarcação dos territórios indígenas[19,20], mostram a resistência do poder público em adequar a política indigenista ao estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Além de não existir vontade política em garantir os direitos já conquistados pelos povos indígenas, a Constituição Federal de 1988 apenas considerou territórios tradicionalmente ocupados àqueles habitados pelos povos indígenas, *de forma permanente*, até 1988, *sem considerar os diversos deslocamentos forçados de populações indígenas dentro do território brasileiro e para fora dele*, devido à opressão causada pelo próprio Estado brasileiro.

A alternativa para essas populações que foram forçadas a se deslocar de seus territórios tradicionais muitos anos antes da promulgação da Constituição de 1988, é a criação de Reservas Indígenas pela União, com fundamento no Estatuto do Índio (Capítulo III).

Entretanto, as populações indígenas que foram forçadas a migrar de seus territórios após a Constituição de 1988 não encontram proteção legal na legislação brasileira.

Desde 1988, os indígenas sofreram diversos ataques contra seus territórios e seus direitos. Foram propostos diversos projetos de lei para dificultar a demarcação de seus territórios e muitas populações sofreram ameaças e violências físicas, especialmente por eles impedirem o extrativismo[21] de recursos naturais nas áreas em que ocupam.

[19] Nas disposições transitórias da Constituição Federal de 1988 foi fixado o prazo de cinco anos para demarcação de todos os territórios indígenas existentes no Brasil (BRASIL, 1988). Entretanto, segundo informações obtidas no site da FUNAI, entre 1988 e 2014, foram feitos 558 pedidos de demarcação de terras indígenas e, até então, 468 foram regularizadas, das quais 5 estão interditadas (FUNAI, 2019b).

[20] "É evidente que a questão da territorialidade assumir a proporção da própria sobrevivência dos povos um povo sem território ou melhor sem o seu território está ameaçado de perder suas referências culturais e perdida referência deixa de ser povo"

[21] Para aprofundar os estudos sobre deslocamentos forçados em razão de extrativismo, recomenda-se a leitura de GRISUL e CCJP (2018).

De acordo com pesquisa realizada pelo Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL/UNIRIO) e o Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da UFRJ, "*os efeitos do extrativismo sobre o meio ambiente*, com mais ou menos intensidade, acontecem em todos os países da América Latina e Caribe e *atingem especialmente* as mulheres e as populações camponesas, indígenas e afrodescendentes" (GRISUL e CCJP, p. 4, 2018).

Muitos povos indígenas que não são ameaçados diretamente por extrativistas, para desocuparem o território, que ocupam, sofrem com os impactos negativos decorrentes de extrações de recursos naturais realizadas próximas aos seus territórios, como por exemplo, com a contaminação das vias fluviais que atravessam o território utilizado para a produção de recursos essenciais para a sobrevivência da etnia (GRISUL e CCJP, 2018, p. 6).

Tendo em vista que para os povos indígenas o território é essencial para sobrevivência, não só pela questão física, mas também por suas cosmovisões próprias, os povos que enfrentam situações com a descrita ou perdem seus territórios, estão ameaçados a perder sua cultura e até mesmo a própria etnia (SOUZA FILHO, 1998, p. 129). E são as populações nessas situações que estão desprotegidas pela Constituição de 88 e dependem da iniciativa do poder público para que seja possível ocupar uma reserva indígena.

Além dos ataques sofridos diretamente pelos povos indígenas brasileiros desde a promulgação da Constituição, foram propostos diversos projetos de lei no Congresso Nacional brasileiro, com objetivo de dificultar a demarcação de territórios[22] indígenas.

Foi considerando este cenário, a omissão da Constituição sobre a mobilidade indígena entre fronteiras e os motivos abordados no subcapítulo 2.1.1., que se decidiu pela inclusão do direito de livre circulação de povos indígenas e tradicionais entre fronteiras no projeto original da nova Lei de Migração brasileira (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014). A disposição visava proteger tanto as populações com território transfronteiriços, como às que, tradicionalmente, estão em constante mobilidade.

Mas, tendo em vista o aumento dos deslocamentos forçado de povos indígenas, principalmente por não conseguirem sobreviver plenamente, ao longo de todo ano, em seus territórios; e que esses povos são reconhecidos internacionalmente e nacionalmente como povos autodeterminados, com sua própria cosmovisão e territorialidade, o direito a livre circulação entre fronteira seria reconhecido aos indígenas que se encontram nessa situação de extrema vulnerabilidade: *os migrantes indígenas*.

Ressalta-se que nenhuma das disposições constitucionais usa a expressão "índio brasileiro". Em consonância com as normas internacionais internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro, o povo indígena é autodeterminado e é povo indígena em qualquer Estado nacional.

[22] Segundo informações obtidas no site do Instituto Socioambiental, até 2015 existiam os seguintes projetos: PEC 215/2000, PLP 227/2000, Portaria 303/2012, PL 1610/1996, PEC 237/2013, Portaria 419/2011, Decreto 7957/2013 (ISA, 2015).

Portanto, ainda que o indígena não seja cidadão nacional brasileiro, ele detém todos os direitos originários formalmente reconhecidos pela Constituição Federal de 1988[23] e pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, o que demonstra a inconstitucionalidade do veto ao direito de livre circulação dos povos indígenas entre fronteiras (§2º, artigo 1º, do Anteprojeto da nova Lei de Migração) (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014).

Dentre os poucos casos de migração internacional indígena que se tem conhecimento, é possível citar a migração da população indígena Warao, da Venezuela, ao Brasil. Por isso, no próximo capítulo se apresentará um estudo de caso sobre o fluxo migratório desses indígenas ao Brasil, quais as medidas tomadas pelo governo brasileiro com relação a isso e se estas estão de acordo com as normas analisadas.

[23] Vide artigo 4, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

4 Migração indígena ao Brasil: o caso Warao

Desde 2014[1], é observado um constante ir e vir de migrantes indígenas venezuelanos das etnias Warao e Panare ou Eñape entre a Venezuela e o Brasil.

Os índios Warao são a segunda maior população indígena da Venezuela, totalizando cerca de 49.000[2] indivíduos que estão distribuídos na região do Delta do Rio Orinoco, principalmente no estado de Delta Amacuro[3] (OIM, 2018, p. 65; MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 49; GARCÍA-CASTRO, p. 34/35, 2019). Os índios Panare (eñape) vivem no Estado de Bolívar e possuem língua e cultura distintas dos Warao (MOREIRA, 2019, p. 58).

Em 2018, as autoridades migratórias estimavam que 3.000 indígenas Warao e 200 indígenas Panare (eñape) estavam vivendo no Brasil, sendo que a maioria estava concentrada no Estado de Roraima (MOREIRA, 2019, p. 58).

Como Warao e os Panare possuem culturas e tradições distintas, optou-se pelo estudo de caso do fluxo migratório dos Warao, por eles representarem a maioria dos imigrantes indígenas venezuelanos no Brasil (OIM, 2018, p. 64). O estudo se propõe a apresentar a história recente, alguns dados antropológicos e as dinâmicas da etnia Warao, assim como as medidas tomadas pelos agentes públicos da União e do Estado de Roraima, para recepção desses imigrantes.

Para elaboração do estudo de caso, além da leitura de bibliografia relacionada ao tema, foram analisados (i) os pareceres antropológicos ns.º 01.2017 e 208/2017, elaborado pelos peritos vinculados à Procuradoria da República em Roraima (PRRR), Luciana Ramos, Emília Botelho e Eduardo Tarragó (2017) e Eduardo Tarragó (2017), respectivamente; (ii) o parecer antropológico n.º 10/2017, elaborado pelo analista do Ministério Público da União do Estado do Amazonas, Pedro Moutinho Costa Soneghetti; (iii) o relatório de pesquisa qualitativa sobre os Warao, elaborado pelas pesquisadoras Elaine Moreira e Júlia Camargo (2017), que compôs o estudo sobre o Perfil Sociodemográfico e Laboral dos Imigrantes Venezuelanos no Brasil (2017), promovida pelo CNIg, com o apoio de outras entidades[4]; (iv) recomendações relacionadas à recepção dos imigrantes indígenas,

---

[1] "A chegada dos Warao ao Brasil trata-se de um tipo migratório peculiar, uma vez que não há relatos de deslocamento de indígenas em situação de refúgio para o Brasil." (BRASIL, 2017 apud MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 52).

[2] Segundo o último censo realizado pela Venezuela, em 2011, 48.771 pessoas vivem na região de Delta do Orinoco, divididos nos estados de Delta Amacuro, Monaguas e Sucre (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2015, p. 101).

[3] "O estado de Delta Amacuro é dividido em quatro municípios: Tucupita (a capital), Pedernales, Antônio Díaz e Casacoima. Em todos eles há presença Warao, tanto em áreas urbanas, quanto rurais, ribeirinhas e litorâneas" (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 04)

[4] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), desenvolvida metodologicamente

apresentadas pelo Ministério Público Federal do Estado de Roraima; (v) decisões judiciais relacionadas a migração dos indígenas venezuelanos; outros documentos elaborados por outros órgãos públicos sobre o tema; e (vi) notícias jornalísticas vinculadas na mídia durante o período de estudo sobre a migração indígena venezuelana.

Além disso, serão relatadas algumas das percepções da pesquisadora e sua orientadora durante visita às cidades de Boa Vista e Pacaraima, entre os dias 13 e 15 de junho de 2019, ocasião em que tiveram a oportunidade de visitar abrigo destinado exclusivamente para os migrantes indígenas e obter informações mais precisas sobre as medidas tomadas pelos agentes responsáveis atualmente.

O recorte temporal da pesquisa será de 2014 a 2018, com exceção das medidas tomadas pelos agentes do Estado de Roraima, que também abrangerá os meses de janeiro a junho de 2019.

4.1 O processo histórico dos Warao

A região do Delta do Rio Orinoco está inserida no Estado de Delta Amacuro, na Venezuela, que é o estado com a desembocadura mais importante do país para o oceano e, ao mesmo tempo, com economia deprimida, alto índice de mortalidade infantil e analfabetismo (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 49/50; GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 41). Estes índices resultam, provavelmente, de uma série de acontecimentos ocorridos desde o final do século XVI até os dias de hoje, que serão adiante apresentados.

Estudos antropológicos, arqueológicos e linguísticos apontam que os Warao e seus ancestrais ocupam a região do Delta do Rio Orinoco há aproximadamente 8.000 (oito mil) anos. Os documentos com registros históricos sobre a região datam de pouco mais de 500 (quinhentos) anos e neles consta que os espanhóis colonizadores os registraram pelo nome de tibitibes, partilhando espaço com outros grupos ameríndios (García Castro, 2012 apud RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017).

O ecossistema da região do Delta permitiu a sobrevivência dos Warao nos rios abertos, onde pescavam, exerciam horticultura incipiente em zonas úmidas e navegavam para outras regiões, o que os fizeram reconhecidos, especialmente no período pré-colonial, por sua intensa mobilidade sazonal em um amplo território (que abarcava, inclusive, a região das Antilhas) (HEINEN E GÓMEZ, 1996, p. 09; GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 33).

Por ocuparem região recortada pelo Rio Orinoco e seus afluentes, eles detinham conhecimentos avançados e sofisticados sobre embarcações (o que foi, inclusive, registrado por Cristóvão Colombo, em 1498, quando desembarcou pela primeira vez na costa venezuelana) (FRÍAS, 2013 apud RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017).

pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e executada pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade de Federal de Roraima (UFRR).

No geral, os indígenas que tinham maior mobilidade eram os que compunham a unidade econômica da família (pais, filhos e os cônjuges das filhas), porque eles circulavam pelos canais do Rio Orinoco para obtenção de seus principais meios de sobrevivência (caça, pesca e coleta) (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 33).

No período pré-hispânico, a região que hoje é considerada o norte da Venezuela foi ocupada pelos Aruacos e Caribes , o que forçou parte dos Warao a se deslocar mais para o interior da região do Delta, abandonando alguns territórios que ocupavam e, por consequência, a se especializar em novas formas de sobrevivência nos locais de destino (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 33). Nesse período, foi dado início ao processo de sedentarização dos Warao, pois eles passaram a fazer trocas com outras populações caribenhas que dispunham de horticultura mais sofisticada e, após algum tempo, com os europeus (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 33).

Devido à ecologia de seu território e de sua cultura, o povo Warao foi um dos poucos grupos indígenas que não foi conquistado ou totalmente submetido ao controle dos missionários. Apesar disso, a colonização europeia e a inserção missionária alteraram suas dinâmicas e as dos demais povos indígenas que viviam na mesma região, porque populações que fugiam dos colonizadores e missionários agregaram-se a eles, o que contribuiu ainda mais para a sedentarização (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 06).

Esta reunião de diferentes grupos indígenas com os Warao, advindos da multiplicidade de povos que viviam na região no período pré-colonial, trouxe uma heterogeneidade cultural aos Warao que é uma característica marcante deste povo indígena (OIM, 2018, p. 65).

A partir do século XX, os Warao sofreram impactos decorrentes de projetos governamentais venezuelanos "desenvolvimentistas" implementados na região, que degradaram seus territórios originários e sua reprodução física e cultural (OIM, 2018, p. 65), dos quais se destacam: a introdução do cultivo de "*ocumo chino*", nas décadas de 1920 até 1940, e a construção do dique-estrada no rio Manano, na década de 1960 (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017; TARRAGÓ, 2017, p. 03).

Tais projetos fizeram com que os Warao criassem alternativas de sobrevivência no ambiente urbano da Venezuela e, mais recentemente, nos ambientes urbanos de outros países. A partir da década de 1960 os Warao passaram a ser descritos como dependentes dos recursos e empregos externos para complementar seus recursos de subsistência (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 08/09).

Segundo García-Castro (2019, p. 34), a adaptação dos Warao às mudanças e aos novos atores que surgiram desde o período colonial se deu por meio de suas próprias ferramentas culturais, quais sejam:

"A. El equilibrio con el medio, que se interviene al mínimo y del cual

> se forma parte. B. El carácter no violento de su interrelación con el medio natural y humano (cooperación en vez de confrontación). C. *La trashumancia.* D. La economía de subsistencia. E. El principio de reciprocidad generalizada. F. La organización social basada en las relaciones de parentesco, centrada alrededor de la pareja de ancianos, con la madre/suegra (Arani) en el rol dominante, administrando el producto social y el padre/suegro (Aidamo, Iramo) coordinando equipos de trabajo con los hijos e hijas y sus yernos." (itálicos nossos)

O Delta do Rio Orinoco é dividido em três regiões: alto Delta, médio Delta e baixo Delta. De acordo com Heinen e Gómez (1996, p. 07):

> "El **ápice del Delta** proporciona a los conuqueros criollos e indígenas aculturados, un medio de vida. El **Delta medio**, con extensiones de antiguas plantaciones de cacao, actualmente tiene pocos habitantes y es utilizado en la estación seca por los ganaderos del estado Monagas. El **bajo Delta**, una faja costeña de unos ochenta kilómetros de ancho, es el hábitat propio de los indígenas Warao, "habitantes", arao, de "tierra baja" o "playa", waha (Lavandero, 1991:7). En esta zona y en algunos ramales río arriba, gran parte del interior pantanoso de las islas deltaicas están cubiertas por extensiones de la palma de moriche (*Mauritia flexuosa*) que requiere agua dulce en abundancia." (negritos nossos)

O primeiro projeto governamental foi a introdução do cultivo do tubérculo "*ocumo chino*" (*colacassia esculenta*) em algumas áreas da região do Delta, inclusive no baixo Delta, em que os Warao extraíam *la palma de moriche* (palma de buriti)[5], que constituíam o meio tradicional de vida dos indígenas Warao e era o nicho ecológico onde eles se escondiam dos colonos europeus[6] (HEINEN E GÓMEZ, 1996, p. 07).

Até a introdução do "*ocumo chino*"[7], em 1930, a mobilidade dos indígenas Warao dependia das estações do ano e da produção do *sagú de moriche*, que era o alimento básico da etnia. Os missionários incentivaram o cultivo deste tubérculo, com a esperança de que os Warao abandonassem a região dos pântanos (HEINEN E GÓMEZ, 1996, p. 22 e 27).

A impossibilidade de exploração da *palma de moriche* e de coleta de produtos de seu habitat alterou a mobilidade dos Warao, os forçando a se deslocar para outras regiões em busca de alimento e de trabalhos urbanos. Eles iniciaram um processo migratório para outras regiões e muitos deles se estabeleceram nas cidades de Barrancas e Tucupita,

[5] A *palma de moriche* não só serve de alimento, mas também como matéria prima para artesanato e elaboração de produtos necessários para sobrevivência (fibra de moriche), assim como manutenção do ecossistema onde vivem (sobrevivência de larvas, produção de mel e sobrevivência de peixes *hoku*) (HEINEN E GÓMEZ, 1996, p. 10/20).

[6] Os Warao "são indicados como a única população a ter desenvolvido o manejo e uso dos morichales/buritizais, com técnicas apropriadas para a confecção da yuruna, palma do buriti" (WILBERT; LAFÉE-WILBERT, 2007 apud MOREIRA E FARIA, 2017)

[7] "Este tipo de ocumo no sólo es una planta que se da con suma facilidad en los suelos pantanosos del Delta, sino que es de tan fácil manejo, que de las cortezas desechadas alrededor de las casas Warao, crecen nuevas plantas sin tubérculo que a su vez sirven de cormos para nuevas plantaciones." (HEINEN E GÓMEZ, 1996, p. 25/27).

no Estado de Delta Amacuro. Foi a partir dessa fase em que se observou a relação de dependência econômica da etnia com a população urbana, casos de desnutrição infantil e aumento dos casos de tuberculose (HEINEN E GOMÉZ, 1996, p. 27/28; HEINEN, 2012 apud RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017).

Alguns anos depois, na década de 60, um "megaprojeto" governamental foi implementado na região do Delta do Rio Orinoco, através da Corporación Venezolana de Guayana (CVG): a construção de um dique-estrada que daria acesso por terra à cidade de Tucupita, que tinha como fim o aumento das terras aptas às atividades agropecuárias (GARCÍA-CASTRO, 1996; GARCÍA-CASTRO, 2012 apud RAMOS, BOTELHO, TARRAGÓ, 2017).

Para construção deste dique-estrada, foi necessário barrar o Rio Manamo, que é um afluente do Rio Orinoco, o que causou diversos impactos negativos ao ecossistema local e na forma de vida dos Warao, conforme expuseram RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ (2017, p. 10) em seu parecer:

> "*Consta que apesar da presença massiva dos Warao na região, eles não foram ouvidos ou consultados sobre este projeto* que, no entanto gerou de imediato a remoção forçada de parcialidades da etnia e o impedimento de acesso às áreas anteriormente em uso, além de passar suas áreas para populações não indígenas, incentivando estas a empreender em agricultura familiar ou empresa agrícola.
> Os principais efeitos ambientais adversos que fizeram fracassar o projeto de tornar o delta em uma "grande granja" foram a salinização das águas, a acidificação do solo, a elevação do nível das águas nas ilhas e o surgimento de doenças nas áreas onde as águas ficaram paradas. Com a construção do dique houve a afetação simultânea de todas as atividades de subsistência dos Warao: a pesca (devido ao aumento da salinidade na estação seca no rio abaixo), a agricultura (acidificação dos solos) e a disputa por recursos naturais em partes do território." (HEINEN e GARCÍA CASTRO, 2000 apud RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 10) (itálicos nossos)

Os indígenas que viviam na região do baixo Delta foram os primeiros sentir as consequências: salinização da água potável e das semeaduras, somado com o desaparecimento de parte dos peixes que eram importantes para a sobrevivência das populações que viviam nas ribeiras. No interior observou-se a perda da fertilidade dos solos e a diminuição dos recursos vegetais (GARCÍA-CASTRO e HEINEN, 1999, p. 19).

Diante disso, muitos Warao foram removidos da região e encaminhados para assentamentos novos, onde se impunha o padrão habitacional da família nuclear não indígena, "cada povoado contava com escola, galpão comunal e terras comunais para cultivo familiar" e eles passaram a fazer parte da economia monetária (GARCÍA CASTRO e HEINEN, 1999, p. 20).

Após algum tempo, na década de 1990, após foram implementados empreendimentos petroleiros na região onde viviam os Warao (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017).

Estes empreendimentos, mais uma vez criaram dificuldades ao acesso livre dos Warao em seus territórios ancestrais, não utilizaram a mão-de-obra dos Warao, além de contaminar as vias fluviais e destruiu as regiões de manguezais (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 50).

As consequências da introdução do "*ocumo chino*", da construção do dique-estrada no rio Manamo e a extração de petróleo ao modo de vida dos Warao demonstram a importância da ratificação e internalização da Convenção n.º 169 da OIT (OIT, 1989)[8], que, dentre outras previsões, determina a consulta dos povos indígenas sobre os projetos que poderão lhes afetar e a observância de sua cultura e tradições pelos Estados nacionais. Se os Warao tivessem sido consultados sobre essas iniciativas, provavelmente seriam evitados ou minimizados os inúmeros efeitos adversos causados aos territórios originários por eles ocupados.

Além disso, em 1992 a cólera atingiu os habitantes do Delta, especialmente os Warao que viviam nas regiões mais remotas e que, portanto, não foram atingidos pelos regimes das missões e capitalista, nem mesmo acessavam serviços estatais de educação e saúde. A morte de centenas de Warao foi o que motivou um dos primeiros deslocamentos massivos dos Warao (MANTINI-BRIGGS, 2019, p. 101/102).

Segundo MANTINI-BRIGGS (2019, p. 103), que presenciou pessoalmente a epidemia de cólera no Delta:

> "Peor aún el cólera llega sin que los Mariuseros supieran nada de la enfermedad, los oficiales de salud no habían llevado la información del cólera a los Warao por la propia imposibilidad cultural crónica de los profesionales que *no les permitió ver al otro Warao como ser humano digno y capaz de entender la envergadura de esta enfermedad. Así, en una noche de terror fueron muriendo uno a uno hasta llegar a nueve personas*, nueve seres humanos y entre los muertos el representante comunitario Santiago Rivera y otros líderes practicantes de la medicina Warao más prestigiosos de la zona, lo que ocasionó una merma en la confianza de tales practicantes y sus estrategias para solucionar la problemática de la diarrea asesina y mantener con vida a los Mariuseros. *Entonces, fue la epidemia de cólera en el delta, iniciada en agosto del 1992, que motivó a los primeros masivos desplazamientos de Warao hacia las ciudades grandes del país.* En vista de estos acontecimientos el liderazgo fue asumido por su hijo, Elías Rivera, un joven. El resto de los pobladores salieron en busca de asistencia médica de las instituciones de salud. Elías Rivera emergió como un líder eficaz y eficiente para enfrentar a las autoridades en exigir recursos para tratar esta enfermedad mortal que dejaba a los cuerpos secos y arrugados debido a la rápida perdida de líquidos que producía esa diarrea nunca antes conocida por el Warao. Después de haber apoyado en frenar a la epidemia en 1993, el Dr. Charles Briggs y mi persona visitamos cada comunidad a lo largo de la zona fluvial, documentando aproximadamente 500 muertes Warao (Briggs y Mantini-Briggs 2005)." (itálicos nossos)

[8] A Venezuela aprovou a adoção da Convenção n.º 169 da OIT em 1989, mas apenas a internalizou em maio de 2002 (ILO, 2019).

Todos esses acontecimentos somados à crise política e econômica enfrentada pela Venezuela nos últimos anos incentivaram de forma progressiva a imigração forçada dos Warao aos centros urbanos de seu país e, mais recentemente, ao Brasil, em busca de meios de sobrevivência.

Para GARCÍA-CASTRO (2019, p. 35), os movimentos dos Warao aos centros urbanos "são uma estratégia de adaptação transmitida culturalmente e realizada segundo o lugar e as circunstâncias, incluindo o meio urbano, e que demonstre ter um elevado valor para sobrevivência".

De fato, ao se analisar o fluxo migratório recente dos Warao ao Brasil, nota-se a manutenção das culturas e tradições desses migrantes, mesmo quando exercem novas praticas necessárias para a sobrevivência nos ambientes urbanos brasileiros.

Uma das práticas dos Warao nos ambientes urbanos venezuelanos e brasileiro é o ato de pedir ou mendicância. Entretanto, a noção de mendicância dos Warao é diferente da noção ocidental, que vê a doação como prática altruísta.

A economia dos Warao é de subsistência e, por isso, eles desconhecem as noções de "pobreza" e "riqueza" construídas pelos estados modernos capitalistas. Quando os membros de uma comunidade Warao estão carecendo de recursos para sobrevivência, aqueles que os possuem com abundância devem doar parte do excedente, para, assim, garantir a sobrevivência de todos os membros da comunidade (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 36 e 39).

Ao migrarem aos ambientes urbanos, os Warao mantém essa visão e praticam a coleta, assim como faziam no Delta, mas, ao invés de coletarem *palma de moriche*, coletam dinheiro e produtos necessários para a sobrevivência daqueles que os possuem em abundância (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 36).

O exercício da mendicância varia de acordo com as regiões do Delta. Os Warao do alto e médio delta exercem atividades laborais de forma estável, por isso não costumam mendigar e alguns deles são contra esta prática. Por outro lado, os Warao do baixo delta, que vivem nos canais do rio Orinoco, de forma mais isolada, entendem como lógica e natural a prática de pedir (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 37).

Além da mendicância, os Warao exercem atividades laborais de baixa qualificação, vendem artesanatos e produtos de sua região, como o mel, por exemplo.

Nos ambientes urbanos, os Warao vivem, temporariamente, em situação de rua, até conseguirem arrecadar dinheiro suficiente para levar ao seu local de origem, como forma de auxiliar os outros membros de sua família e da comunidade. Dessa forma, os Warao

têm conseguido se manter economicamente e como grupo[9,10] (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017; SONEGHETTI, 2017, p. 17; TARRAGÓ, 2017, p. 09).

Ao mesmo tempo em que os contextos urbanos serviram de solução econômica para os Warao, trouxeram problemas relacionados à saúde[11] que eram estranhos aos membros desse povo indígena e que estão, em regra, associados à pobreza, desnutrição e desamparo social.

4.2 O fluxo migratório dos Warao ao Brasil

Observou-se pela primeira veza presença dos Warao em território brasileiro em 2014, quando, aparentemente, iniciava-se uma crise política e econômica na Venezuela (CAMARGO E MOREIRA, 2017, p. 52; ORTIZ, 2018), devido às históricas disputas internas de poder político e a queda do preço do barril de petróleo[12], que é a principal atividade econômica do país (CARVALHO, 2017, p. 69), que teve um progressivo aumento nos anos seguintes.

Os efeitos da crise venezuelana para os indígenas foram devastadores, porque aqueles que já estavam inseridos no mercado de trabalho foram os primeiros a perder seus postos; e os demais passaram a não conseguir coletar o necessário para complementação de recursos de subsistência por meio da mendicância (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 42).

De acordo com GARCÍA-CASTRO (2019, p. 35):

> "En la coyuntura actual, cuando se está produciendo un fenómeno migratorio massivo desde Venezuela hacia Brasil, los Warao se encuentran, una vez más, practicando sus estrategias ancestrales, donde la clave de la supervivencia está en saber aprovechar la diversidad de recursos que les aportan ambos medios: el natural y el humano.
> Creemos que en Brasil estamos ante el comienzo de un proceso similar al que se dio en Venezuela, incipientemente después de 1964, cuando se cerró el Caño Manamo, causando un desastre ecológico de gran magnitud (García-Castro y Heinen, 1999), pero que se incrementó a partir del final de la década de 1990, agravándose a mediados de los 2000."

[9] Tal prática se deu de modo especial entre os Warao: "as mulheres respondem pelas atividades de coleta, cabendo a elas também um papel importante na repartição e distribuição dos alimentos e demais produtos." (GARCIA CASTRO, 2000 apud RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017).

[10] Também existem registros do contato dos Warao com AIDS e a prostituição feminina em centros urbanos venezuelanos (MOREIRA e CAMARGO, 2017, p. 52).

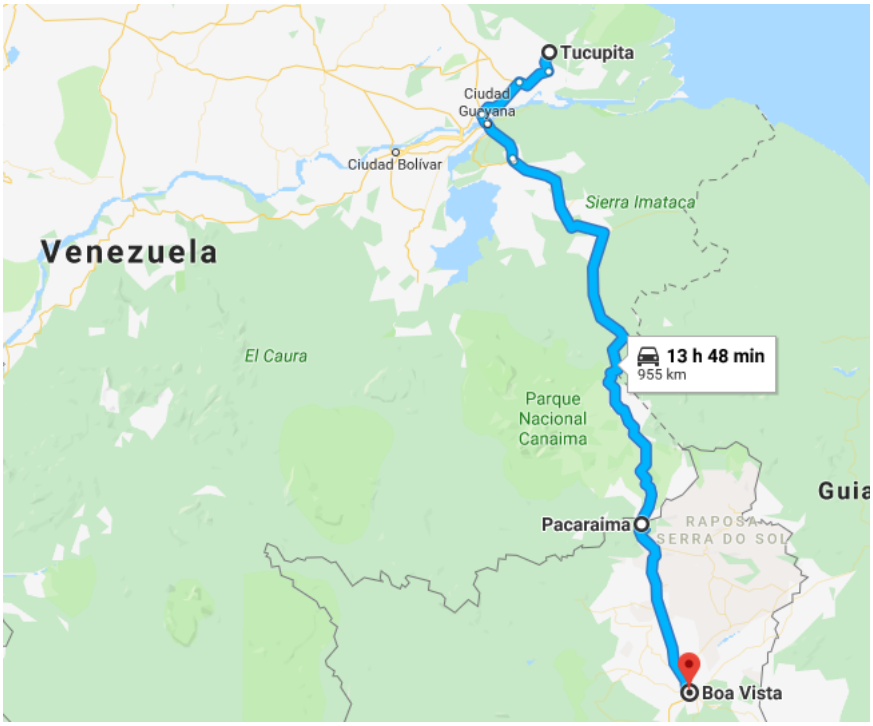
[11] Além da epidemia de cólera ocorrida na década de 90, os Warao sofreram com uma doença misteriosa, possivelmente transmitida por morcegos entre 2007 e 2008, e até hoje enfrentam problemas relacionados à AIDS e outras doenças (MANTINI-BRIGGS, 2019).

[12] "a partir de 2013 ocorre também um grande aprofundamento da crise econômica venezuelana que é agravada agora pela queda do preço do petróleo no mercado internacional em 2014. Nesse ano, o preço do barril do petróleo que havia chegado no patamar de US$115 passa a ser negociado a US$50 em janeiro de 2015, desvalorizando-se em 60%. Constituindo o petróleo o seu produto para a obtenção de divisas, a Venezuela passa a enfrentar grandes dificuldades no sentido de poder arcar com a manutenção da máquina pública do país e com os custos das importações dos produtos que compra." (CARVALHO, 2017, p. 69).

Os imigrantes Warao têm perfil diferente dos imigrantes venezuelanos não-indígenas, porque "conforman una minoría ya marginal y discriminada en origen, desprovistos de educación formal, a menudo monolingües Warao y poco adaptados a la vida urbana." (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 44).

Diferente do que muitos acreditam, eles não vivem nas fronteiras físicas entre Brasil e Venezuela, mas, sim, a, aproximadamente, 950 km de distância da capital do Estado de Roraima. A maioria deles percorre um longo trecho com vias fluvial[13] e terrestre e, ao final, acessa o território brasileiro por meio da fronteira existente entre o município venezuelano Santa Elena de Uairén e o município brasileiro Pacaraima[14]. Esta fronteira é conhecida como BV-8 (Brasil-Venezuela n. 8), conforme Fig. 6.

Figura 6 – Percurso dos indígenas entre Tucupita, no Estado de Delta Amacuro, na Venezuela, Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima, no Brasil.



Fonte: Google Maps

Atualmente, ao atravessarem a fronteira, os imigrantes, tanto indígenas, quanto não-indígenas, passam pelo Posto de Identificação da "Operação Acolhida"[15], onde:

a) devem ser informados sobre as alternativas existentes para a regularização da situação migratória no território brasileiro;

[13] "Tucupita é o ponto de partida da maioria, que lá chegam por via fluvial e de lá continuam por rodovia, Há distâncias fluviais que demandam até dois dias de deslocamento para se chegar a Tucupita. A partir de Tucupita até a última cidade Venezuelana, que é Santa Elena de Uairén, levam mais um dia." (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 22).

[14] Àqueles que permanecem em Pacaraima, no geral, exercem atividades mal remuneradas na cidade ou para fazendeiros da região, e circulam, com frequência, mercadorias e outros produtos de sua cidade de origem para Pacaraima e vice e versa (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 72).

[15] Para mais informações sobre a Operação Acolhida, vide subcapítulo 4.2.3, adiante.

b) preenchem formulário com seus dados pessoais e informam a alternativa escolhida para regularização da situação migratória;

c) recebem água e uma sopa (muitos dos imigrantes passam até três dias sem se alimentar até ingressarem no território brasileiro);

d) entregam a carteira de vacinação e recebem as vacinas que ainda não tomaram (existem 12 (doze) tipos de vacina disponíveis no Posto de Identificação).

As crianças e adolescentes menores de 18 (dezoito) anos desacompanhadas ou que estejam acompanhadas de adulto sem vínculo parental ou autorização legal, são encaminhadas ao posto da DPU, que fica dentro do próprio Posto de Identificação. O objetivo da DPU é prevenir o tráfico humano (DPU, 2018).

Os menores desacompanhados ou que estiverem acompanhados de adulto que não detenha o poder familiar são encaminhados a um Posto Avançado da Vara da Infância e Juventude do Estado de Roraima que funciona dentro da Superintendência da Polícia Federal (DPU, 2018).

Os imigrantes que chegam com problemas de saúde são encaminhados para a Base de Saúde do Exército Brasileiro (EB), onde recebem os cuidados necessários, antes de serem atendidos no Posto de Identificação. Os imigrantes em estado grave são estabilizados na Base de Saúde e encaminhados à cidade de Boa Vista para atendimento de emergência[16].

Terminado o primeiro atendimento no Posto de Identificação, os imigrantes podem optar por continuar o procedimento para emitir outros documentos brasileiros, como Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); ou seguir viagem e obter esses documentos no local de destino[17].

Grande parte dos migrantes indígenas atravessa a fronteira sem portar nenhum documento pessoal. Segundo o "Relatório Missão Roraima" elaborado pelos Grupos de Trabalho sobre Assistência e Proteção às Vítimas de Tráfico de Pessoas, Migração e Refúgio, Indígenas da DPU (2018, p. 18), em roda de conversa feita com imigrantes indígenas do sexo masculino, lhes foi relatado que:

> "Muitos não possuem documentos e nos pareceu que não compreendiam a importância de se ter/guardar de forma adequada os documentos por ser algo estranho a sua cultura. Relataram dificuldade em obter segunda via de documentação junto ao consulado venezuelano."

[16] Segundo relatos dos militares que atuam na Base de Saúde, os pacientes em estado grave podem ser transportados até Boa Vista por ambulância (o município de Pacaraima possui uma ambulância e o EB possui quatro ambulâncias) ou helicóptero do EB (em último caso). Entretanto, o Hospital Público de Boa Vista disponibiliza apenas 06 (seis) leitos na Unidade Intensiva, o que muitas vezes prejudica o atendimento de brasileiros e imigrantes em estado grave.

[17] Esses documentos são emitidos por diferentes órgãos públicos, por isso, os imigrantes que decidem obter os documentos no local de destino precisarão obter informações sobre os procedimentos padrões e os endereços das unidades competentes para expedição.

Os indígenas indocumentados não podem solicitar residência temporária, restando-lhes o pedido de refúgio. A solicitação de refúgio se torna o documento pessoal desses imigrantes, que é preenchida conforme as informações relatadas por eles próprios[18]. Munidos desse documento, eles também podem solicitar a emissão de CPF e de CTPS.

Todo o atendimento é realizado em conjunto pelo Exército Brasileiro (EB), Polícia Federal, DPU, representantes dos respectivos Ministérios do Governo Federal, pelas entidades internacionais ACNUR, OIM e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), assim como ONGs contratadas por estas entidades.

Os imigrantes que optam por emitir todos os documentos no Posto de Identificação permanecem em Pacaraima por, aproximadamente, 03 (três) dias. Por isso, existe um abrigo de apoio dentro da área em que fica este posto, que recebe temporariamente os imigrantes não-indígenas que aguardam a finalização dos documentos. As mulheres, crianças, idosos e enfermos têm prioridade no acolhimento e, durante o dia, apenas as mulheres podem permanecer dentro do abrigo.

Durante a pesquisa de campo feita em junho deste ano, obtiveram-se registros fotográficos do Posto de Identificação e do abrigo de apoio em Pacaraima, no Estado de Roraima, que se encontram colacionados abaixo (Fig. 7 a Fig. 22).

Os indígenas, por outro lado, podem ser acolhidos no abrigo *Janokoida*, que é um abrigo exclusivo para imigrantes indígenas. Aqueles que não conseguem vaga, em razão de superlotação, permanecem nas ruas de Pacaraima.

Por ser pequena, em regra, a cidade de Pacaraima não oferece condições para a permanência dos imigrantes venezuelanos. Os que permanecem em Pacaraima costumam exercer atividades mal remuneradas na cidade ou em fazendas da região; ou circulam produtos e mercadorias entre a fronteira (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 72).

Por isso, após a obtenção dos documentos, a maioria dos imigrantes Warao segue para Boa Vista, que fica a uma distância de 215km[19] (MOREIRA E CAMARGO, 2017; SONEGHETTI, 2017, p. 19). Porém, a partir de 2017, parte dos imigrantes Warao optaram por migrar para outras cidades brasileiras, como Manaus, no Estado do Amazonas, Belém e Santarém, no Estado do Pará, devido às condições desfavoráveis para permanência em Boa Vista.

SONEGHETTI (2017, p. 21), que realizou pesquisa de campo em Manaus em

[18] "No caso do registro de nascimento de indígena, destacamos como boa prática do Estado brasileiro a Resolução Conjunta n.º 3 CNJ-CNMP, de 19 de abril de 2012. Essa resolução facilita o registro tardio de indígenas, bem como reforça e legitima o uso dos nomes tradicionais indígenas, demonstrando que há entendimento e sensibilidade estatal para tratar de temas relacionados à documentação indígena sem perder o contexto histórico e regional em que se inserem as realidades dos povos indígenas e suas relações com o Estado." (OIM, 2018, p. 37).

[19] Normalmente, os Warao percorrem este trajeto de ônibus, que custa R$120,00 por pessoa, ou por meio de carona e/ou táxi (SONEGHETTI, 2017, p. 20).

Figura 7 – Marco da fronteira Brasil-Venezuela(BV8)

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

Figura 8 – Lado brasileiro da fronteira BV8

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

2017, afirma em seu parecer técnico nº 10/2017 que os indígenas que lá estavam relataram algumas das razões que os levaram a migrar para outras cidades:

> "1) a disseminação de um discurso que desestimulava os cidadãos de Boa Vista a dar dinheiro para os indígenas, o qual era reproduzido pelos administradores do CRI (o que era apontado pelos Warao como a proibição de pedirem dinheiro nas ruas); 2) as condições de abrigamento no CRI, sobretudo no que diz respeito à convivência conflituosa com

Figura 9 – Recepção do Posto de Identificação da Operação Acolhida em Pacaraima

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

Figura 10 – Espera de solicitantes de refúgio e solicitantes de residência temporária

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

> os criollos (não indígenas) e à alimentação disponível, a qual era vista como insuficiente e incompleta (serviam apenas arroz e macarrão, sem nenhuma carne); 3) a grande dificuldade por parte dos homens Warao em obter trabalho; e 4) a concorrência para venda de artesanato, gerada pela grande quantidade de indígenas Warao na cidade."

Alguns Warao também relataram à SONEGHETTI (2017, p. 21) que se deslocaram

Figura 11 – Indígenas Warao solicitantes de refúgio

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

diretamente para Manaus, sem atravessar o Estado de Roraima. O percurso entre Tucupita e Manaus é de, aproximadamente, 1700 km e, em regra, a viagem tem duração de dois dias e uma noite, se feita sem paradas (SONEGHETTI, 2017, p. 19), conforme se verifica na Fig. 23.

Durante os trabalhos de campo, os peritos SONEGHETTI[20] (2017) e RAMOS, BOTELHO e TARRAGO[21] (2017) concluíram que a dinâmica migratória dos Warao no Brasil é **pendular**, com o principal objetivo de levantar recursos necessários para sobrevivência, por meio da mendicância e comercialização de artesanatos, mel, entre outros produtos.

No mesmo sentido foi a conclusão de MOREIRA E CAMARGO (2017, p. 61):

> "É provável, que os Warao, que *historicamente possuíam uma mobilidade constante na Venezuela*, possam estar apresentando essa característica em território brasileiro, visto a flexibilidade do povo Warao estar em Boa Vista, Manaus e Belém, em um tempo aparentemente escasso para reconhecimento geográfico desde suas chegadas." (itálicos nossos)

Essa dinâmica de mobilidade própria da etnia e outros fatores externos, como

[20] "A dinâmica de mobilidade Warao é caracterizada por um constante ir e vir entre o Brasil e a Venezuela" (SONEGHETTI, 2017, p. 13).

[21] "Os Warao com os quais mantivemos contato no Brasil referem-se a estas mesmas características e práticas, acrescentando a agricultura e a criação de animais, assim como o hábito de saírem de seus locais de origem para comercializar o artesanato e outros produtos, como o mel; como eles afirmam: "Somos viajeros"." (RAMOS, BOTELHO e TARRAGO, 2017, p. 13).

Figura 12 – Crianças Warao observando outras crianças brincando na repartição da UNICEF

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

o fechamento/abertura da fronteira; sazonalidade na pesca e da coleta em seus locais de origem; fazem com que a quantidade de Waraos no Brasil oscile ao longo do ano[22] (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 17), o que dificulta a contabilização de imigrantes Warao que habitam o território brasileiro ou que já o acessaram anteriormente.

Os Waraos entrevistados por RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ (2017, p. 14) afirmaram que alguns ainda vivem em comunidades situadas nas beiras dos rios, mas sempre se deslocam aos centros urbanos "para vendas, trocas, trabalhos temporários, obtenção de dinheiro de doações nas ruas e acesso a serviços públicos de saúde, dentre outros motivos"; e aqueles que optam por viver nos centros urbanos mantêm vínculos sociais com as suas comunidades ribeirinhas.

A decisão de migrar e escolha do Brasil como destino se deu após o conhecimento de histórias de outros Warao que migraram e foram bem-sucedidos, como foi o caso do Warao chamado Renot Rattio, que se deslocou ao Brasil no início de 2016 e teve sucesso

[22] "deve-se considerar também na análise deste dado que as fronteiras ficaram temporariamente fechadas e que houve o incidente de tentativa de deportação, o que pode ter desestimulado os que pretendiam vir pela primeira vez (e desistiram) e/ou os que já desejavam retornar, mas ficaram no Brasil por medo da restrição do direito de ir e vir em um possível retorno." (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 17)

Figura 13 – Posto de Identificação da Operação Acolhida em Pacaraima 01

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

nas vendas de artesanato e arrecadações de doações (MOREIRA e CAMARGO, 2017, p. 61).

Eles se deslocam ao Brasil em grupos familiares; e, enquanto isso, outros membros da família extensa permanecem na comunidade de origem aguardando o retorno daqueles que migraram ou, se for a decisão de todos, migram em encontro dos demais (RAMOS, BOTELHO e TARRAGO, 2017, p. 17).

É provável que esses vínculos familiares e os relatos de outros imigrantes de mesma origem e etnia tenham proporcionado o capital cultural e financeiro necessários para tornar possível o fluxo migratório dos Warao ao Brasil, conforme explica CASTLES e MILLER (2004, p. 41):

> "Los vínculos familiares con frecuencia proporcionan tanto el capital financiero como el cultural que hacen posible la migración. Es típico que las cadenas migratorias comiencen por un factor externo, como el reclutamiento o el servicio militar, o por un movimiento inicial de jóvenes pioneros (casi siempre varones). Una vez que se establece un movimiento, los migrantes siguen sobre todo "rutas conocidas" (Stahl, 1993); reciben la ayuda de parientes y amigos que ya están en el área de inmigración. Las redes basadas en la familia o en el origen común, ayudan a proporcionar albergue, trabajo, orientación en los procedimientos burocráticos y apoyo en las dificultades personales. Estas redes sociales hacen que el proceso

Figura 14 – Alimentação oferecida aos imigrantes no Posto de Identificação

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

> migratorio sea más seguro y manejable para los migrantes y sus familias. Los movimientos migratorios, una vez iniciados, se convierten en procesos sociales autosostenidos."

Segundo CAMARGO e MOREIRA (2017, p. 52):

> "O modelo Warao nos centros urbanos venezuelanos ainda parecer ser o mesmo que se registra no Brasil: pedir dinheiro em pontos estratégicos (trabalho feminino) ou vender seus artesanatos. Viajam em famílias de modo a contar com homens que se encarregam de cuidar dos seus pertences, enquanto as mulheres trabalham nas ruas."

SONEGHETTI (2017, p. 24) pontua que a venda de artesanato não era uma prática comum na Venezuela, por isso pode ser considerada uma pratica adaptativa de sobrevivência dos Warao no contexto brasileiro. Além disso, ele observou que os artesanatos tinham a mesma qualidade dos artesanatos brasileiros, mas eram vendidos em preço inferior.

Ademais, segundo informações obtidas durante a pesquisa de campo, muitos dos imigrantes Warao têm como primeira língua o idioma da etnia e como segunda língua o espanhol, sendo que alguns deles, principalmente os mais velhos, apenas falam o idioma da etnia. Isso dificulta o trabalho dos agentes das entidades internacionais e das ONGs que atuam diretamente com os imigrantes.

Figura 15 – Imigrantes aguardando na fila de alimentação no Posto de Identificação

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

Ao serem questionados por MOREIRA E CAMARGO (2017, p. 61) sobre outros casos de migração internacional da etnia, eles relataram que:

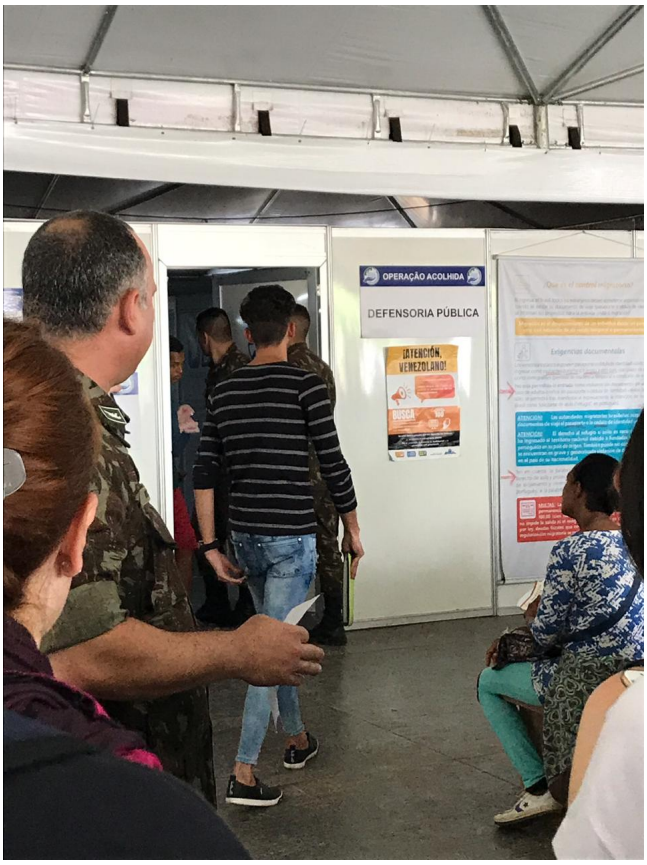
> "desconhecem antecedentes de migração internacional entre sua etnia, relatam que havia mobilidade entre as comunidades indígenas e cidades próximas às suas comunidades na Venezuela. Por exemplo, ouviu-se relatos de um Warao que habitou uma cidade e três comunidades distintas antes de migrar para o Brasil."

As autoridades de migração brasileiras enfrentaram (e ainda enfrentam) muita dificuldade na recepção dos Warao, por eles possuírem mobilidade pendular, com praticas adaptadas para sobrevivência em contexto urbano, mas ao mesmo tempo manterem cultura e tradições próprias da etnia.

Apesar de extinta a lógica integracionista do ordenamento jurídico brasileiro e do direito internacional público, "ainda falta orientação e entendimento das instituições públicas com relação à presença de indígenas migrantes e em contexto urbano" (OIM, 2018, p. 27), pois muitas das instituições consideram que esses indígenas perderam sua identidade ancestral e, por consequência, os direitos especiais que a lei lhes concede.

O mesmo pode ser observado na Venezuela. A sociedade tem visto os territórios an-

Figura 16 – Repartição da Defensoria Pública da União no Posto de Identificação



Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

cestrais desocupados pelos Warao, devido às migrações forçadas dos grupos familiares, como terrenos disponíveis para ocupação e utilização por não indígenas (GARCÍA-CASTRO, 2019, p. 42). Os Warao, por sua vez, com todas as suas vulnerabilidades, não têm condições de lutar ou reocupar seu território que estão nas mãos de não indígenas.

Em 2018, a OIM (2018, p. 35/36) realizou entrevista estruturada com, ao menos, 20 representantes de instituições que atuam com migração no Brasil, que afirmaram que os maiores desafios na recepção dos Warao são:

> "• compreender o fenômeno das migrações indígenas;
> • aplicar parâmetros de atendimento a povos indígenas no Brasil;
> • agir com qualidade técnica, aproveitando experiências positivas e lições aprendidas no âmbito nacional; e
> • evitar acirrar as tensões explícitas e as relações preconceituosas já existentes com relação a indígenas."

Além desses desafios, necessário pontuar que nos Estados de Roraima e do Amazonas se concentram a maior parte dos povos indígenas brasileiros, que têm histórico de resistência e luta pela ocupação de seus territórios originários (CEPAL, 2015, p. 64). Por isso, é alta a probabilidade de contato interétnico entre os imigrantes indígenas e os povos indígenas

Figura 17 – Base de saúde do Exército Brasileiro 01

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

locais, o que, muitas vezes, pode gerar conflitos entre as etnias, devido às diferenças culturais e o instinto de proteção do território originário (SOUZA, 2012).

Tendo em vista as inúmeras questões envolvidas na imigração de Waraos ao Brasil, nos próximos subcapítulos serão abordadas as medidas tomadas pela União e o Estado de Roraima, e se tais medidas se adequam às legislações internacionais analisadas nos Capítulos 01, 02 e 03, do presente estudo, na tentativa de auxiliar na solução dos desafios apresentados por este fluxo migratório e, principalmente, na construção de medidas que

Figura 18 – Base de saúde do Exército Brasileiro 02

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

garantam os direitos desse povo indígena no Brasil.

4.2.1 A condição dos imigrantes Warao na legislação brasileira

A compreensão do fenômeno da migração indígena Warao implica na identificação da *categoria jurídica* prevista no ordenamento brasileiro em que se enquadram esses imigrantes.

Conforme já exposto, os indígenas Warao possuem uma etnia com práticas de sobrevivência e culturas heterogêneas, conforme a região que ocupam do Delta. Alguns, por exemplo, vivem mais próximos de ambientes urbanos, mas sem perder sua identidade indígena (OIM, 2018, p. 65). Devido a essas características "torna-se um desafio compreender esse fenômeno migratório a partir das categorias jurídicas preexistentes, que foram formuladas para outros grupos populacionais" (OIM, 2018, p. 66).

Além disso, existe a preocupação com os próprios imigrantes Warao, pois, conforme estudo elaborado pela OIM (2018, p. 66):

> "não parece haver clareza ou preocupação dos indígenas Warao com relação às escolhas ou opções disponíveis para a regularização ou definição de sua permanência no Brasil. Muitos dos indígenas comunicam apenas

Figura 19 – Abrigo de apoio “BV8”

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

Figura 20 – Dormitório masculino do abrigo de apoio “BV8”

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

> questões relacionadas à necessidade de ter comida, receber atendimento de saúde e prover bens de consumo básicos para seus familiares.” (OIM, 2018, p. 66)

Atualmente, apesar desta dinâmica própria de mobilidade não encontrar respaldo integral na categoria de refúgio, nem mesmo na categoria de residência estrito sensu[23]

[23] “Configura-se, assim, o movimento pendular de migração, que não encontra respaldo integral nem na categoria jurídica do refúgio, caracterizada pela existência de perseguição ou risco e pela opção do

Figura 21 – Espaço comunitário do abrigo de apoio "BV8"

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

(OIM, 2018, p. 67), os imigrantes Warao têm solicitado refúgio e, de modo geral, utilizado como documento o protocolo desta solicitação.

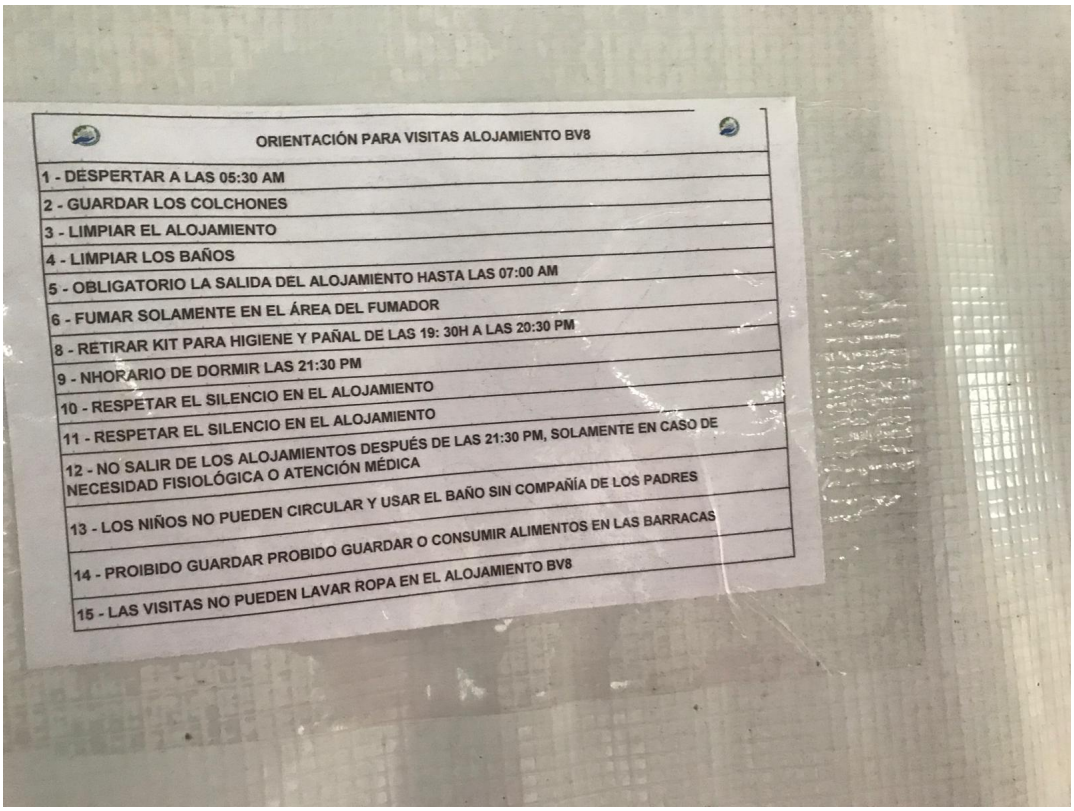
Porém, não é possível saber se essa escolha, de fato, tem sido feita de forma livre e esclarecida, nem mesmo se os imigrantes Warao serão futuramente reconhecidos pelo CONARE como *refugiados* e quais serão os efeitos desse reconhecimento. Por isso, tentar-se-á, nesse subcapítulo, analisar se as categorias atualmente previstas no ordenamento jurídico brasileiro são suficientes para garantir os direitos desses imigrantes.

Inicialmente, necessário saber, ainda que de forma superficial, a legislação venezuelana que trata sobre direitos dos povos indígenas.

Desde 1999, vigora na Venezuela a "Constituição da República Bolivariana da Venezuela", aprovada com a entrada de Hugo Chávez no poder e com ampla participação popular, que ampliou os direitos dos povos indígenas, tanto no que diz respeito ao direito

não retorno ao país de origem, nem na categoria de residência em estrito senso, baseada no ânimo de instalar-se e manter-se no país" (OIM, 2018, p. 67).

Figura 22 – Orientações do abrigo de apoio “BV8”



Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

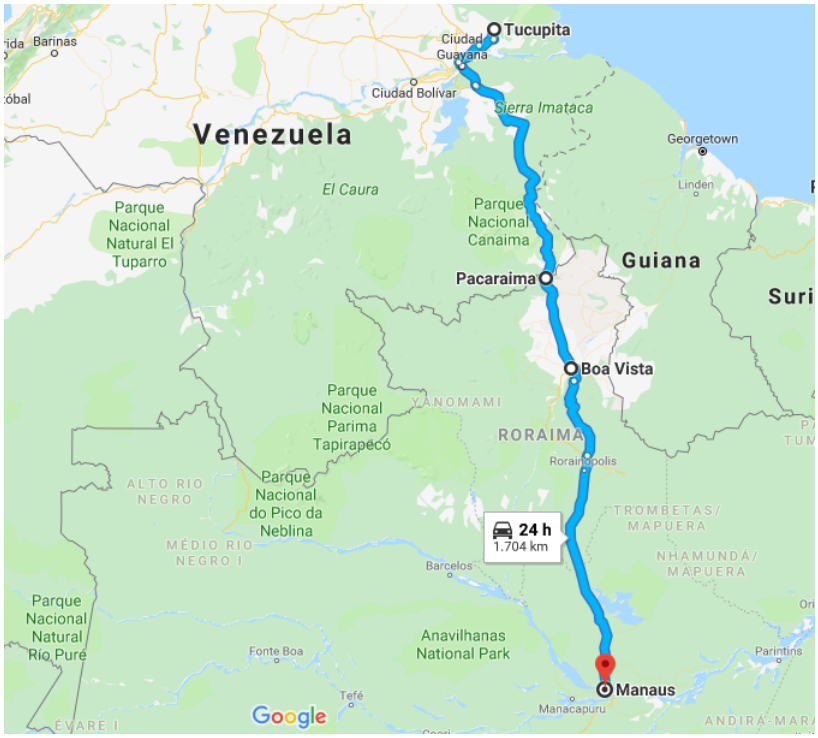
ao território, como na participação política (SILVEIRA, 2017).

Além do reconhecimento de direitos pela Constituição venezuelana, em 2005 foi promulgada a *Ley Orgânica de Pueblos y Comunidades Indígenas* (VENEZUELA, 2005) que reconhece o direito originário dos indígenas sobre suas terras ancestrais (art. 20); imputa ao Estado a responsabilidade por garantir às comunidades indígenas transfronteiriças a preservação do território, conforme o desenvolvimento cultural, econômico e social dessas comunidades (art. 21); e reconhece o direito dos povos indígenas estabelecidos em zonas de fronteira de manter e desenvolver relações com comunidades indígenas de países limítrofes e imputa ao Estado, com participação desses povos, a responsabilidade por adotar medidas apropriadas para facilitar o *transito* desses povos, por meio de acordos internacionais (artigo 22).

Apesar da legislação venezuelana não garantir expressamente o direito de livre circulação dos povos indígenas entre fronteiras, ela protege o modo de vida dos povos indígenas venezuelanos e reconhece o direito dos povos transfronteiriços a permanecer em zonas de fronteira venezuelanas, assim como a obrigação do Estado de proteger esses povos, por meio de acordos internacionais com outros estados.

O artigo 32 da Convenção n.º 169 da OIT (ILO, 1989) também determina a adoção de acordos internacionais pelos estados nacionais “para facilitar os contatos e a cooperação

Figura 23 – Percurso dos indígenas entre Tucupita, no Estado de Delta Amacuro, na Venezuela, Pacaraima e Boa Vista, no Estado de Roraima, e Manaus, no Estado do Amazonas, no Brasil.



Fonte: Google Maps

entre povos indígenas e tribais através das fronteiras".

Por outro lado, no Brasil, foi *vetada* a disposição que reconhecia o direito de livre circulação de povos indígenas do anteprojeto da nova Lei de Migração (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014) e não existe nenhuma disposição que trate especificamente sobre comunidades indígenas que ocupam territórios transfronteiriços.

Caso não tivesse sido vetado o direito de livre circulação do anteprojeto da nova Lei de Migração (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014), os Warao, que têm práticas ancestrais transumantes, poderiam exercer seu direito originário de livre circulação nas fronteiras brasileiras, já que, segundo sua cultura, não possuem documentos, nem mesmo reconhecem as *faixas de fronteiras* criadas pelos Estados contemporâneos[24].

Além disso, também seria possível a celebração de acordo bilateral entre a Venezuela e o Brasil para permitir a livre circulação dos indígenas Warao na fronteira BV-8, caso houvesse alguma restrição por parte do estado venezuelano.

Porém, o veto e o enfraquecimento das relações diplomáticas do Brasil com a Venezuela, especialmente após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, obrigam os pesquisadores, autoridades migratórias e outros profissionais a identificar a categoria

[24] Sobre territorialidade indígena e o veto ao direito de livre circulação entre fronteiras, ver Subcapítulo 2.1.1.

jurídica mais adequada para a recepção dos Warao no Brasil.

As categorias jurídicas em que é possível o enquadramento desses imigrantes na legislação brasileira sobre migração e refúgio[25] são: o *refugiado* (artigo 1º da Lei n. 9.474/1997) (BRASIL, 1997); o imigrante detentor de *visto temporário* ou *residente temporário* por razões humanitárias (artigo 14, inciso I, alínea "c" e artigo 30, inciso I, alínea "c", respectivamente) (BRASIL, 2017a); e o residente temporário autorizado por regra de *proteção complementar* (Portaria Interministerial n.º 9) (BRASIL, 2018d).

Para que seja possível identificar a categoria que melhor se enquadram imigrantes (ou se nenhuma se enquadra), além das características do fluxo migratório[26], deve-se analisar a motivação para migrar desses imigrantes.

Ao serem questionados sobre a motivação para migrar, a maioria dos Warao entrevistados pelos pesquisadores se referiram à *fome*. Além disso, relataram que na Venezuela não era possível exercer suas principais atividades, que os salários daqueles que trabalhavam já não eram suficientes para sustentar a família (CAMARGO E MOREIRA, 2017, p. 15; SONEGHETTI, 2017, p. 16; TARRAGÓ, 2017, p. 04) e que, devido à crise econômica e política venezuelana, houve corte e limitações nos programas sociais (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 19; SONEGHETTI, 2017, p. 17).

Apesar de relatarem melhora nas condições de vida no Brasil (MOREIRA E CAMARGO, 2017), quando indagados sobre perspectiva de permanência no Brasil, as respostas dos Warao variaram nas pesquisas de campo realizadas nos Estados de Roraima e Amazonas.

Em Roraima, RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ (2017, p. 17) compreenderam "das conversas com eles estabelecidas que, no momento, a perspectiva é poder ir e vir, embora permanecer também seja uma possibilidade considerada".

Em maio de 2017, TARRAGÓ (2017, p. 05) entrevistou os líderes ("aidamos") dos Waraos que estavam no Centro de Referência ao Imigrante (CRI) do Estado de Roraima, os quais manifestaram que tinham interesse "em se organizar de modo formal perante as instituições brasileiras, em uma espécie de organização indígena", mas que a falta de informações e orientações dificultavam o alcance deste objetivo.

E o mesmo pesquisador entrevistou o Sr. José Martí Uriana Morán, Cônsul no Consulado Geral da República Bolivariana da Venezuela de Boa Vista, para obter informações sobre a opinião do Estado da Venezuela sobre a dinâmica migratória dos Warao e, segundo posição oficial venezuelana (TARRAGÓ, 2017, p. 07):

> "(...) *os Warao são de longa data um povo migrante, habituado a idas e vindas para além de seus territórios de ocupação tradicional*, além

[25] Abordadas com profundidade no Capítulo 02 do presente trabalho.
[26] As características dos imigrantes Warao já foram analisadas na introdução deste Capítulo.

> de terem incorporado às suas práticas econômicas, nos últimos anos, o hábito de pedir dinheiro em espaços urbanos.
> (...)
> Para o Estado venezuelano, tal crise estendeu os processos migratórios tradicionais desta etnia para além das fronteiras nacionais, o que explicaria o fato de que, das trinta e quatro etnias indígenas venezuelanas, apenas os Warao engajaram-se nos fluxos migratórios para o Brasil, apesar de a crise afetar a todas." (itálicos nossos)

Para os pesquisadores vinculados à OIM (2018, p. 66), de modo geral, os Warao afirmaram que tinham interesse em retornar para a Venezuela, "seja para buscar mais materiais de artesanato, seja para prover ou buscar parentes, seja ainda para voltar a viver lá quando a situação do país melhorar".

Já MOREIRA e CAMARGO (2017, p. 68) apontaram em sua pesquisa que:

> "as respostas variam entre retornar para a Venezuela somente quando a crise amenizar ou retornar apenas para buscar familiares para trazer para o Brasil. Em comum, desejam continuar em Roraima, de preferência na cidade e com condições econômicas para auto sustento.
> Poucos demonstram interesse em reemigrar para outro estado brasileiro. A intenção de ir a Manaus, que já esteve mais presente nos planos dos Warao, parece estar sofrendo algumas modificações enquanto estratégia migratória."

No Estado do Amazonas, algumas famílias relataram à SONEGHETTI (2017, p. 19) que desejavam permanecer em Manaus e apenas retornar à Venezuela em dezembro, para celebrar o ano novo; e algumas outras pessoas disseram tinham desejo de retornar definitivamente para a Venezuela para permanecer com sua família.

Além das divergências entre os discursos dos próprios imigrantes, existem dúvidas por parte das autoridades brasileiras "quanto ao intento de fixação e interiorização dos Warao no Brasil, especialmente se confrontado com o manifesto desejo de retorno contínuo, pendular" (OIM, 2018, p. 66) à Venezuela. Esta dificuldade decorre de diversos fatores, mas especialmente porque "não existem informações oficiais sistematizadas e precisas sobre a entrada e saída dos migrantes indígenas vindos para o Brasil" (OIM, 2018, p. 67).

Não obstante existam algumas dúvidas e divergências nos discursos de alguns imigrantes entrevistados, todas as pesquisas analisadas para a elaboração do presente estudo, a rápida distribuição de indígenas Warao em diferentes estados brasileiros e informações obtidas durante a pesquisa de campo feita em Pacaraima levam a conclusão de que **os imigrantes Warao são transumantes e, no Brasil, têm apresentado mobilidade pendular**.

Esta característica torna o fluxo migratório dos Warao totalmente diferente do fluxo migratório dos venezuelanos não indígenas, ainda que existam algumas motivações

parecidas entre esses imigrantes, considerando a crise econômica e política enfrentada pelo governo venezuelano.

Tendo em vista todas essas considerações, passa-se a análise do enquadramento dos Warao na categoria de refúgio.

Segundo o artigo 1º da Lei n.º 9.474/1997 (BRASIL, 1997), será reconhecido como refugiado pelo estado brasileiro aquele que tiver temor de *perseguição* "por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas" em seu país de nacionalidade ou de residência habitual e, por isso, não possa regressar (incisos I e II); e aquele que "*devido a grave e generalizada violação de direitos humanos*" é obrigado a deixar seu país e buscar refúgio em outro lugar (inciso III). Aquele que tiver sua condição de refugiado reconhecido não poderá ser devolvido ao país em que sofre perseguição, em respeito ao princípio "non-refoulement".

Não existe definição legal para o conceito de perseguição, mas de acordo com a OIM, trata-se de "uma ameaça à vida ou a liberdade" (OIM, 2006). Portanto, em outras palavras, será reconhecido como refugiado aquele que estiver sofrendo ameaça à vida ou liberdade por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e, por isso, *não pode retornar ao seu país de origem ou de residência habitual.*

Os Warao, contudo, não relatam sofrer perseguição na Venezuela, mas sim que não podem mais sobreviver conforme suas tradições (o que se dá devido ao histórico de violações de seus territórios)[27], nem mesmo levantar recursos nos meios urbanos venezuelanos devido à crise econômica e política da Venezuela. Por isso, não se enquadram nas categorias dispostas nos incisos I e II do artigo 1º da Lei n.º 9.474/1997 (BRASIL, 1997).

Por outro lado, é possível o reconhecimento dos Warao como refugiados "devido a grave e generalizada violação de direitos humanos", previsto no inciso III do artigo 1º da Lei n.º 9.474/1997 (BRASIL, 1997), já que a impossibilidade de sobrevivência em seus territórios ancestrais decorre das diversas violações de direitos que sofreram nos últimos anos e pela crise econômica e política enfrentada pela Venezuela.

Entretanto, apesar de possível, não entendemos adequada esta categoria para o fluxo migratório dos Warao, por dois motivos:

a) Os Waraos não têm receio de retornar à Venezuela, pelo contrário, a maioria deles gostaria de ter reconhecido o direito de ir e vir da Venezuela ao Brasil, e vice-versa.

b) A jurisprudência do CONARE apenas reconhece a condição de refugiado com fundamento no inciso III, do artigo 1º, da Lei n.º 9.474/1997 quando cumulado com os demais artigos, isto é, quando, devido a grave e generalizada violação de

[27] Vide subcapítulo 4.1.

direitos humanos em seu estado de origem, o imigrante demonstra ter fundado temor de perseguição, o que não é o caso dos imigrantes Warao.

Além disso, o comportamento dos Warao em território brasileiro demonstra que eles mesmos não se reconhecem como refugiados, conforme aponta o estudo da OIM (2018, p. 38):

> "Foi relatado que, por vezes, os indígenas dão entrada nos documentos de migração, mas se deslocam antes de obter o protocolo de refúgio. A rotatividade de migrantes indígenas é considerada constante nos abrigos, com alguns grupos que têm se fixado."

Esta rotatividade também foi ressaltada pela pessoa responsável pelos cuidados de saúde no abrigo *Janokoida*, em Pacaraima, durante a pesquisa de campo. Segundo ela, os indígenas não conseguem tomar medicamentos continuados sem seu suporte e acompanhamento, e muitos deles abandonam o tratamento antes do término, devido à cultura de mobilidade constante.

Caso os Warao sejam reconhecidos como refugiados, eles deverão permanecer em território brasileiro, porque o retorno à Venezuela significaria a perda da condição de refugiado, o que é incompatível com a cultura e deslocamento desse povo. Nesse mesmo sentido é o entendimento exposto no estudo feito pela OIM (2018, p. 40):

> "Assim, de acordo com fontes ouvidas na PF, o pedido de refúgio vem sendo utilizado como um primeiro amparo para os indígenas venezuelanos que migram para o Brasil numa situação de evidente urgência e vulnerabilidade. No entanto, como refugiados ou solicitantes de refúgio, a rigor os indígenas não poderiam voltar à República Bolivariana da Venezuela. O retorno para o país de origem implicaria perda do status de refugiado. Ocorre que hoje, muitas vezes, a população indígena se desloca sem passar pelos postos oficiais de fronteira, de maneira que as entradas e saídas não são registradas. Para várias das instituições entrevistadas pela pesquisa, o pedido de refúgio não é adequado para os indígenas, visto que esse instrumento pressupõe que os refugiados não queiram, ou abdicam de, retornar ao seu país por fundamentado temor de perseguição política."

Apesar disso, existem pesquisadores e autoridades que entendem que os imigrantes Warao são refugiados e devem ter esse status reconhecido pelo Brasil. É este o caso de GARCÍA-CASTRO (2019, p. 45/46):

> "Teniendo en cuenta dos factores, como son: en primer lugar, la expectativa de que la crisis venezolana no va a tener solución a corto o mediano plazo (Ramón, 2018; HRW, 2018) y, en segundo lugar, lo alejado que están los centros poblados brasileños de sus lugares de origen, creemos que podemos estar frente a una estrategia diferente a la que han estado practicando en Venezuela hasta ahora, más cónsona con el status de refugiados que del de emigrantes.

> Entendemos como refugiado una persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, *pertenencia a un grupo social* u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver, en especial, porque carece de la protección de su propio gobierno y en ocasiones recientes, por la franca hostilidad de éste hacia las etnias indígenas (ACNUR 1951).
> En efecto, en lugar de emigrar de forma temporal a los centros urbanos, creemos que estos indígenas Warao en Brasil, por motivos de hambruna y hostilidad permanentes por parte de la sociedad nacional venezolana, en combinación con las grandes distancias, no regresarán ya a sus lugares de origen o tardarán mucho en hacerlo. Estamos ante una permanencia de larga duración, con algunas familias ubicándose en la periferia de varios centros poblados brasileños y a orillas de alguna corriente de agua dulce cercana. Brasil y los otros países fronterizos deben prepararse para esta eventualidad. La situación amerita, por lo tanto, investigar sin tardanza dichos casos in situ. Por las causas de sus desplazamientos en origen, su carácter masivo y expectativas de persistencia, debemos considerarlos ya no como emigrantes, sino como refugiados." (itálicos nossos)

Se não forem reconhecidos como refugiados, os Warao poderão ser considerados imigrantes forçados ou espontâneos e poderão solicitar visto ou autorização de residência, sob diferentes fundamentos, dependendo da categoria em que se enquadrem.

A nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a) permite a concessão de visto temporário e residência temporária ao imigrante forçado, com fins de acolhida humanitária (§3º do artigo 14). A instabilidade e falta de mantimentos na Venezuela, devido aos problemas econômicos e políticos por ela enfrentados, se adequa ao conceito de acolhida humanitária previsto no §3º da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a).

Entretanto, "o visto é documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional" (artigo 6º), isto é, é concedido no país de origem do imigrante. Por isso, inviável a obtenção de visto temporário pelos imigrantes Warao, já que eles teriam que comparecer na embaixada ou em outro órgão de representação diplomática do Brasil na Venezuela para solicitar este visto (artigo 7º), o que não faz sentido aos membros dessa etnia, que não têm costuma de obter ou portar documentos (BRASIL, 2017a).

A autorização de residência temporária, por razões de acolhida humanitária, pode ser concedida em território brasileiro, mas desde que seguido o procedimento e entregues os documentos exigidos pelos artigos 127 a 129 do Decreto n.º 9.991/2017 (BRASIL, 2017b). Além disso, o país de destino precisa reconhecer que o Estado de origem do imigrante se enquadra no conceito previsto no §3º da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a).

Novamente, os Warao enfrentariam dificuldade na obtenção desta autorização, porque a maioria não porta os documentos exigidos pela Lei, o que impossibilita, na prática, a concessão de autorização de residência temporária, por razões humanitárias, ainda que eles sejam reconhecidos como imigrantes forçados que merecem acolhimento por

razões humanitárias.

Além disso, apesar de possível o enquadramento dos imigrantes venezuelanos, como um todo, na categoria de migrantes forçados por razões humanitárias, o governo brasileiro optou pela edição de norma de proteção complementar, a Portaria Interministerial n.º 9 (BRASIL, 2018d), que estende aos venezuelanos o direito de solicitar residência temporária com fundamento no Acordo de Residência do MERCOSUL[28], da qual a Venezuela não faz parte.

Os imigrantes, nesse caso, são reconhecidos como imigrantes espontâneos, em busca de melhores condições econômicas. Além dos Warao novamente sofrerem com os problemas relacionados à documentação, entendemos que eles não se enquadram na categoria de migrantes econômicos, porque se seus territórios originários não tivessem sido destruídos, eles não teriam emigrado para os centros urbanos venezuelanos, nem mesmo para os centros urbanos brasileiros.

Em razão disso, das categorias jurídicas existentes, só lhes restam à alternativa do refúgio quando acessam o Posto de Identificação.

Por isso, ainda que a categoria jurídica de refúgio esteja, até o momento, permitindo a permanência dos imigrantes Warao em território brasileiro, assim como concluiu a OIM em seu estudo (2018, p. 67), entendemos que o movimento pendular que eles praticam não encontra respaldo em nenhuma das categorias jurídicas da legislação brasileira, pois não pode ser enquadrado de forma integral na categoria de refúgio, nem nas categorias de residência[29], no sentido estrito. "Há certamente um interesse por parte dos Warao na livre circulação com dignidade e uma clara necessidade de acolhida humanitária em razão da situação que enfrentam na República Bolivariana da Venezuela." (OIM, 2018, p. 68).

A incompletude da legislação brasileira decorre de um veto à nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a), que não só está em desacordo com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e com as normativas internacionais, como dificulta ainda mais os trabalhos dos agentes responsáveis pela recepção desses imigrantes indígenas.

Analisada a categoria jurídica desses imigrantes, passar-se-á para a análise do atendimento e das medidas tomadas pelo Estado de Roraima.

4.2.2 A recepção dos Warao no Estado de Roraima

Os peritos RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ (2017) realizaram a pesquisa de campo entre os dias 08 e 16 de janeiro de 2017 e entrevistaram membros de sete unidades

[28] Vide subcapítulo 1.3., acima.

[29] Em março de 2018 foi editada a Portaria Interministerial n. 9º, com o fim de possibilitar a residência dos imigrantes venezuelanos pelo período de 02 (dois) anos, assim como os cidadãos dos países membro do acordo de residência do Mercosul. Porém, por se tratar de categoria ao direito de residência, o tipo de migração praticada pelos Warao também não se enquadram nesta portaria.

familiares que estavam abrigadas no Centro de Referência ao Imigrante localizado no bairro Pintolândia, em Boa Vista, Estado de Roraima (CRI Pintolândia).

As famílias tinham as seguintes origens: uma veio cidade de La Baba, Estado Sucre; duas vieram da comunidade Araguabisi, da cidade Antonio Díaz, Estado Delta Amacuro; uma veio da comunidade Espanha, do Estado Monágas; uma veio da comunidade de Peso, localizada entre as cidades Barrancas e Antonio Díaz, no Estado Delta Amacuro; e uma veio da comunidade de Nabasanuka, localizada entre os municípios de Tucupita e Antonio Díaz, no Estado Delta Amacuro (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017, p. 15).

As pesquisadoras MOREIRA e CAMARGO (2017, p. 58) entrevistaram os líderes ("aydamos") das famílias presentes no CRI Pintolândia e no CRI de Pacaraima no período entre junho e agosto de 2017. As famílias abrigadas nos CRIs eram originárias dos mesmos estados dos entrevistados por RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ (2017), do Estado de Delta Amacuro, Estado Monagas e Estado Sucre, sendo que a maioria originária do primeiro.

Conforme já dito acima, a quantidade de imigrantes oscila ao longo do ano, por estarem em constante mobilidade entre o Brasil e Venezuela. Os mesmos peritos ressaltam que observou-se a intensificação do movimento no segundo semestre de 2015 e de 2016; e a redução significativa no mês de janeiro (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017, p. 17). Possivelmente, os imigrantes retornam durante as festas de final de ano para suas comunidades e permanecem lá no primeiro semestre, por existirem alternativas de sobrevivência na região do Delta:

> "os Warao contaram que janeiro é tempo de semear o ocumo, que é colhido seis meses depois. Entre julho e agosto, é a vez de saírem para os locais de pesca (caso dos caranguejos, em Laguna Mariusa). Para estas atividades, deslocam-se sempre em grupo familiar, sendo que em muitos casos precisam permanecer nos locais, em habitações provisórias." (RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ, 2017, p. 18)

Apesar de não representarem a maioria da população venezuelana em deslocamento[30,31], os imigrantes Warao são os que têm maior visibilidade nas vias públicas das cidades de Pacaraima e Boa Vista, porque preservam sua cultura e atividades econômicas, inclusive os pedidos de doação e a venda de artesanatos feita pelas mulheres, com seus filhos, nas ruas (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 52).

Essas práticas dos Waraos nas ruas de Boa Vista incomodaram os moradores, que passaram a exigir providências aos agentes públicos locais, via imprensa e redes sociais,

[30] Em Janeiro de 2017, RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ (2017, p. 21) afirmaram que "até o momento a população da etnia não ultrapassou 600 pessoas simultaneamente no Brasil".

[31] "Estima-se que, em Julho de 2017, de 700 a 800 membros do povo Warao estavam vivendo no Estado de Roraima" (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 52).

ressaltando a preocupação com as crianças que acompanhavam as mães nas ruas (RAMOS, BOTELHO, TARRAGÓ, 2017, p. 20; OIM, 2018 ,p. 28).

A consequência imediata dessa visibilidade foi a deportação ou tentativas de deportação dos Warao que viviam no Estado de Roraima. De acordo com dados da Polícia Federal, ocorreram deportações entre os anos de 2014 e 2016.

Em 2014, 28 indígenas que estavam nas ruas de Boa Vista foram deportados, juntamente com seus filhos (20 crianças), com fundamento no Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80) (AGÊNCIA NOTÍCIAS, 2017). Em 2015, foram deportados mais 54 indígenas e, em 2016, segundo levantamento do jornal "Amazônia Real" (SOUZA, 2017), foram deportados 445 indígenas pela Polícia Federal entre os meses de janeiro e outubro (MOREIRA E CAMARGO, 2017 apud Brasil, 2017, p. 52; SONEGHETTI, 2017, p. 09; AGENCIA NOTICIAS, 2016).

A última tentativa de deportação dos Warao que se tem conhecimento foi a mais alarmante. Em 09 de dezembro de 2016, "por volta de 450 Warao foram recolhidos das ruas, feiras e rodoviárias para serem devolvidos à Venezuela em ônibus que os aguardavam no pátio da Polícia Federal." (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 52/53).

Os ônibus com os indígenas chegaram a iniciar a viagem no mesmo dia, mas foram impedidos de continuar devido a uma decisão liminar proferida no bojo de Habeas Corpus[32] impetrado pela DPU perante o Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF-1), concedendo a ordem para assegurar aos imigrantes Warao o direito de permanecer no Brasil até o término dos procedimentos administrativos de deportação[33] (BRASIL, 2016).

A ordem do referido Habeas Corpus (BRASIL, 2016) foi mantida, em definitivo, por sentença proferida em 31 de março de 2017, com fundamento no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por inobservância do artigo 57 do Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1981) e violação do artigo 22.9 do Pacto de São José da Costa Rica (OEA, 1969).

A Defensora responsável pela impetração desse Habeas Corpus, Roberta Pires Alvim, afirmou, em entrevista concedida ao veículo de comunicação "DW Brasil", que a forma como se deu essa última tentativa de deportação dos Warao tornava inviável a observação do devido processo legal no procedimento de deportação (ESTARQUE, 2016):

> "'Quando se deporta em massa não se consegue individualizar a situação de cada um. Pode ser que uma pessoa esteja em condição de refúgio ou tenha uma outra situação migratória. **Quatrocentos e cinquenta pessoas foram recolhidas de manhã e já seriam deportadas no**

[32] Habeas Corpus n.º 0006447-87.2016.4.01.4200, que tramitou na 4º Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Roraima do TRF-1 (BRASIL, 2016).

[33] Foi este evento, inclusive, que motivou a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Estado de Roraima a solicitar o Parecer n. 208/2017 aos Peritos Luciana Ramos, Emília Botelho e Eduardo Tarragó.

> **mesmo dia, eu não consigo acreditar que houve o devido processo legal**', apontou Alvim. A defensora cita ainda a Convenção Americana de Direitos Humanos, tratado internacional assinado e ratificado pelo Brasil, que proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros. 'Há decisões da Corte Interamericana justamente falando isso, que deportações em massa ferem a dignidade da pessoa humana e os direitos humanos. E houve condenações de países já com base nesse fundamento', afirma ela." (negritos nossos)

O mesmo veículo de comunicação entrevistou o chefe da Delegacia de Polícia de Imigração do Estado de Roraima, Marcos Ribeiro, para obter informações sobre as deportações dos Warao, que declarou o seguinte (ESTARQUE, 2016):

> "**A gente estava deportando porque estava gerando um impacto social muito grande, essas pessoas no sinal pedindo dinheiro. Então vinha uma cobrança da sociedade roraimense em cima da Polícia Federal para tomar alguma medida contra isso**. A única medida que tínhamos à disposição era deportar
> (...)
> Mas isso [as deportações] é praticamente enxugar gelo, você tira hoje e amanhã está tudo de volta. **E agora todos eles já descobriram a palavra mágica do refúgio, então não dá nem mais para realizar tantas deportações.**
> (...)
> O delegado Ribeiro afirma que a deportação não foi em massa. "Não se tratava de uma deportação coletiva. Lógico, o transporte foi coletivo. Mas para cada um foi instaurado uma portaria de deportação. Nós fizemos uma entrevista rápida com todos, é um processo individualizado", afirmou o delegado Ribeiro."(negritos nossos)

Além disso, em entrevista com o Delegado da Polícia Federal em Pacaraima, RAMOS, BOTELHO E TARRAGÓ (2017, p. 23) obtiveram "a informação de que somente vinham ocorrendo deportações coletivas dos indígenas Warao" e não de todos os imigrantes venezuelanos.

A narrativa do Delegado responsável pela tentativa de deportação e a constatação de que apenas imigrantes indígenas sofreram deportações evidenciam a discriminação sofrida pelos Warao, devido às suas práticas e cultura, pelas autoridades e população de Boa Vista, já que não existia, de fato, um fundamento legal que justificasse e/ou permitisse a deportação.

A repercussão sobre as deportações coletivas de indígenas imigrantes na mídia motivou o Ministério Público Federal, representado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), a Câmara de Populações Indígenas e a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Roraima, a lançar uma nota pública criticando a tentativa e alertando que tais medidas contrariavam os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016):

> "(...) As organizações de Direitos Humanos abaixo assinadas vêm por meio dessa nota, alertar sobre a profunda inadequação da ação, não condizente com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O país está sendo solicitado a firmar sua postura humanitária, com soluções adequadas de acolhida e proteção aos venezuelanos e venezuelanas que buscam o país.
> Dados informais afirmam que cerca de 10 mil venezuelanos estão em Roraima, entre eles muitas mulheres e crianças. Entretanto, não é a primeira vez, infelizmente, que o Brasil enfrenta o tema através da solução da deportação. Vale lembrar que, segundo dados divulgados pela Polícia Federal, somente no ano de 2016, 445 venezuelanos e venezuelanas foram deportados para o seu país de origem.
> Do campo da proteção aos povos indígenas vem outra preocupação, já que a maioria das pessoas deportadas são indígenas Warao, um dos povos mais antigos do Delta do Orinoco, no nordeste da Venezuela. Diferentemente dos migrantes que já haviam sido atendidos e possuíam agendamento da própria Polícia Federal, aos indígenas Warao não lhes foi facultada a permanência, nem tampouco a possibilidade de exposição de suas circunstâncias individuais e coletivas. (...)" (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016)

Essas arbitrárias deportações direcionadas exclusivamente aos imigrantes indígenas de etnia Warao e Panare, que não representam, em números, 1% dos imigrantes venezuelanos no Brasil, ilustram a extrema vulnerabilidade dos imigrantes indígenas.

As reações contrárias às deportações e o constante aumento dos imigrantes indígenas em situação de rua nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, especialmente na Rodoviária Internacional José de Oliveira (BATON) e na Feira do Passarão (Moreira e Camargo, 2017, p. 53), motivou o Governo do Estado a instituir o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM), "com a finalidade de planejar e executar ações de controle e assistência econômica aos imigrantes venezuelanos que adentram ao estado de Roraima" (art. 1º), por meio do Decreto 21.871-E de 11 de Outubro de 2016, com duração de 180 dias (D21871-E/2016) (ESTADO DE RORAIMA, 2016).

Entretanto, as medidas tomadas pelo Estado de Roraima, por meio do GIGM, não foram eficientes o bastante para garantir os direitos dos imigrantes Warao.

A primeira medida tomada pelo GIGM foi criar um Centro de Referência ao Imigrante (CRI) no bairro São Vicente[34,35], zona sul da cidade de Boa Vista, para dar apoio aos venezuelanos, indígenas e não indígenas, que estavam vivendo nas ruas da cidade, em 29 de novembro de 2016 (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 53).

Contudo, por ser distante do centro, o CRI não reduziu a quantidade, de índios Warao em situação de rua conforme as autoridades esperavam. Por isso, em 28 de dezembro de 2016, foi alterada a sede do CRI para o Ginásio Polisportivo do bairro Pintolândia (CRI

[34] "O Centro está localizado na sede do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Construção Civil e Imobiliário (Sintracomo-RR), na avenida Surumu, bairro São Vicente e funciona em horário comercial, das 8h às 12 e das 14h às 18h."

[35] O CRI era administrado, principalmente, pela Fraternidade Federação Humanitária, que oferecia três refeições ao dia para os imigrantes venezuelanos (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 53).

de Pintolândia), localizado na zona oeste da cidade, e o reconfiguraram para servir também como abrigo e dormitório aos imigrantes venezuelanos (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 53).

Como o CRI de Pintolândia tornou-se dormitório, passou a ser necessário servir todas as refeições diárias aos imigrantes (café da manhã, almoço e jantar). O Estado de Roraima ficou responsável por financiar o almoço e jantar (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 53/54) e, por ser altamente custoso o financiamento das refeições, foi solicitado o financiamento do café da manhã à Prefeitura do Município de Boa Vista, a qual se recusou.

A recusa motivou a proposição de Medida Protetiva pelo Ministério Público Estadual[36] contra o Município de Boa Vista, para que fosse judicialmente determinado o fornecimento de café da manhã, especialmente por existirem crianças imigrantes abrigadas no CRI de Pintolândia. O pedido foi acolhido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJ-RR), com fundamento na Opinião Consultiva 21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, artigo 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e nos artigos 70, 70-Ae 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2017c).

Mesmo após a alteração do local, as autoridades locais não obtiveram êxito em diminuir o número de imigrantes indígenas das ruas, porque a estrutura física do CRI de Pintolândia era extremamente precária. Conforme sintetiza MOREIRA e CAMARGO (2017, p. 55), em 2017 o CRI de Pintolândia tinha as seguintes condições:

> "um ginásio simples, sem estacionamento asfaltado, em que as famílias dividem o espaço de acordo com seus parentes e lideranças. Segundo a Fraternidade, o Governo do Estado não permitiu furar o piso interno do ginásio para colocar mastros para pendurar redes, o que faz com que os Warao durmam no chão, frequentemente, sem colchão. Algumas famílias conseguiram pendurar suas redes fora do ginásio e improvisaram sacos plásticos para fazerem uma espécie de tenda para se protegerem do sol e da chuva. O local é bastante quente e abafado, com a presença excessiva de insetos.
> Existem poucos banheiros masculinos e femininos dentro do abrigo, normalmente eles apresentam problemas de entupimento, o que leva a maior parte da população a usar uma parte do entorno do Ginásio para as necessidades e para o banho, que ocorre em torneiras abertas na parte externa do ginásio."

Além dos problemas estruturais, o fato dos imigrantes Warao manterem seu modo de vida, com práticas culturais e espirituais dentro do abrigo, resultou em conflitos com os imigrantes não-indígenas que partilhavam o mesmo abrigo. Segundo os pesquisadores

[36] Processo n.º 0019570-67.2016.8.23.0010, que tramitou perante a 1ª Vara da Infância e Juventude Cível, sob segredo de justiça. As informações sobre o caso foram obtidas no relatório de MOREIRA e CAMARGO (2017), da leitura de decisões no Diário Oficial e do acórdão de julgamento do Agravo de Instrumento n.º 0000167-11.2017.8.23.0000 interposto pelo Município de Boa Vista, que tramitou perante a 2ª Turma do TJ-RR.

de campo, o CRI de Pintolândia seguia "uma lógica de poderes e dinâmicas, sendo que indígenas e não indígenas não compartilham os mesmos espaços." (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 56), apesar de estarem todos abrigados no mesmo lugar. Esses conflitos dificultaram os trabalhos da ONG responsável pela gestão do abrigo, denominada Fraternidade Humanitária Internacional ("ONG Fraternidade").

Os imigrantes venezuelanos, indígenas e não-indígenas, interessados em permanecer no CRI de Pintolândia deveriam observar cinco regras: "a) organizar o local; b) não utilizar bebidas alcoólicas; c) não usar drogas; d) não brigar; f) não sair na rua com crianças." (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 57). Além disso, eles mesmos preparavam e serviam seus próprios alimentos, mas sob o controle de quantidades, modos e formas definidos pela ONG Fraternidade (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017, p. 25).

As crianças Warao, que foram objeto de preocupação da população roraimense em que exigiu medidas pelo poder público em 2016, podiam sair com as mães para realizar o trabalho de pedir doações e vender artesanatos ou permanecer no abrigo sob a responsabilidade dos demais membros do grupo familiar. Essas crianças costumavam frequentar escolas em suas comunidades na Venezuela, mas devido à falta de documentação e as dificuldades relacionadas à língua portuguesa, elas não frequentavam escolas públicas no Brasil (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 56).

Dentro do abrigo, as pesquisadoras MOREIRA e CAMARGO (2017, p. 56) observaram que as crianças corriam no abrigo, jogavam bola, pincha[37], rezavam orações cristãs e cantavam músicas tradicionais cristãs com os membros da ONG Fraternidade.

Apesar dos problemas, os Warao relataram que o principal motivo de permanecerem no CRI Pintolândia era a alimentação diária e, de forma secundária, as visitas dos profissionais de saúde, ainda que sintam dificuldade na adaptação da nova rotina e falta "das ferramentas de trabalho integradas à natureza, principalmente buritizais ou morichales" (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 59).

Em 2017, além da ONG Fraternidade, atuavam no abrigo o Corpo de Bombeiros do Estado de Roraima, a Secretaria Social do Estado de Roraima, médicos vinculados ao Exército Brasileiro, o Conselho Indígena de Roraima (CIR) e a FUNAI (RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ, 2017, p. 25).

RAMOS, BOTELHO e TARRAGÓ (2017, p. 26) ressaltam que, até o momento da pesquisa, as iniciativas exercidas pela FUNAI foram insuficientes e restaram infrutíferas. Dentre elas, destaca-se a tentativa, feita juntamente Governo do Estado de Roraima, de apresentar os indígenas Warao abrigados no CRI Pintolândia para o povo *Wapichana*, que vive em comunidade a 30km de Boa Vista:

[37] "uma espécie de jogo que lembra as bolinhas de gude, só que jogada com tampas de garrafas pet" (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 56).

> "(...), com o intuito de promover uma integração entre os povos, que pudesse gerar um tipo de acordo sobre moradia nas comunidades indígenas brasileiras. Por meio do Departamento de Políticas Indígenas, do Governo do Estado de RR, foi promovida uma interação cultural com o povo Wapichana, da comunidade Canauanim, que se situa a 30 km de Boa Vista. Algumas lideranças Warao do CRI participaram da Assembleia Geral dos Povos Indígenas de RR, entretanto, nenhuma das propostas obtiveram êxito e **o discurso das lideranças indígenas de Roraima acentuou as diferenças entre os indígenas venezuelanos, que, diferentemente dos indígenas brasileiros, segundo eles, expõem suas crianças ao público no trabalho de pedir dinheiro e comida nas ruas**." (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 54) (negritos nossos)

Em entrevista concedida ao G1 (2017), o coordenador do GIGM, Doriedson Ribeiro, disse que o objetivo da interação era avaliar a permanência dos imigrantes Warao no Estado de Roraima. Segundo ele: "Não podemos ficar com os indígenas sob a tutela do estado para sempre. Nós temos que dar um encaminhamento para eles. Enquanto esse encaminhamento não aparece pelo governo federal, estamos buscando alternativas".

Chama atenção o termo utilizado pelo coordenador do GIGM ao fazer referência aos imigrantes indígenas: *tutela*. Este termo, há muito extinto do ordenamento jurídico brasileiro, demonstra a visão integracionista e discriminatória daqueles que lideraram esta iniciativa. Ignoraram o direito desses povos à autodeterminação e suas diferenças étnicas, e, ao assim agirem, acentuaram a xenofobia contra esses imigrantes indígenas, que já se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade.

O GIGM foi dissolvido em abril de 2017, sem trazer soluções para aos desafios e problemas relacionados à imigração de venezuelanos ao Estado de Roraima, nem mesmo garantir os direitos básicos desses imigrantes, especialmente os de etnia Warao.

Pouco antes da dissolução da GIGM, em março de 2017, o Ministério Público Federal do Estado de Roraima (MPFRR), juntamente com outros órgãos, organizou uma audiência pública na Universidade Federal de Roraima (UFRR), para debater as possíveis soluções para o fluxo migratório dos venezuelanos. Participaram representantes do governo local, da sociedade civil, de órgãos ligados à ONU e da própria população venezuelana indígena e não-indígena (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 54).

Durante a audiência, a FUNAI anunciou que iniciaria a documentação dos indígenas que estavam instalados no CRI, para que eles pudessem acessar serviços de saúde e educação gratuitamente; o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário se comprometeu em liberar ajuda alimentícia para os migrantes indígenas (FRATERNIDADE HUMANITÁRIA, 2017); e decidiu-se que o CRI Pintolândia seria administrado pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC), com apoio da ONG Fraternidade (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 54).

Quando a CEDEC passou a gerir o CRI de Pintolândia, juntamente com a ONG

Fraternidade, 209 venezuelanos estavam lá abrigados, sendo 143 indígenas (sendo 70 crianças) e 66 não-indígenas (MOREIRA E CAMARGO, 2017, p. 54). Ou seja, mais de 50% (cinquenta por cento) dos residentes do CRI eram indígenas à época.

Foi apenas em junho de 2017, quase quatro anos desde o início da imigração venezuelana, algumas Organizações Internacionais, como o ACNUR e a OIM, demonstraram preocupação efetiva com o fenômeno e suas consequências ao Estado de Roraima.

De acordo com relatório elaborado pelo ACNUR sobre a situação da Venezuela (2018, p. 4), foi em maio de 2017 que se iniciaram as atividades preparatórias e operacionais em respostas às necessidades dos imigrantes venezuelanos nos oito países destinatários mais afetados, dentre os quais está o Brasil.

A OIM é a principal colaboradora do ACNUR para coordenação e implementação dessas atividades, que foi denominada como "Regional Refugee Response Strategy (RRRS)", que tem como objetivo garantir que (ACNUR, 2018, p. 7):

> "(i) Venezuelans in need of international protection can gain access into the countries to which they are seeking entry and to asylum or protection-oriented arrangements; (ii) receive protection and support to access basic rights and services without discrimination - especially those with specific needs and vulnerabilities - ideally through a community-based approach; and (iii) increasingly work towards the attainment of solutions. The most prominent protection concerns will be identified and addressed through programme activities that will, among others, enhance reception capacities; prioritize protection responses in border areas, profiling and registration; focus on ensuring child protection and the battle against sexual and gender-based violence; and promote community-based approaches to meet basic needs and mitigate discrimination and xenophobia."

Especificamente no Brasil, no mesmo relatório afirma-se que as atividades foram iniciadas em junho de 2017, "por meio da abertura de duas novas unidades em Boa Vista (Estado de Roraima) e Manaus (Estado do Amazonas)"[38] (ACNUR, 2018, p. 15).

Porém, mesmo com a criação de mecanismos e fortalecimento das entidades responsáveis pela administração da crise migratória, os imigrantes indígenas venezuelanos continuaram sofrendo com a estrutura precária do CRI de Pintolândia, o que levou o MPFRR a apresentar, em julho de 2017, a Recomendação nº 14/2017/MPF/RR solicitando providências para o aperfeiçoamento da estrutura do CRI, por terem sido constatadas diversas irregularidades, das quais se destacam:

> "(i) a ausência de separação entre indígenas e não indígenas, fato que ocasiona constantes conflitos; (ii) deficiência de controle de entrada e permanência de pessoas no abrigo; (iii) precariedade do sistema de esgoto e existência de fossa a céu aberto, que constantemente transborda,

[38] Tradução livre.

> favorecendo a proliferação de insetos; (iv) alimentação insuficiente; (v) deficiência na segurança." (MPFRR, 2017, p. 09)

Foram intimados da referida Recomendação o Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e o Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário; a Governadora do Estado de Roraima e a Secretária Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES); a Prefeita do Município de Boa Vista e a Secretária Municipal de Gestão Social de Boa Vista.

Além das medidas voltadas para saúde e ao abrigo, o MPFRR articulou com a Polícia Federal (PF RR) a remarcação de entrevistas para a regularização de documentação dos imigrantes Warao que haviam agendado previamente na cidade de Boa Vista, mas não tinham obtido o documento (SONEGHETTI, 2017, p. 35).

Na missão realizada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em janeiro de 2018, para Boa Vista e Pacaraima, constatou-se melhorias quanto: a regularização da situação migratória dos imigrantes venezuelanos; a inserção de venezuelanos no mercado de trabalho; e o aumento de abrigos (CNDH, 2018).

Entretanto, o relatório também levanta a questão de dificuldade em acesso e tradução de documentos, que são necessários para acesso aos serviços de saúde e para matrícula das crianças nos sistemas de ensino estadual e municipal (CNDH, 2018, p. 24/25). A mesma dificuldade foi relatada no relatório da OIM sobre a migração dos Warao ao Brasil (2018, p. 38)

> "Há indicação de 12 crianças indígenas nascidas no Brasil que possuem apenas o atestado de nascido vivo emitido pelo hospital. Destaque-se que o Cartório de Pacaraima também tem dúvidas sobre os procedimentos de registro, visto que, em geral, no caso de indígenas brasileiros o registro civil se associa à emissão de Registro Administrativo de Nascimento Indígena (Rani) pela Funai. Sem documentos, essas crianças brasileiras, porque nascidas em território brasileiro, estão vulneráveis e enfrentariam ainda maiores dificuldades para o atendimento de saúde, que só é feito pelos hospitais em caso de emergência, emitindo-se o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) Semelhante situação se coloca com relação às restrições de matrícula escolar na rede pública que exige dos estrangeiros o documento com comprovação de filiação." (OIM, 2018, p. 38).

Além disso, até então só era possível emitir CTPS em Boa Vista, o que impossibilitavam os imigrantes venezuelanos que viviam em Pacaraima de obter o documento e limitava os efeitos dos projetos em desenvolvimento[39] com o objetivo de inserir esses imigrantes no mercado de trabalho brasileiro (CNDH, 2018, p. 31). Este problema já foi solucionado, porque, conforme relatado acima, atualmente os imigrantes podem obter a CTPS no próprio Posto de Identificação existente em Pacaraima.

[39] Em janeiro de 2018 estava sendo desenvolvido projeto pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para evitar a violação difusa na seara trabalhista, pela escravização de venezuelanos, que estava gerando grande dano social (CNDH, 2018).

Ante essas dificuldades, o ACNUR passou a auxiliar a PF RR nos procedimentos de regularização documental, o que melhorou o atendimento. No início de 2018 os imigrantes aguardavam, aproximadamente, 20 dias para solicitar refúgio ou autorização residência (CNDH, 2018, p. 22/23).

Além disso, a PF RR constatou que a maioria dos imigrantes venezuelanos não pediam refúgio no posto da fronteira, mas, sim, visto de turismo, o qual permite a permanência no país pelo prazo máximo de 90 dias (CNDH, 2018, 28). É provável que a maioria dos imigrantes detentores de visto de turismo utilize o território brasileiro para acessar outro país de destino.

Entretanto, é difícil afirmar se é este o motivo, porque, em novembro de 2018, durante evento "Ciclo de Formações Abertas" organizado pelo Projeto de Promoção dos Direitos de Migrantes (ProMigra), o Coordenador de Migrações e Refúgio da DPU de São Paulo relatou que, durante atendimento no Posto de Identificação em Pacaraima, observou imigrantes pedirem por "asilo", que é a tradução de "refúgio" na língua espanhola, aos atendentes da PF RR e estes concederem visto de turismo, por não existir a categoria migratória solicitada pelo imigrante na legislação brasileira, sem prestar esclarecimentos sobre as alternativas existentes.

O não esclarecimento sobre as opções existentes no ordenamento brasileiro aos imigrantes indígenas e não indígenas não só dificulta a estadia deles no Brasil, como prejudica o controle e organização da migração do próprio país. Isso porque, além de não ser possível contabilizar quantos imigrantes, de fato, adentraram em solo nacional, aumenta o risco de o imigrante considerado turista permanecer no país em situação irregular, sendo necessário o retrabalho do agente público em razão de novo agendamento, entrevista e etc.

Quanto aos imigrantes Warao, o relatório afirma que eles não estavam recebendo a atenção que a situação exigia, pois havia "dificuldades de compreensão quanto ao status protetivo especial de que gozam, seu regime migratório e quanto ao direito à diversidade cultural e de modos de vida, não tendo recebido atenção indigenista, nem antropológica." (CNDH, 2018, 32/33). Além disso, destacou-se os compromissos assumidos pelo Brasil com a adoção da Convenção n.º 169 da OIT e a necessidade de observância do disposto na Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, abordadas no Capítulo 03 do presente estudo.

Em abril de 2018, foi aberto Centro de Referência para Refugiados e Migrantes na UFRR, no bairro Aeroporto, da cidade de Boa Vista, fruto de parceria entre UFRR e ACNUR, para prestação de serviços de orientação sobre documentação para regularização, proteção e integração dos imigrantes venezuelanos com os demais residentes da cidade de Boa Vista (G1 RR, 2018) (vide Fig. 24, abaixo).

Em maio de 2018, foi publicado relatório trimestral final pelo Comitê Federal

Figura 24 – Centro de Referência para Refugiados e Migrantes na UFRR

Fonte: G1 RR (2018a)

de Assistência Emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório (art. 8º Dec. n. 9286/2018), no qual foi informado que no Estado de Roraima funcionavam 09 abrigos: 08 no município de Boa Vista e 01 no município de Pacaraima, que eram ocupados por 3.980 imigrantes, distribuídos entre os abrigos conforme Tab. 1, abaixo.

Conforme recomendado por especialistas e agentes públicos, dois abrigos foram reservados exclusivamente para o recebimento de imigrantes indígenas Warao e Panare: o CRI de Pintolândia e o Janokoida, em Pacaraima. Os abrigos são geridos pela SETRABES, vinculada ao governo do estado, e a ONG Fraternidade, com o apoio do governo federal na questão da alimentação, que é distribuída pelo exército brasileiro (JAROCHINSKI SILVA e ABRAHÃO, 2018, p. 206).

Devido à constatação de problemas no abrigo Janokoida, em Pacaraima, como, por exemplo, a deficiência na representação dos indígenas nos processos decisórios; a "ausência de regulamento interno formalizado mediante consulta prévia"; a ambiguidade quanto à autoridade competente para tomada de decisões; a falta de articulação da SETRABES com os demais órgãos governamentais e não governamentais com conhecimentos técnicos sobre os direitos dos povos indígenas; e a não contratação de profissional da área de antropologia para atuação no abrigo (MPFRR, 2018, p. 06/07), em 28 de maio de 2018, o MPFRR encaminhou a Recomendação nº 8/2018/MPF/RR ao Governo do Estado de Roraima e à SETRABES (MPF RR, 2018, p. 08/09):

> "1. assegurem a permanência de equipe multidisciplinar completa de gestão técnica, incluindo coordenador (nível superior ou médio), cuida-

Tabela 1 – Abrigos existentes no Estado de Roraima em maio de 2018

Cidade	Abrigos	Nº abrigados	Público	Responsabilidade do Exército
Boa Vista	Tancredo Neves	313	Não indígena	Requalificação do abrigo, com reforma, construção de fossa, instalações sanitárias. Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, lavanderia, atendimento médico 1x/semana, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	Hélio Campos	279	Não indígena	Oferta de gêneros para confecção de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	Jardim Floresta	640	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	São Vicente	310	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	Nova Canaã	356	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	Latife Salomão	439	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	Santa Teresa	496	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle de entrada, instalação de TV e Internet
Boa Vista	Pintolândia	635	Indígena	Oferta de gêneros para confecção de três refeições, recolhimento de lixo, segurança e controle de entrada
Pacaraima	Janokoida	512	Indígena	Oferta de gêneros para confecção de três refeições, recolhimento de lixo, segurança e controle de entrada
Total		3980		

Fonte: Relatório Trimestral do Comitê de Assistência Emergencial

dor/educador social (nível médio e qualificação específica), assistente social (nível superior), psicólogo (nível superior) e antropólogo (nível superior), para prestação de serviços aos imigrantes indígenas acolhidos no abrigo Janokoida, em Pacaraima;
2. adotem, entre outros, mecanismos de consulta de acordo com metodologia e língua dos próprios indígenas, bem como de solução de conflitos, considerando suas especificidades culturais;
3. articulem-se com organizações governamentais (Fundação Nacional do Índio e Instituto Inskiran da Universidade Federal de Roraima, por exemplo) e não governamentais com conhecimentos técnicos acerca dos direitos específicos dos povos indígenas, buscando parcerias para que a gestão do abrigo se paute por um diálogo constante entre os indígenas, os gestores e as entidades externas ao abrigo e pela afirmação dos direitos indígenas específicos, como a consulta prévia, de boa-fé e culturalmente orientada, por meio de suas instituições representativas, e o respeito à diversidade cultural;
4. providenciem a elaboração do regulamento interno do abrigo com consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT."

Em resposta, a assessoria de comunicação da força-tarefa logística humanitária

publicou nota à imprensa, em junho de 2018, informando que desde 24 de maio de 2018 a Operação Acolhida tinha enviado uma equipe multidisciplinar de saúde, equipada com material hospitalar apropriado, para realizar diariamente atendimento básico no abrigo Janokoida (EB, 2018)[40].

De fato, foram feitas algumas melhorias estruturais no abrigo Janokoida (EB, 2018a), porém, a pesquisadora obteve informações através de um representante do Conselho Indigenista Missionário (CIM) de que parte dos gestores do abrigo, membros da ONG Fraternidade, ainda enfrentavam dificuldades para se relacionar com os indígenas. Isso porque, os indígenas ainda não podiam participar das decisões relacionadas ao abrigo e não tinham liberdade de entrada e saída do abrigo, o que não ocorria nos abrigos destinados aos imigrantes venezuelanos não indígenas.

Segundo o mesmo representante do CIM, ao tomarem conhecimento sobre a forma como os Warao eram tratados no abrigo, algumas lideranças das comunidades *Macuxi* e *Wapichana*, que ocupam tradicionalmente a região do vale do rio Tacutu, localizada ao leste do Estado de Roraima (PIB, 2008), decidiram dialogar com as lideranças Warao, na tentativa de entender os motivos para migrar e, assim, ajuda-los, com o auxílio do CIM. As reuniões entre as lideranças se iniciaram no segundo semestre de 2018[41].

Em dezembro de 2018, de acordo com apresentação feita pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, o CRI Pintolândia tinha capacidade para 448 pessoas e abrigava 690 indígenas Warao e o abrigo Janokoida tinha capacidade para 224 pessoas e abrigava 408 indígenas Warao (CASA CIVIL, 2018).

Infelizmente, até a pesquisa de campo realizada em junho de 2019, a situação dos indígenas Warao continuava a mesma. Eles solicitam refúgio por ser a única alternativa possível para a permanência no território e são recepcionados pelas autoridades quase que da mesma forma que os demais imigrantes venezuelanos não-indígenas. A *única* diferença com relação aos demais imigrantes é a possibilidade de permanecer em um abrigo exclusivo para imigrantes indígenas.

A pesquisadora visitou dois abrigos, o "Rondon 3" em Boa Vista, onde estão abrigados imigrantes não-indígenas, e o "Janokoida" em Pacaraima, onde estão abrigados imigrantes indígenas. Como o número de imigrantes não-indígenas é muito maior, existem atualmente 10 abrigos funcionando em Boa Vista para a recepção deles e 1 abrigo para recepção dos imigrantes indígenas.

O "Rondon 3" tem capacidade para pouco mais de 1000 pessoas. Lá os imigrantes venezuelanos não-indígenas podem entrar e sair livremente até às 22h e aqueles que tiverem

[40] Na mesma nota foi informado que, em 06 de junho de 2018, estavam instalados nos abrigos do Estado de Roraima 4.175 imigrantes, sendo que aproximadamente 500 estavam no Janokoida, na cidade de Pacaraima, que era o abrigo que recebia exclusivamente os Warao (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2018).

[41] Como os Warao, em sua maioria, falavam espanhol e os líderes Macuxi e Wapichana falavam português, nas reuniões sempre estava presente um tradutor.

que retornar após esse horário devem informar o diretor do abrigo, para controle de entrada. A alimentação, que é financiada pelo governo federal, é fornecida pelo exército brasileiro no refeitório do abrigo. Além disso, parte das crianças abrigadas no Rondon 3 já frequentam escolas públicas de Boa Vista, mas, devido a falta de vagas no sistema público de ensino, algumas mães ainda não conseguiram matricular seus filhos.

Figura 25 – Abrigo "Rondon 3" em Boa Vista-RR

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

Figura 26 – Abrigo "Rondon 3" em Boa Vista-RR (2)

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

O "Janokoida" tem capacidade para atender 350 pessoas e o máximo que chegou a abrigar foram 492 pessoas. Na data da pesquisa de campo, existiam 457 indígenas no abrigo. Diferentemente dos imigrantes que vivem no Rondon 3, os imigrantes indígenas não têm liberdade de entrar e sair do abrigo. Para sair, eles precisam ser autorizados pelos gestores da ONG Fraternidade. Na foto abaixo, é possível visualizar o portão de entrada do abrigo e a separação entre os indígenas não abrigados e os abrigados:

Figura 27 – Entrada do abrigo Janokoida em Pacaraima

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

Além disso, eles cozinham a própria refeição, com os alimentos fornecidos pelos gestores do abrigo. Conforme seus costumes, eles cozinham nos fogões a lenha que foram instalados no abrigo (vide Fig. 29, abaixo).

As crianças indígenas não têm acesso à educação no Brasil, seja em escolas públicas com a base curricular tradicional, seja em escolas públicas voltadas para populações indígenas. Uma das gestoras do abrigo, da ONG Fraternidade, nos informou que alguns membros da equipe fizeram pedagogia e por isso lecionam aulas de português e fazem algumas dinâmicas com as crianças.

As mulheres continuam produzindo seus artesanatos de fibra de buriti dentro do abrigo. A mesma gestora informou que elas preferem a fibra que vem da Venezuela, porque tem mais qualidade. Porém, quando a fibra venezuelana acaba, as indígenas utilizam a

Figura 28 – Área central do abrigo Janokoida em Pacaraima

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

fibra brasileira até a chegada do material por meio de outros Warao que retornaram à Venezuela para buscar.

Dentro do abrigo existem duas áreas onde estão fixadas diversas redes para os Warao dormirem. Uma dessas áreas é a da Fig. 30, abaixo, e a outra é um galpão com estrutura de alvenaria.

No dia da pesquisa de campo, as Warao receberam os pesquisadores com muita alegria, atrás de uma mesa repleta de seus lindos artesanatos. Durante a exposição e aquisição desses artesanatos, foi possível perceber o espírito colaborativo da etnia. Algumas mulheres não falavam espanhol e eram auxiliadas por aquelas que falavam. Além disso, algumas venderam artesanatos feitos por outras Warao e depois entregavam o dinheiro diretamente a elas, sem demonstrar qualquer reação de competividade, frustração ou incomodo.

Existe uma agente de saúde na equipe de gestores do abrigo Janokoida. Ela informou que os Warao não conseguem fazer tratamentos continuados, por eles terem uma noção de tempo própria da etnia. Os pacientes não conseguem tomar a medicação com a regularidade[42] necessária para o tratamento ter efeito. Por isso, a agente de saúde precisa lembrar todos os indígenas que estão fazendo tratamentos médicos a tomar o remédio nos dias e horários devidos.

Um dos médicos responsáveis pela Base de Saúde de Pacaraima informou que

[42] Em dias e horários específicos.

Figura 29 – Área de cozinha do abrigo Janokoida em Pacaraima

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

a maioria dos imigrantes venezuelanos, tanto não-indígenas, como indígenas, apresenta problemas respiratórios e doenças relacionadas à falta de alimentação. Também existem muitos registros de Waraos portadores de doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) e HIV (OIM, 2018, p. 48).

Por isso, em observância as normas de proteção ao migrante e ao indígena[43], os gestores da ONG Fraternidade, em parceria com outros órgãos públicos, fizeram trabalhos preventivos com os indígenas Warao do sexo masculino, por meio de dinâmicas e debates, de conscientização sobre a necessidade do uso de preservativos para prevenção de DSTs e gravidez não desejada.

Segundo a agente de saúde, os indígenas desconheciam métodos contraceptivos, inclusive o preservativo masculino, mas os efeitos foram positivos e eles entenderam a

[43] Artigos 6; 23, inciso II; Seção II, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); Artigos 7, 25 e 30 da Convenção 169 da OIT (ILO, 1989); Artigos 21, 24, 29 da DUDPI (ONU, 2007); Artigo XVIII da DADPI (OEA, 2016); Artigo 4º, inciso VIII, da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a).

Figura 30 – Área de dormitório do abrigo Janokoida em Pacaraima

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

importância do uso, principalmente para evitar a contaminação. Porém, atualmente, os trabalhos estão focados nas mulheres indígenas, porque a maioria delas não quer que os homens usem camisinha por incomodar e por evitar a gravidez. Na cultura Warao a fertilidade da mulher indígena é importante, por isso a difícil aceitação de evitar a reprodução.

Os grupos familiares que decidem viajar devem informar os gestores do abrigo, que mantém as vagas reservadas para eles pelo prazo de 15 dias. Se o grupo familiar não retornar ao término dos 15 dias, eles abrem novas vagas para outros indígenas Warao. Uma das gestoras informou que são muito comuns as saídas temporárias de grupos familiares para viagens à Boa Vista.

É inequívoco que as medidas tomadas pelo Estado de Roraima para acolhimento dos imigrantes venezuelanos, como um todo, evoluíram muito desde 2017, especialmente no que diz respeito à saúde. Porém, os imigrantes indígenas ainda são os que mais necessitam de atenção e pouco se alterou desde o relatório elaborado pela OIM, em 2018 (OIM, 2018).

Os imigrantes indígenas que estão dentro do abrigo não possuem autonomia de ir e vir e de participar das decisões sobre a gestão do abrigo. A percepção da pesquisadora durante a pesquisa de campo foi o exercício de total *controle*[44] sobre o que os indígenas

[44] Um fato, em específico, chamou a atenção durante a pesquisa de campo: os pesquisadores estavam dentro da área dormitório do abrigo (Figura 22, acima) ouvindo explicações sobre o abrigo e fazendo perguntas a uma das gestoras da ONG Fraternidade. Nesse momento, uma criança indígena (aparentemente resfriada), que dormia em uma rede ao lado do grupo, acordou e começou a chorar (provavelmente devido

Figura 31 – Artesanato Warao

Fonte: SILVEIRA, 2019. Acervo pessoal.

fazem ou deixam de fazer.

Essa proteção que representa um controle excessivo sobre os indígenas é característica da tutela orfanológica[45], exercida no século XIX e extinta há quase 100 anos. São inúmeras as normativas internacionais que reconhecem o direito de autodeterminação dos povos indígenas, assim como a própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Os imigrantes Warao têm direito de ir e vir, não só porque são indígenas e a mobilidade constante faz parte de sua cultura[46], mas porque, como imigrantes, eles têm

ao barulho da conversa entre gestora e pesquisadores). No mesmo instante, uma das pesquisadoras chamou a atenção da gestora e questionou a presença da mãe, que, por coincidência, vinha correndo na direção da filha, logo atrás dela. A gestora falou algo no ouvido da mãe indígena, que pegou sua filha nos braços e correu para longe do grupo. Os pesquisadores estavam no espaço dos imigrantes indígenas e não o contrário. Portanto, eles, que acordaram a criança, deveriam se retirar e não a mãe e a criança. Essa situação reforçou a percepção da pesquisadora quanto ao controle exercido sobre os imigrantes indígenas, ainda que de forma não intencional.

[45] Sobre o tema, vide Subcapítulo 3.3., acima.

[46] Artigo 27 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966b); Artigo XII da DADPI (OEA, 2016); Artigo 36 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU,

direito de viver sem discriminação[47] e com liberdade de movimento[48]. O confinamento não é uma política migratória, é discriminatória, porque apenas os imigrantes indígenas vivem nessa situação.

Além disso, o Brasil é signatário da Convenção 169 da OIT (ILO, 1989) que reconhece o direito dos povos indígenas a serem consultados previamente e informados sobre qualquer medida ou política que pode afetá-los. Portanto, os líderes ("aidamos") dos Warao deveriam ter participação ativa nas decisões relacionadas à gestão do abrigo.

Durante a pesquisa, foi possível conversar com membros da sociedade civil que atuam com imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima. Eles também compartilhavam a visão de controle excessivo sobre os imigrantes indígenas e informaram que os Warao não se sentem bem com a forma como o abrigo é gerido, porque eles estão acostumados com a liberdade e com a liderança dos "aidamos", mas estes acabaram perdendo a função dentro dos abrigos, já que todas as decisões são tomadas pelos gestores.

Além disso, esses mesmos membros informaram que ainda não existe uma proposta adequada para acolhimento dos indígenas, porque eles têm permanecido nos abrigos, sem perspectivas de obter meios de sobrevivência, e que além dos abrigados, ainda existem muitos vivendo em situação de rua nas cidades de Pacaraima e Boa Vista[49].

Quanto aos meios de sobrevivência, é importante relembrar o ressaltado por GARCÍA-CASTRO (2019)[50] quanto a capacidade de adaptação dos Waraos a novos meios, com a criação de mecanismos aptos a lhes proporcionar subsistência.

Para a construção de uma proposta adequada, apta a superar os desafios da gestão dos abrigos indígenas e, ao mesmo tempo, garantir os direitos desse grupo, é necessário ouvir e consultar os próprios imigrantes abrigados, entender suas motivações e expectativas, para assim permitir que eles tenham autonomia suficiente para se adaptarem ao novo meio e, assim, criarem alternativas de subsistência.

Ao ser indagado sobre a falta de consulta e contato com os imigrantes indígenas abrigados, um dos membros da equipe do ACNUR, que atua também com imigrantes indígenas em Pacaraima, informou que os gestores da ONG Fraternidade e os demais agentes migratórios enfrentam muita dificuldade em dialogar com os Warao por causa da língua, já que muitos deles só falam a língua tradicional e não o espanhol.

De fato, a barreira linguística atrapalha a consulta e contato com os indígenas

2007); Artigo XX da DADPI (OEA, 2016).

[47] Artigo 02 da DUDH (ONU, 1948), Artigo 3º da Convenção 169 da OIT (ILO, 1969), Artigos 3º, inciso IV e 5º, inciso XLI, Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), Artigos 3º, inciso II; e 4º, da Lei de Migração (BRASIL, 2017).

[48] Artigo 13 da DUDH (ONU, 1948), Artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966b), Artigo 22 da DADDH (OEA, 1969).

[49] Segundo relatório da OIM (2018, p. 41), a situação era a mesma em 2018.

[50] Vide Subcapítulo 4.1., acima.

migrantes, mas, considerando que já se passaram 05 anos desde que se iniciou o fluxo migratório Warao e que nenhuma das medidas tomadas até então surtiram os efeitos esperados, talvez seja o momento de tentar localizar profissional, até mesmo entre os próprios imigrantes indígenas, que tenha conhecimento da língua tradicional dos Warao e do espanhol, para ajudar nessa comunicação.

Essa medida ajudaria os gestores da ONG Fraternidade, as autoridades migratórias, os indígenas que seriam remunerados para exercer o trabalho de tradução simultânea e os próprios imigrantes.

Outro problema identificado, que deve ser solucionado com urgência, é a falta de acesso à educação diferenciada pelas crianças indígenas imigrantes e a falta de vagas nas escolas públicas para as crianças imigrantes não indígenas.

O direito ao acesso à educação por crianças imigrantes encontra respaldo no artigo 4º, inciso X, da nova Lei de Migração (BRASIL, 2017a). O direito das crianças indígenas a acessar a educação diferenciada encontra respaldo no artigo 4º da Convenção 169 da OIT (ILO, 1989); artigos 14, 15 e 21 da DUDPI (ONU, 2007); artigo XV da DADPI (OEA, 2016) e nos artigos 78 e 79 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB n.º 9.394/96) (BRASIL/1996).

Durante a pesquisa feita pela OIM (2018, p. 42), constatou-se a presença de imigrantes indígenas com formação de professores, que tinham a intenção de desenvolver atividades com as crianças e adultos que viviam nos abrigos de imigrantes indígenas.

Considerando as normas acima descritas e que a Resolução CNE/CEB n.º 3/99 (CEB, 1999) reconhece as categorias "escola indígena" e "professor indígena" no sistema educacional brasileiro, é possível o desenvolvimento de um projeto educacional para as crianças indígenas imigrantes com auxílio desses profissionais de etnia Warao, os quais poderão, inclusive, ser contratados pelo governo brasileiro como professores indígenas do projeto.

Consoante demonstrado, muitos dos desafios constatados nesse estudo poderão ser superados por meio da observância e cumprimento *integral* das normativas internacionais e da própria legislação brasileira pelas autoridades responsáveis pela política migratória brasileira.

Há quem diga que essas normas não são cumpridas integralmente porque o Brasil não tem dinheiro para investir nas políticas públicas necessárias, já que vem enfrentando uma crise econômica nos últimos anos. Considerando essa narrativa, no próximo subcapítulo serão analisadas as medidas tomadas pela União, desde 2014, e quais foram os valores despendidos até 2018.

4.2.3 As medidas tomadas pela União para recepção dos imigrantes Warao

Em 07 de dezembro de 2016, após o Ministério da Saúde[51] adicionar R$1.300.000,00 (hum milhão e trezentos mil reais) ao recurso anual de investimento em saúde do Estado de Roraima, foi assinado o Decreto de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional para Boa Vista e Pacaraima (Dec. n. 22.199-E/2016) (ESTADO DE RORAIMA, 2016b) pela à época governadora do Estado de Roraima, Suely Campos, devido ao aumento de doenças com o fluxo migratório de venezuelanos para o estado e a falta de verba e estrutura necessárias para realizar todos os atendimentos.

Em janeiro de 2017 foi assinado Plano Integrado de Ação para a Saúde dos imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima[52] que reuniu ações a serem realizadas pelos três entes federativos (municípios, estados e União). Em 2016 e após as ações do plano terem sido iniciadas, em 2017, o Estado de Roraima recebeu R$18.476.007,45 (dezoito milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e sete reais, e quarenta e cinco centavos) em dinheiro, doações de veículos e mobiliários, e credenciamento de novas equipes de atenção básica de saúde (MS, 2018).

A participação da União nos trabalhos de recepção dos imigrantes venezuelanos se intensificou a partir de junho de 2017 e, devido ao aumento progressivo desses imigrantes, constatou-se a necessidade de participação de todos os entes federativos, de forma articulada.

Nesse sentido foi também a recomendação do CNDH, que, em janeiro de 2018, realizou pesquisa sobre a situação dos imigrantes venezuelanos no Brasil e, em maio do mesmo ano, apresentou relatório contendo todas as violações de direitos sofridas por eles. O relatório recomendou a maior articulação entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal) para compartilhamento de informações sobre o fluxo migratório, apoio técnico e cooperação (CNDH, 2018, p. 32):

> "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. O pacto federativo e a execução descentralizada de políticas de atenção básica e assistenciais, determina uma articulação que não vem ocorrendo.
> Verificou-se que, desde o início de 2017, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, vem realizando reuniões com os agentes públicos envolvidos, vinculados aos três níveis de governo, orientando quanto à necessidade de um trabalho coordenado o que, até

[51] A Portaria n. 1.578/2016 (MS, 2016) prevê que o recurso anual do Estado de Roraima para a saúde será de R$9.600.000,00.

[52] O Plano foi elaborado sob a coordenação da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS) em parceria com as secretarias do Ministério da Saúde: Atenção à Saúde (SAS), Vigilância em Saúde (SVS), Especial de Saúde Indígena (SESAI), Executiva (SE) e a Assessoria de Assuntos Internacionais do Gabinete do Ministro (AISA/GM), com colaboração da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde de Roraima (NEMS/RR) e da Superintendência Estadual da FUNASA do estado de Roraima (MS, 2018).

> a data da missão, não havia surtido os efeitos necessários.
> A atenção e assistência aos migrantes até aquele momento foi, em grande parte, realizada pela sociedade civil com o apoio técnico das agências do Sistema das Nações Unidas – ACNUR, OIM e UNFPA."

Diante disso, em 15 de fevereiro de 2018, o Governo Federal adotou:

a) A Medida Provisória nº 820 (BRASIL, 2018c), que foi convertida na Lei nº 13.684, em 21 de junho de 2018, que dispõe sobre "as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária" (BRASIL, 2018f);

b) O Decreto n.º 9.285, para reconhecer a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o Estado de Roraima (BRASIL, 2018a); e

c) O Decreto n.º 9.286, para criar o Comitê Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2018b).

O Comitê Federal de Assistência Emergencial (Comitê) foi criado, em resumo, para articular e supervisionar as ações da "Operação Acolhida", para fins de recepção dos imigrantes venezuelanos que acessam o território brasileiro por meio da fronteira BV8 (art. 8º do Dec. 9.286/2018) (BRASIL, 2018b).

O Comitê é composto por representantes[53] da Casa Civil, dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Saúde, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional, dos Direitos Humanos e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (art. 1º do Dec. 9.286/2018) (BRASIL, 2018b). O ente responsável por presidir o Comitê é a Casa Civil e o Ministério da Defesa atua como Secretaria-Executiva, operacionalizando e executando as despesas (art. 3º do Dec. 9.286/2018) (BRASIL, 2018b).

Em março de 2018, logo após a criação do Comitê, foi editada a Medida Provisória n.º 823, para abrir crédito extraordinário de R$190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais) em favor do Ministério da Defesa para promover a assistência emergencial da Operação Acolhida, especialmente a interiorização (CNDH, 2018, p. 33/34). Esta MP perdeu a eficácia em julho de 2018, por meio de Ato Declaratório do Presidente do Congresso Nacional (BRASIL, 2018g).

A forma como o plano da Operação Acolhida foi elaborado e adotado foi criticada pelo CNDH (2018, p. 33/34), porque não foi permitida a participação da sociedade civil, que nos 04 anos anteriores tinha sido a principal responsável pelo acolhimento dos imigrantes venezuelanos, e foi deixada com o Ministério da Defesa a competência

[53] O Comitê pode convidar representantes de entidades dos entes federais e da sociedade civil (art. 2º do Dec. 9.286/2018).

de execução orçamentária do Comitê, que seria quase que integralmente realizada por Unidade do Exército do Rio de Janeiro, que ficava distante da fronteira BV8 e era pouco transparente.

Em maio de 2018 o Ministério da Saúde liberou a quantia complementar de R$9.600.000,00 (nove milhões e seiscentos mil reais) para investimento nos serviços de saúde do Estado de Roraima e aumentou o limite financeiro do município de Boa Vista para R$6.100.000,00 (CASA CIVIL, 2019).

Em 21 de novembro de 2018, foi publicada nova Medida Provisória de n.º 857/2018 (BRASIL, 2018h) para abrir crédito extraordinário de R$75.280.000,00 (setenta e cinco milhões e duzentos e oitenta mil reais) em favor do Ministério da Defesa, para fins de acolhimento de imigrantes venezuelanos, que antes estava previsto no orçamento do Ministério do Trabalho para pagamento de Seguro Desemprego. A MP perdeu a vigência em 30 de abril de 2019, sem a apreciação do Congresso Nacional.

Poucos dias depois da publicação da MP n.º 857 (BRASIL, 2018h), o à época Presidente da República, Michel Temer, decretou intervenção federal no Estado de Roraima, para "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública" (BRASIL, 2018i) para antecipar a nomeação do governador eleito nas eleições estaduais de 2018, Antonio Denarium[54], que ocuparia o cargo a partir de 1º de janeiro de 2019.

Em abril de 2019, o novo Presidente da República, Jair Bolsonaro, publicou a Medida Provisória n.º 880 (BRASIL, 2019a), abrindo crédito extraordinário de R$223.853.000,00 (duzentos e vinte e três milhões, oitocentos e cinquenta e três mil reais) ao Ministério da Defesa, para fins de assistência emergencial aos imigrantes Venezuelanos, que permanece vigente até então.

A proposta da MP n.º 880/2019 foi apresentada pelo Ministro Paulo Guedes, por não existir previsão nesse sentido na Lei Orçamentária de 2019 e pelos motivos expostos no PARECER nº 00149/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU[55], de 11.03.2019, quanto ser necessário o apoio das Forças Armadas, para evitar "o agravamento do quadro de vulnerabilidade no Estado de Roraima" que "já afeta, dentre outros, a prestação de serviços públicos de saúde, saneamento básico e segurança pública" (BRASIL, 2019a).

Não foi possível localizar nenhum demonstrativo ou prestação de contas do Estado de Roraima, do Município de Boa Vista e do Ministério da Defesa. Também não foi localizada nenhuma informação sobre os efeitos das medidas provisórias não convertidas em lei. Isto é, não se sabe quanto dos créditos extraordinários destinados ao Ministério da Defesa foi, de fato, utilizado.

Devido a esta *falta de transparência* e sabendo que a Operação Acolhida está em

[54] Antonio Oliverio Garcia Denarium é filiado ao Partido Social Liberal (PSL).

[55] O referido parecer não está disponível para consulta pública. As informações foram obtidas na exposição de motivos da proposta.

plena operação, considera-se que todos os créditos extraordinários concedidos ao Ministério da Defesa foram utilizados até o limite. Se assim, de fato, foi, **a União já repassou R$ 523.309.007,45** (quinhentos e vinte e três milhões, trezentos e nove mil e sete reais, e quarenta e cinco centavos) entre 2016 e julho de 2019 [56]:

Tabela 2 – Valores repassados pela União ao Estado de Roraima, ao Ministério da Defesa e ao Município de Boa Vista

	Estado de Roraima	Ministério da Defesa	Município de Boa Vista
2016 e 2017	R$ 18.476.007,45		
mar/18		R$ 190.000.000,00	
mai/18	R$ 9.600.000,00		R$ 6.100.000,00
nov/18		R$ 75.280.000,00	
abr/19		R$ 223.853.000,00	
Total por ente	R$ 28.076.007,45	R$ 489.133.000,00	R$ 6.100.000,00
TOTAL		R$ 523.309.007,45	

Desse valor, R$ 489.133.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, cento e trinta e três mil reais) foram repassados para o Ministério da Defesa, para utilização em 22 meses. Isso equivale a **R$ 22.233.318,18** (vinte e dois milhões, duzentos e trinta e três mil, e trezentos e dezoito reais) **por mês**, somente para esse Ministério, sem considerar os valores recebidos pelo Estado de Roraima e o Município de Boa Vista.

Apenas a título ilustrativo, essa quantia mensal recebida pelo Ministério da Defesa representa mais de 8.000 salários[57] de um servidor público vinculado ao Conselho Estadual de Educação do Estado de Roraima em 2018. Isso significa que a contratação de alguns professores indígenas para desenvolvimento de projeto educacional para as crianças Warao não teria um impacto expressivo no orçamento mensal da Operação Acolhida; e, ao mesmo tempo, leva a conclusão de que se trata de uma questão de prioridade de quem organiza

[56] Importante pontuar que, embora o Estado de Roraima tenha passado a receber ajuda da União, em agosto de 2018 o governo do estado publicou o Decreto n. 25.681-E/2018 para declarar atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes estatais, por meio da tomada de medidas de maior controle do acesso dos migrantes venezuelanos ao território do estado e aos serviços públicos (ESTADO DE RORAIMAa). Além disso, no mesmo ano, a Procuradoria do Estado de Roraima ingressou com a Ação Cível Originária n.º 3.121 contra a União perante o Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo, em sede de tutela de urgência, fosse determinado o fechamento da fronteira pela União (BRASIL, 2018). A Ministra Relatora, Rosa Weber, indeferiu o pedido de tutela de urgência por meio de decisão monocrática e determinou a suspensão do Decreto n. 25.681-E, por existirem indícios de que seu teor poderia inviabilizar as garantias individuais dos imigrantes venezuelanos (BRASIL, 2018).

[57] De acordo com informações obtidas no Portal de Transparência do Estado de Roraima, a maioria dos servidores públicos do Conselho Estadual de Educação receberam salários brutos de R$2.699,84 em 2018 (ESTADO DE RORAIMA, 2018b).

as previsões orçamentárias da operação e não necessariamente de falta de dinheiro para gestão migratória.

Ressalta-se, aqui, que uma das principais atribuições do Ministério da Defesa "é o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do país, além da implementação da Estratégia Nacional de Defesa" (MD, 2019). Portanto, a atribuição desse Ministério é garantir a *segurança nacional* e não *proteger direitos humanos* dos estrangeiros que tentam acessar o território nacional.

Os membros do Exército Brasileiro em que se teve contato em Roraima durante a pesquisa de campo consideram a Operação Acolhida uma missão humanitária e tratavam com respeito os imigrantes, assim como cooperavam para que as ações previstas no plano do Comitê fossem desempenhadas da melhor forma, para que tivessem os efeitos desejados.

Entretanto, isso não significa que o plano estratégico do Comitê, que é traçado pelo Ministério da Defesa, tenha como objetivo principal a proteção de direitos humanos de minorias, como os Warao, ainda que exista previsão expressa de necessidade de ampliação das medidas de proteção da população indígena na Lei nº 13.684/2018 (artigo 5º, inciso VI) (BRASIL, 2018f). Tanto é assim, que os próprios membros do Exército Brasileiro faziam questão de ressaltar que as políticas de proteção de direitos humanos dos imigrantes venezuelanos era função do ACNUR, enquanto eles atuavam de forma mais estratégica e administrativa.

Em razão dessas questões, necessária maior transparência do Ministério da Defesa quanto à destinação dos altos recursos repassados para a Operação Acolhida e, talvez, a maior participação de representantes de outros Ministérios, como os da Educação e Trabalho, que são áreas que ainda requerem maior atenção, para elaboração do orçamento destinado às ações relacionadas às suas respectivas áreas.

Outra questão que merece destaque é que todas as medidas tomadas até então pela União foram emergenciais, o que nos faz acreditar que o governo brasileiro acredita que o fluxo de venezuelanos ao Brasil seja temporário. Porém, os dados disponíveis demonstram que, desde 2014, esse fluxo aumenta progressivamente, sem perspectiva de diminuição, o que demanda maior atenção para medidas de médio e longo prazo das autoridades migratórias:

> "Segundo dados do Estado de Roraima divulgados na mídia o fluxo de venezuelanos para o Brasil foi de mais de 50 mil pessoas entre 2015 a 2017 (Saldo migratório na fronteira do Brasil com a Venezuela foi de 3.315 entradas a mais do que saídas em 2015, número esse que atingiu 9.677 entradas a mais do que saídas em 2016 e, finalmente, em 2017, esse dado passa a 41.755 pessoas (LOPES, 2017), cabe ressaltar que a proporção de pessoas venezuelanas em relação à população brasileira é pífia, mas obtém visibilidade por estar concentrada em um estado com baixíssima densidade populacional, o que faz com que no âmbito regional o movimento seja bastante significativo do ponto de vista social,

> financeiro e político, levando Roraima a solicitar auxílio junto aos órgãos federais e, em alguns períodos, a fazer uso do instrumento jurídico da decretação de estado de emergência. (SCORCE, 2018)." (JAROCHISKI SILVA e SAMPAIO, 2018, p. 738)

Especificamente com relação aos Warao, apesar do nomadismo da etnia, GARCÍA-CASTRO (2019, p. 44) acredita que, devido à marginalização que sofrem na Venezuela e o agravamento da crise econômica e política, eles permaneçam mais tempo no Brasil:

> "Por otro lado, en Venezuela, cuando los Warao no urbanizados deciden emigrar hacia las ciudades, su estancia en ellas no suele ser permanente, regresando al cabo de pocas semanas a sus rancherías de origen; aunque esto último podría no ser así en el caso de los desplazados a Brasil, como consecuencia de la permanente situación de precariedad actual de Venezuela y la enorme distancia entre los centros poblados brasileños y los caños de origen de los indígenas."

No geral, os imigrantes não têm intenção de permanecer no país de destino de forma definitiva. Porém, com o passar do tempo e por diferentes fatores, muitos deles acabam permanecendo definitivamente no novo país. Portanto, se estiver correta previsão de GARCÍA-CASTRO, o que parece que sim, por todo o exposto no estudo, muitos dos migrantes Warao permanecerão no Brasil e formarão "barrios" permanentes de indígenas, como aconteceu nas regiões de Barrancas e San Félix, na Venezuela, a partir da década de 80 (GARCÍA-CASTRO, 2019).

Por isso, se a União, os Estados e Municípios já impactados pela migração venezuelana continuarem insistindo apenas em medidas emergenciais e não se organizarem para a criação de estratégias de acolhida de médio e logo prazo, muitos dos problemas ora apresentados não serão solucionados, consoante explica CASTLES e MILLER (2004, p. 45):

> "En muchas migraciones no hay una intención inicial de reunificación familiar y establecimiento definitivo. Empero, cuando los gobiernos intentan detener los flujos – por ejemplo a raíz de una disminución en la demanda de mano de obra – pueden encontrarse con que ese movimiento se sostiene por sí mismo. (...)
> **El hecho de que quienes diseñan las políticas y los analistas no hayan logrado ver la migración internacional como un proceso social dinámico, ha sido el origen de muchos problemas políticos y sociales**. La razón de esta falta de visión, con frecuencia tiene su origen en que se centran sólo en modelos económicos de la migración, los que, de manera errada, afirman que la migración es una respuesta individual a factores del mercado. **Esto ha llevado a la creencia de que la migración puede abrirse e cerrarse como si fuera un grifo, al cambiar las condiciones de las políticas que influyen en los costos y beneficios para la movilidad de los migrantes. La migración puede continuar debido a factores sociales, aun cuando los económicos que iniciaron el movimiento, se hayan transformado por completo**." (negritos nossos)

Além de não solucionar os problemas, a falta de investimento e planejamento de medidas para integração dos imigrantes venezuelanos na sociedade brasileira, resultará na futura formação do que CASTLES e MILLER (2004, p. 46) chama de "minorias étnicas":

> "la negación de la realidad del establecimiento, no conceder la ciudadanía o no aceptar los derechos de los colonos y el rechazo de la diversidad cultural pueden llevar a la formación de minorías étnicas cuya presencia se considera en amplios sectores como indeseable y generadora de divisiones.
> (...)
> El concepto de minoría étnica implica siempre cierto grado de marginación o exclusión, lo que lleva a situaciones de conflicto real o potencial. Es raro que la etnicidad sea un tema de importancia política cuando se trata de un simple tema de prácticas culturales de diferentes grupos."

Para que haja melhoria da condição de vida dos imigrantes, diminuição dos gastos da União e maior integração local faz-se necessário criar estratégias de geração de renda para os imigrantes, para que eles voltem a ter autonomia financeira e mais facilmente se integrem à sociedade brasileira. Essa autonomia também permitirá o desenvolvimento da economia local e possibilitará "o empenho deste capital humano em benefício do país" (JAROCHISKI SILVA e SAMPAIO, 2018, p. 741/742).

A imigração Warao é ainda mais complexa e exige ainda mais atenção pelos responsáveis em desenhar as políticas migratórias, porque esses imigrantes já são considerados uma minoria étnica no seu próprio país de origem e no Brasil, por serem imigrantes indígenas. Mas, de acordo com os resultados das pesquisas sobre a etnia, se lhes forem oferecidas as condições e autonomia necessárias, os imigrantes Warao serão capazes de se adaptar ao novo meio e se tornarem autossustentáveis.

Diante disso, o que se conclui é que a falta de conscientização e conhecimento dos responsáveis pela estratégia da Operação Acolhida, os leva a não priorizar o investimento nas políticas voltadas aos imigrantes indígenas, que, apesar de representarem uma minoria em comparação aos demais imigrantes venezuelanos, são os mais vulneráveis e os que mais chamam atenção nas cidades de destino.

Conclusão

Não existem dúvidas quanto a evolução teórica das normas internacionais e nacionais que tratam sobre direitos dos migrantes internacionais e refugiados, assim como os direitos dos povos indígenas. Porém, o que se constata é a dificuldade de observância e cumprimento de todo o arcabouço normativo criado para a proteção desses grupos mais vulneráveis pelos Estados.

O Direito, como ciência em sentido amplo, só atinge sua missão se suas normas positivas surtirem os efeitos pretendidos no meio social. Por conseguinte, se os Estados signatários dos tratados estudados na pesquisa não observarem e cumprirem o que eles estabelecem, é como se esses tratados nem sequer existissem.

Por isso, apesar do reconhecimento internacional dos direitos dessas minorias ser considerado um grande avanço, ainda é preciso ultrapassar diversas barreiras para que esses direitos sejam, de fato, garantidos e protegidos pelos Estados e pelas próprias sociedades civis ocidentais.

O abismo econômico e social que divide as sociedades do sul e do norte, assim como as massivas violações de direitos humanos movidas pelo capital financeiro, são os maiores responsáveis pelos êxodos desse século. As pessoas que não se adequam ao padrão hegemônico de cidadão ocidental são as que mais sofrem violações de direitos ao redor do mundo e, em regra, são as mais invisibilizadas (SANTOS, 2014, p. 570).

O presente estudo busca dar visibilidade há um desses grupos minoritários. Conforme restou demonstrado, os migrantes indígenas são duplamente vulneráveis, pois além de serem forçados a migrar de seus territórios, sofrem discriminação devido a sua identidade étnica e na maioria das vezes não têm seus direitos especiais reconhecidos no país de destino. Aqueles que não são forçados a migrar têm mobilidade em razão da própria cultura, mas não têm o direito de circular livremente, conforme sua territorialidade e tradição, devido às proibições legais dos Estados nacionais.

No caso do Brasil, o direito de livre circulação de povos indígenas foi incluído no Anteprojeto da nova Lei de Migrações brasileira (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, 2014), mas foi vetado pelo Presidente da República, Michel Temer, por razões de segurança nacional e soberania. Por meio da pesquisa, constata-se que as razões do veto não são compatíveis com as normativas internacionais reconhecidas pelo estado brasileiro, nem mesmo com o previsto pela própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Por coincidência, no mesmo período em que a nova Lei de Migração foi sancionada (BRASIL, 2017a), observava-se o progressivo aumento da mobilidade de migrantes indígenas

venezuelanos na fronteira existente entre a Venezuela e o Brasil (BV-8), que poderiam ter seu direito de circulação protegido pela disposição vetada pelo à época Presidente da República.

Embora os imigrantes Warao não ocupem território transfronteiriço, restou demonstrado no estudo de caso feito sobre a etnia Warao, que esses imigrantes são tradicionalmente transumantes e têm uma noção de território e identidade diferente das sociedades dos Estados nacionais modernos. Tanto é assim, que a maioria dos indígenas não possuem documentos e não entendem a importância deles. Eles não se veem como nacionais venezuelanos, mas sim como membros do povo indígena Warao, de constituição anterior à formação da Venezuela como Estado.

A degradação dos territórios ocupados pelos Warao teve início a partir da colonização espanhola, até que, após diversas intervenções externas, em meados do século XX, esses migrantes se viram forçados a migrar para os ambientes urbanos venezuelanos. O movimento pendular da etnia entre a Venezuela e o Brasil se iniciou com a crise econômica e política venezuelana, por não ser mais possível o levantamento de recursos complementares necessários para a sobrevivência da etnia, nos ambientes urbanos venezuelanos.

Assim como na Venezuela, os Warao também sofreram discriminação no Brasil, que resultaram em diversas deportações ilegais de imigrantes indígenas entre 2014 e 2016. Mesmo após a aparente interrupção das deportações, esses imigrantes continuam compondo a parcela mais vulnerável dos migrantes venezuelanos que vêm ao Brasil, e não têm todos os seus direitos respeitados e garantidos pelo Estado brasileiro.

A estrutura dos abrigos para imigrantes indígenas melhoraram muito desde 2016, mas o controle excessivo sobre os indígenas, até mesmo com a limitação do direito de ir e vir daqueles que estão abrigados; a falta de diálogo das autoridades migratórias e gestores dos abrigos com os líderes indígenas; o não desenvolvimento de políticas de educação especial para as crianças indígenas e de inserção laboral para os homens indígenas; entre outras deficiências, permanecem até então. Por meio do estudo de caso, foi possível constatar que a União dispõe de verba suficiente para investir em planos estratégicos de médio e longo prazo para os imigrantes venezuelanos, inclusive os imigrantes indígenas. Porém, aparentemente, o ACNUR e o setor estratégico da Operação Acolhida optam por investir todo o dinheiro apenas em medidas emergenciais.

As medidas emergenciais são importantes e necessárias, mas conforme demonstram as pesquisas sobre migração internacional e indica o presente estudo, são insuficientes para solucionar os diversos problemas trazidos pelos fluxos migratórios aos países de destino.

Atualmente, existem imigrantes indígenas de etnia Warao distribuídos por, ao menos, quatro estados brasileiros[58], o que reforça a previsão de GARCÍA-CASTRO (2019),

[58] Estado de Roraima, Estado do Amazonas, Estado do Pará e Estado do Maranhão.

de que esses imigrantes se fixarão no Brasil, provavelmente em barrios como os existentes no Estado de Delta Amacuro, na Venezuela.

Por isso, é de extrema importância o investimento brasileiro nas pesquisas qualitativas sobre a imigração venezuelana, especialmente na imigração indígena, para desenvolvimento de projetos eficientes de acolhida, aptos a dar autonomia aos imigrantes, de modo que eles consigam desenvolver meios para a própria subsistência do grupo e inserção na sociedade brasileira.

Além disso, ainda se vê presente nas instituições brasileiras e na própria sociedade a visão de que os indígenas são tutelados ou incapazes de exercer direitos civis e políticos, por isso é necessária a maior conscientização sobre quem são os indígenas, suas diferenças étnicas e, principalmente, que eles são destinatários de direitos assim como todos os outros seres humanos.

Povos indígenas possuem identidade, cultura e tradição próprias tanto no país em que seu território originário está localizado, como nos demais países do mundo. Por isso, é dever do estado brasileiro reconhecer os imigrantes Warao como indígenas e criar políticas públicas adequadas para proteção de seus direitos.

Bibliografia

ACOSTA, Diego. **The national versus the foreigner in South America:** 200 years of migration and citizenship law. Cambridge [UK]; New York, NY: Cambridge University Press, 2018.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. "PF deporta indígenas venezuelanos com estada irregular no Brasil", 11.07.2014. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2014/07/pf-deporta-indigenas-venezuelanos-com-estada-irregular-no-brasil>

_____ . "PF deporta 65 venezuelanos", 14.04.2016. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/04/pf-deporta-65-venezuelanos>

Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR). Documento de Información y Modulo de Ahesion: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961, junio de 1996. Revisado em janeiro de 1999.

_____ . Introducción a la protección internacional, Módulo autoformativo 1, 2005. Disponível em: <https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4714bd082>

_____ . "Venezuela Situation – Responding to the needs of people displaced from Venezuela". Supplementary Appeal. January-December, 2018. Março, 2018.

_____ . Global Trends: Forced Displacement in 2018. Geneva, Switzerland: 2019.

ANAYA, S. James. **Indigenous peoples in international law**. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2004.

ANDENA, Emerson Alves. **Transformações da Legislação Imigratória Brasileira:** Os (des)caminhos rumo ao direitos humanos. 2013. Dissertação de Mestrado (Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos Históricos de Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). Liliana Lyra JUBILUT ; Gabriel Gualano de GODO Y (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

BAENINGER, Rosana. Pacto Global da Migração e os Direitos Humanos, 07.05.2018. Jornal da Unicamp. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/direitos-humanos/pacto-global-da-migracao-e-direitos-humanos>

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira – 14 ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de Janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União** de 05.01.1916. Disponível em: <http://www.planalto.

gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>

_____ . Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Coleção de Leis do Brasil de 1945**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>

_____ . Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. **Coleção de Leis do Brasil de 1952**, Página 110, Vol. 2.

_____ . Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União** de 30.1.1961 e retificado em 11.2.1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>

_____ . Decreto n.º 58.821, de 14 de julho de 1966. Promulga a Convenção nº 104 concernente à abolição das sanções penais. Em: **Coletânea da legislação indigenista brasileira**. Brasília: CGDTI/FUNAI, 2008a.

_____ . Lei n. 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio"e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 06.12.1967 e retificado em 12.12.1967.

_____ . Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Em: **Coletânea da legislação indigenista brasileira**. Brasília: CGDTI/FUNAI, 2008b.

_____ . Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Em: **Coletânea da legislação indigenista brasileira.** Brasília: CGDTI/FUNAI, 2008c.

_____ . Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União** de 21.8.1980, retificado em 22.8.1980 e republicado em 22.8.1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>

_____ . Decreto no 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 11.12.1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>

_____ . **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____ . Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº

50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União** de 20.12.1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98602.htm>

_____ . Decreto n.º 99.757, de 29 de novembro de 1990. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União** de 30.11.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm>

_____ . Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União** de 9.11.1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>

_____ . Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** de 23.12.1996.

_____ . Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União** de 23.7.1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9474.htm>

_____ . Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. **Diário Oficial da União** de 23.5.2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>

_____ . Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União** de 20.04.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>

_____ . Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. **Diário Oficial da União** de 30.9.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6964.htm>

_____ . Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. **Diário Oficial da União** de 8.10.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>

_____ . Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015. Promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961. **Diário Oficial da União** de 19.8.2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8501.htm>

_____ . Tribunal Regional Federal. (1ª Região). Habeas Corpus n.º 0006447-87.2016.4.01.4200. Impetrante: Defensoria Pública da União. Paciente: Coletividade de Venezuelanos. Impetrado: Superintendente da Polícia Federal em Roraima. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>

_____ . Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União** de 25.05.2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>

_____ . Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União** de 25.5.2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>

_____ . Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. Agravo de Instrumento n.º 0000167-11.2017.8.23.0000. Agravante: O.M.B.V. Agravado: M.P.R. 2ª Turma Cível. Processo de origem: 0019570-67.2016.8.23.0010. Julgamento: 19.10.2017. Diário da Justiça Eletrônico. Ano XX. Edição 6085, p. 143. Boa Vista: 31.10.2017.

_____ . Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União** de 16.2.2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm>

_____ . Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 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. **Diário Oficial da União** de 16.2.2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm>

_____ . Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial da União** de 16.2.2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>

_____ . Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial n.º 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países

associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. **Diário Oficial da União** de 15.03.2018 (nº 51, Seção 1, pág. 57).

_____ . Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial n.º 10, de 06 de abril de 2018. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. **Diário Oficial da União** de 09.04.2018 (nº 67, Seção 1, pág. 57).

_____ . Lei n.º 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. **Diário Oficial da União** de 22.06.2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>

_____ . Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 38, de 10 de julho de 2018. Encerra o prazo de vigência da Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018, que "Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 190.000.000,00, para os fins que especifica". **Diário Oficial da União** de 11.07.2018.

_____ . Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Cível Originária n.º 3121. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Diário da Justiça Eletrônico n. 162, 09.08.2018.

_____ . Medida Provisória n.º 857, de 20 de novembro de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 75.280.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União** de 21.11.2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv857.htm>

_____ . Decreto n.º 9.602, de 08 de dezembro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. **Diário Oficial da União** de 10.12.2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9602.htm>

_____ . Medida Provisória n.º 880, de 30 de abril de 2019. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 223.853.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União de 30.04.2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm>

_____ . Atos do Poder Executivo. Decreto n.º 9.873 de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União** de 28/06/2019 (n.º 123, Seção 1, p. 12).

Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2516/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

CARNEIRO, Cynthia Soares. Imigração e Direitos: a participação dos imigrantes na Comigrar e seu diagnóstico acerca da marginalização jurídica do estrangeiro no Brasil. In:

XV Congresso do Fórum Universitário do Mercosul - FoMerco, 2015, Assunção do Paraguai, 2015.

_____ . Políticas migratórias no Brasil e a instituição dos "indesejados": a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. **Revista opinião jurídica,** 2018, v. 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun. 2018.

CARVALHO, Reginaldo Pereira de. **O petróleo e a crise econômica venezuelana**: impactos socioeconômicos na zona de fronteira Brasil-Venezuela no período de 2008 à 2015. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia) – Universidade Federal de Roraima, Roraima.

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

_____ . Supremo Tribunal Federal Brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os Tratados de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 241-286, jan./dez. 2009.

CARVALHO RAMOS, André de; RIOS, Aurelio; CLÈVE, Clèmerson; VENTURA, Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de Morais; PIRES JR., Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; e BERNER, Vanessa. Opinião: Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **Consultor Jurídico:** 23 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>

Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB). Resolução CEB n.º 3, de 10 de novembro de 1999. "Fixa Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências". **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de novembro de 1999. Seção 1, p. 19.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS. Anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil. Brasília: 31 de julho de 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo, 2006.

_____ . Os povos indígenas na América Latina: Avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos. Santiago, Chile: fevereiro, 2015.

Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Informe sobre el 18º período de sesiones (22 de abril de a 3 de mayo de 2019). Documentos Oficiales, 2019. Suplemento n.º 23.

CASA CIVIL. Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos,

04.12.2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/dezembro/comite-federal-apresenta-balanco-de-acoes-de-acolhimento-de-venezuelanos>

_____ . Operação Acolhida: histórico, 10.05.2018. Atualizado em 05.04.2019. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/historico>

COMIGRAR. Caderno de Propostas. Brasília: 2014. Disponível: <http://www.participa.br/articles/public/0007/3665/2014-05-22_COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_Envio.pdf#.VRRdHuHvsrg>

COUTINHO, Beatriz Isola. Migração Internacional e Integração Regional: Diálogos Entre o Mercosul e a Unasul. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais,** UNESP, n. 17, 2013.

Defensoria Pública da União (DPU). Relatório da Missão Roraima. Grupos de Trabalho Assistência e Proteção às Vítimas de Tráfico de Pessoas, Migrações e Refúgio, Indígenas. Brasília/DF: 2018.

ESTADO DE RORAIMA. Decreto nº 21.871-E de 17 de outubro de 2016. **Diário Oficial Estado de Roraima** de 17.10.2016. Governadora Suely Campos. Boa Vista/RR: 2016. Disponível em: <http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/10/doe-20161017.pdf>

_____ . Decreto nº 22.199- E de 6 de dezembro de 2016. Decreto de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. **Diário Oficial Estado de Roraima** de 06.12.2016. Governadora Suely Campos. Boa Vista/RR: 2016. Disponível em: <http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/12/doe-20161206.pdf>

_____ . Decreto nº 25.681-E de 1º de agosto de 2018. **Diário Oficial Estado de Roraima** de 01.08.2018. Governadora Suely Campos. Boa Vista/RR: 2018. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2018/08/decreto25.6812018.pdf>

_____ . Portal Transparência da Controladoria-Geral do Estado de Roraima. Servidores – Folha de Pagamento: Conselho Estadual da Educação do ano de 2018. Disponível em: <http://transparencia.rr.gov.br/remuneracaoNew/>

ESTARQUE, MARINA. “PF aumenta deportações em RR por "cobrança da sociedade". **DW BRASIL,** Roraima, 12.12.2016. Disponível em: <https://p.dw.com/p/2U8WP.>

EXÉRCITO BRASILEIRO (EB). “RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL AO COORDENADOR DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA PARA O ESTADO DE RORAIMA SOBRE AS CONDIÇÕES DOS INDÍGENAS QUE SE ENCONTRAM NO ABRIGO JANOKOIDA”, junho de 2018. Boa Vista.

_____ . ABRIGO PARA IMIGRANTES INDÍGENAS JANOKOIDA, EM PACARAIMA, PASSA POR REESTRUTURAÇÃO. **Noticiário do Exército,** maio de 2018.

FRATERNIDADE INTERNACIONAL. “Missão Roraima Humanitária – Governo realizou audiência pública com refugiados venezuelanos”, 18.03.2017.

Fundação Nacional do Índio (FUNAI). “Quem somos”, 06.07.2019. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos#>

_____ . “Demarcação de Terras Indígenas”, 06.07.2019. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/todosdtp/154-demarcacao-de-terras-indigenas>

G1 RR. “Centro de Referência para imigrantes venezuelanos é inaugurado em Roraima”, 21.04.2018.

GARCÍA-CASTRO, Alvaro A. Los Warao en Brasil son refugiados, no inmigrantes. Cuestiones etnológicas y etnohistóricas. **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, v. 2, n. 2, p. 32-55, 28 jun. 2019.

GARCÍA-CASTRO, Alvaro A. HEINEN, H. Dieter. PLANIFICANDO EL DESASTRE ECOLÓGICO: Impacto del cierre del caño Manamo para las comunidades indígenas y criollas del Delta Occidental (Delta del Orinoco, Venezuela). **ANTROPOLÓGICA**. 91, 1999: (31-56). Caracas, Fundación La Salle de Ciencias Naturales.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL); Escola de Ciência Política da Universidade Federal no Rio de Janeiro (CCPJ). **Pacha: Defendendo a terra. Extrativismo, conflitos e alternativas na América Latina e no Caribe**. Coordenadoras Enara Echart Muñoz e María del Carmen Villarreal Villamar. Périplos, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.grisulunirio.com/wp-content/uploads/2018/11/Cartilha_Final_Internet-Port.pdf>

HEINEN, H, Dieter. GÓMEZ, Roberto Lizarralde y Tirso. El abandono de un ecosistema: el caso de los Morichales del Delta Orinoco. **Antropologica**. 81. 1994-1996; 3-36.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. Em: **60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro.** Orgs.: André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Migração pela Sobrevivência – o Caso dos Venezuelanos em Roraima. Em: **Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos** / Liliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes (orgs.). – Boa Vista: Editora da Universidade de Roraima, 2018.

_____ JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; SAMPAIO, Cynthia. Os fluxos forçados e a realidade legal brasileira. **DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL**. Coordenação Danielle Annoni – Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

Jornal O Estado de São Paulo (Estado de SP). Haiti é o país com mais mortes causadas por catástrofes naturais, segundo a ONU. Genebra: 13 de outubro de 2016, às 11h14.

International Labor Organization (ILO). C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (Entry into force: 05 Sep 1991). Geneva: 27 de junho de 1989. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169>

_____ . Ratifications for Venezuela, Bolivarian Republic of., 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102880>

Instituto Socioambiental (ISA). Lista de ataques ao direito indígena à terra, março/2015. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Lista_de_ataques_ao_direito_ind%C3%ADgena_%C3%A0_terra>

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. Eva Maria Lakatos, Marina de Andrade Marconi. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAVANCHY, Philippe. ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente, 2004. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf>

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas** / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____ . CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. Em: **60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro.** Orgs.: André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

MANTINI-BRIGGS, C. Quando o direito à saúde do povo Warao Depende da migração e deslocamento como um ato de resistência à impossibilidade cultural crônico. **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, v. 2, n. 2, p. 95-111, 28 jun. 2019.

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Decisão 67/2010: Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36776_DEC_067-2010_PT_Plano%20Estrat%C3%A9gico%20A%C3%A7%C3%A3o%20Social%20MCS.pdf>

Ministério da Justiça (MJ). Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, 2014.

_____ . Refúgio em Números. 3ª edição. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refasgio-em-nasmeros_1104.pdf>

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Agenda 21 Global, 2019. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

Ministério da Saúde (MS). Portaria n.º 1.578, de 31 de agosto de 2016. Estabelece recursos do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar a ser incorporado ao Componente Limite Financeiro Anual de Média e Alta Complexidade do Estado de Roraima e do Município de Boa Vista (RR). **Diário Oficial da União** de 01.09.2016. Brasil: 2016. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/portaria-gm-1578-2016-ministerio-da-saude>

_____ . Ações do Ministério da Saúde por meio da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS) no Estado de Roraima. Org. Secretaria de Atenção à Saúde. 15.04.2018. Brasília: 2018.

Ministério Público Federal do Estado de Roraima (MPF RR). "Recomendação n.º 14/2017/MPF/RR", José Gladston Viana Correia, Boa Vista-RR, 05.07.2017.

_____ . "Recomendação nº 8/2018/MPF/RR", Manoela Lopes Lamenha Lins Cavalcante, Boa Vista-RR, 28.05.2018.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). "XI Conferência Sul-Americana sobre Migrações – Brasília, 19 a 21 de outubro de 2011", 17.10.2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2810-xi-conferencia-sul-americana-sobre-migracoes>

MOREIRA, E. Os Warao no Brasil em cenas: "o estrangeiro...". **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, v. 2, n. 2, p. 56-69, 28 jun. 2019.

Museu do Índio. Crianças indígenas com abacaxis colhidos: Serviço de Proteção aos Índios. 1928. 1 fotografia, 14 x 8,5 cm. Legenda no verso da fotografia: Posto Redenção Indígena - Abacaxis colhidos no pomar, vendo-se uma parte do mesmo e crianças indígenas da Escola Profissional José Bonifácio. Acervo eletrônico.

_____ . Casamento no posto indígena. : Serviço de Proteção aos Índios. 1928. 1 fotografia, 13 x 8,5 cm. Legenda no verso da fotografia: Entreposto de Leopoldina - Casamento de um empregado do Serviço com uma moça civilizada. Acervo eletrônico.

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA). Base Jurídica Del Tratado de Cooperación Amazónica. Actualización Resumida 2003-2012. Programa Regional Amazonía, 2013. Disponível em: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf>

Organização dos Estados Americanos (OEA). Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>

_____ . Convenção Americana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm,>

_____ . Declaração de Cartagena. Cartagena, Colômbia, 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>

_____ . Declaração de San José Sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, São José, 5-7 de Dezembro de 1994. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>

_____ . Declaração e Plano de Ação México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de Novembro de 2004. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf>

_____ . Cartagena +30 – Declaração do Plano do Brasil. Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>

_____ . Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Santo Domingo, Republica Dominicana, 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf>

_____ . Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 07/04/2019. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos: comisión de asuntos jurídicos y políticos. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Indigenas%20documentos.asp>

Organização Internacional das Migrações (OIM). Estudio: Migración y desarrollo em Iberoamérica. Informe ejecutivo, 2018. Disponível em: <https://www.segib.org/?document=estudio-migracion-y-desarrollo-en-iberoamerica&gt>

_____ .“World Migration Report 2018”. Suíça, 2017.

_____ . “Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes”. Cuadernos Migratorios n.º 9. Buenos Aires: janeiro de 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_

evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf>

_____ . Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil. Organizadores: Erika Yamada e Marcelo Torelly. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas, 2018.

_____ . Tendencias Migratorias en Las Americas: República Bolivariana de Venezuela. Septiembre 2018. Oficina Regional de la OIM para America del Sur, 2018.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Glosario sobre migración. Derecho Internacional sobre Migración, n.º 7, 2006.

Organização Internacional do Trabalho. Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia), 1944. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf>

_____ . Convenção nº 107 da OIT, de 05 de junho de 1957. Concernente à proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20107).pdf>

_____ . Convenção n.º 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT. Brasília: OIT, 2011. 1v. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf>

Organização das Nações Unidas (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia das Nações Unidas em Paris, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. UNIC/Rio/005. Janeiro 2009. DPI/876. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

_____ .Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. **Série Tratados da ONU,** Nº 2545, Vol. 189, p. 137. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>

_____ . Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Janeiro de 1976. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>

_____ . Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 16 de dezembro de 1966. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução n. 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional em 1976. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>

_____ . Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 1965. Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2106 A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>

_____ . Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967. Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8. **Série Tratados da ONU** nº 8791, Vol. 606, p. 267.

_____ . Declaração do Rio sobre Meio Ambiente em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>

_____ . Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. 107ª Sessão Plenária, 13 de setembro de 2007. UNIC/Rio/023 – Mar. 2008. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>

_____ . Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), ed. 13 de outubro de 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

ONU Brasil. Avanços e Desafios da Proteção aos Refugiados no Brasil. Brasília: dezembro de 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>

_____ . "ONU publica textos explicativos sobre cada artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos", 12.11.2018.

_____ . "Assembleia Geral da ONU adota oficialmente Pacto Global para a Migração", 20.12.2018.

ORTIZ, Nicholas E. Understanding the State Party Referral of the Situation in Venezuela. **Blog of the European Journal of International Law**, November, 2018.

PIMENTEL, Matheus. "O que é a Unasul. E como mudanças políticas regionais ameaçam

o bloco", 25.04.2018. **Nexo Jornal**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/04/25/O-que-%C3%A9-a-Unasul.-E-como-mudan%C3%A7as-pol%C3%ADticas-regionais-amea%C3%A7am-o-bloco>

RAMOS, Luciana, BOTELHO, Emília e TARRAGÓ, Eduardo. Parecer Técnico/ SEAP/ 6ª CCR/ PFDC nº 208/2017, de 14 de março de 2017. Sobre a situação dos indígenas da etnia Warao, da região do delta do Orinoco, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Brasília: **Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República**, 2017.

REIS, Rossana Rocha. **Soberania, direitos humanos e migrações internacionais.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2004, vol.19, n.55, pp.149-163.

RICUPERO, Rubens. **O Tratado de Cooperação Amazônica.** Revista inf. Legisl. Brasília, a. 21, n. 81, jan./mar. 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. tradução Ronaldo Cataldo Costa; revisão técnica Guilherme G. de F. Xavier Sobrinho. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

SCHULTZ, Harald. Família Terena. Mato Grosso do Sul, 1942. 1 Negativo, p&b, 35 mm. Documentário fotográfico produzido pela equipe da Seção Cine-fotográfica da Seção de Estudos junto aos Terena em 1942. Acervo eletrônico do Museu do Índio.

_____ . Escola General Rondon. Mato Grosso do Sul, 1942. 1 Negativo, p&b, 35 mm. Documentário produzido pela equipe da Seção Cine-fotográfica da Seção de Estudos. Acervo eletrônico do Museu do Índio.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado n.º 288 de 2013. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700/pdf>

SILVEIRA, Alex Justus da. **Terras indígenas e fronteiras nacionais:** um estudo jurídico sobre as territorialidades indígenas na faixa de fronteira da Amazônia brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, Manaus.

SILVEIRA, Marina de Campos Pinheiro da. "Virada à esquerda na Venezuela: uma comparação entre as constituições de 1961 e de 1999". **Revista Poder & Cultura.** Rio de Janeiro, vol. 4, n. 8, pp. 72-89, jul. – dez. 2017.

SINGER, Florantonia. "Sem alimentos, 64% dos venezuelanos dizem ter perdido 11 quilos em 2017", 23.02.2018. **Jornal "El País".** Caracas, Venezuela. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/22/internacional/1519277784_904681.html>

SONEGHETTI, Pedro Moutinho Costa. Parecer Técnico nº 10/2017 – SP/MANAUS/SEAP,

de 30 de maio de 2017. Parecer Técnico acerca da situação dos indígenas da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da região do delta do Orinoco, na Venezuela. Manaus: **Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República**, 2017.

Supremo Tribunal Federal (STF). Convenção Americana sobre Direitos Humanos: interpretada pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Secretaria de Documentação, Supremo Tribunal Federal,** 2018. Disponível em: <http://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/bitstream/handle/123456789/1077/Conven%C3%A7%C3%A3o%20Americana%20sobre%20Direitos%20Humanos%20%2810.9.2018%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

SOUZA, Ana Hilda Carvalho de. "Indígenas Urbanos de Boa Vista/RR: Aspectos de Migração e Estado de Pobreza", 2012. **I Seminário Internacional Sociedade e Fronteiras**, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2012.

SOUZA, Janaína. "Crise na Venezuela: O repúdio das instituições dos Direitos Humanos contra a deportação em massa dos índios Warao", 29.12.2016.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

TAIAR, Rogerio. **Direito internacional dos direitos humanos:** uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

TARRAGÓ, Eduardo. "Peça pericial n.º 01.2017/Antropologia/PR-RR/SP-BV/CRP-4", de 12 de maio de 2017. Boa Vista: **Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República**, 2017.

TRINDADE, Antonio A. Cançado. **Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos**: aproximaciones y convergencias, 1994.

_____ . Desarraigamento e a Proteção dos Migrantes na Legislação Internacional dos Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2008.

União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 8 /2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC08.2012.pdf>

UNHCR. Complementary protection and Beyond: how States deal with human rights protection. United Nations High Commissioner for Refugees. Working Paper n. 118, June, 2005.

_____ . "Declaração de Nova York é "uma oportunidade única" para refugiados, afirma

Chefe de Proteção do ACNUR", 30.09.2016.

_____ . The New York Declaration FAQs. February, 2018. Disponível: <https://www.unhcr.org/584689257.pdf>

_____ . Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration. Final Draft, 11.07.2018.

URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas. **Cadernos PROLAM/USP** (ano 8 - vol. 1 - 2008), p. 199 - 222.

VENEZUELA. Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas. Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela n.º 38.344, del 27 de diciembre de 2005.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e povos indígenas.** Curitiba: Juruá, 2009.