

# A (NÃO) UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MERCOSUL, PELO BRASIL, NA RECEPÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS<sup>1</sup>

*THE (NON) USE OF MERCOSUR LEGAL INSTRUMENTS, BY BRAZIL, ON THE RECEPTION OF VENEZUELAN IMMIGRANTS*

*Vitória Volcato da Costa*<sup>2</sup>  
UNISINOS/RS

*Luciane Klein Vieira*<sup>3</sup>  
UNISINOS/RS

## **Resumo**

A crise humanitária instaurada na Venezuela, nos últimos anos, provocou intenso fluxo migratório, impondo desafios para a região. O MERCOSUL, enquanto ator regional, possui normas e órgãos especializados amparados na livre circulação de pessoas e proteção dos direitos humanos dos migrantes, instituindo políticas que, inclusive, buscam constituir um conceito de cidadania regional. O Brasil é Estado Parte fronteiriço com a Venezuela, sendo um dos destinos dos migrantes venezuelanos. Diante do cenário exposto, este artigo aborda o seguinte problema de pesquisa: o Brasil vem utilizando os instrumentos do MERCOSUL, nas suas medidas jurídicas e políticas migratórias adotadas em relação aos imigrantes venezuelanos, de modo a cumprir os objetivos do bloco relativos à livre circulação de pessoas e à proteção dos direitos humanos dos migrantes? Os métodos de pesquisa empregados são o histórico e o normativo-descritivo,

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Público pela UNISINOS - Bolsista CAPES/PROEX; Bacharel em Direito pela PUCRS; Advogada; Integrante do Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR).

<sup>3</sup> Professora pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS; Doutora em Direito Internacional pela Universidad de Buenos Aires (UBA); Mestre em Direito Internacional Privado pela UBA; Mestre em Direito da Integração Econômica pela Universidad del Salvador e Université Paris 1 – Panthéon – Sorbo

através de revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados demonstram que o Brasil não aplica as normas do MERCOSUL sobre livre circulação de pessoas aos imigrantes venezuelanos, e a política migratória não é coordenada em sincronia com os demais Estados Partes. Logo, tal recepção não está ocorrendo conforme os objetivos do bloco na temática migratória, ainda que tenham sido tomadas medidas de proteção aos direitos humanos.

**Palavras-chave**

Direitos Humanos. Migração. Livre circulação de pessoas. MERCOSUL. Venezuela. Brasil.

**Abstract**

*The humanitarian crisis established at Venezuela in the past years has caused an intense migration flow, bringing challenges to the region. MERCOSUR, as a regional player, has normative and specialized bodies aiming free movement of people and human right's protection of migrant people, establishing public policies that, moreover, pursues the constitution of a regional citizenship concept. Brazil is a Member State and border zone with Venezuela, being a destination of Venezuelan immigrants. In this scenario, the article has the following research problem: Is Brazil using MERCOSUR's legal instruments, in its legal and political measures to the Venezuelan immigrants, in a way that the bloc's goals are achieved, related to free movement of people and human right's protection of migrants? The methods applied were the historical and normative-descriptive, through bibliographical review and documental analysis. The results demonstrated that Brazil is not applying MERCOSUR's normative about free movement of people to Venezuelan immigrants, and that the migration policy it is not being coordinated in synchrony with other Member States. Therefore, the Brazilian reception it is not in accordance with the MERCOSUR goals at the migration theme, even though measures for human right's protection were made.*

**Keywords**

*Human Rights. Migration. Free movement of people. MERCOSUR. Venezuela. Brazil.*

## 1. INTRODUÇÃO

A migração de venezuelanos começou a ganhar visibilidade no contexto global a partir de sua intensificação, em 2015, derivada da crise política, econômica e social da Venezuela, ou crise humanitária, como classificado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2017). De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estima-se que, em 2016, houve 34.000

solicitações de refúgio de venezuelanos no mundo, subindo este número para 48.500 entre janeiro e setembro de 2017 (UNHCR, 2017).

Ainda, quando os migrantes venezuelanos são considerados em outras situações migratórias, irregulares ou com autorização de residência, por exemplo, os números são muito maiores. Na América do Sul, de acordo com dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do ACNUR, em 2019, os Estados que mais receberam migrantes venezuelanos foram: Colômbia, com 1,3 milhão; Peru, com mais de 768 mil; Chile, com 288 mil; Brasil, com 168 mil; Argentina, com 130 mil (ONU, 2019).

Tendo em vista que a Venezuela e o Brasil são ambos Estados Partes do MERCOSUL, que o Estado brasileiro é destino de uma quantidade significativa do fluxo migratório venezuelano, e que o referido bloco sul-americano possui como um de seus objetivos primordiais a livre circulação de pessoas, possuindo diversas normativas e órgãos especializados no tema migratório, adotando uma perspectiva de migrar como um direito humano, cabe analisar se o Brasil vem se utilizando dos instrumentos existentes neste esquema de integração em suas medidas jurídicas e política migratória adotadas para a recepção dos imigrantes venezuelanos. A intenção é verificar se as ferramentas disponibilizadas pelo MERCOSUL estão sendo utilizadas na temática em destaque, e se há preocupação em se dar cumprimento aos objetivos de livre circulação de pessoas, cidadania regional e proteção dos direitos humanos da pessoa migrante.

Nesse sentido, cabe destacar que o MERCOSUL conta com os Acordos de Residência, ambos firmados em 2002 e com vigência a partir de 2009, nomeadamente o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, sendo que a este último aderiram também Equador

e Peru, em 2011<sup>4</sup>. Ocorre que a Venezuela se tornou Estado Parte do MERCOSUL em 2012, vindo a ser suspensa em 2016, por não ter cumprido com a obrigação de incorporar toda a normativa vigente do bloco ao seu direito interno, no prazo de quatro anos (SCOTTI, 2018, p. 81-82). Entre as normas não incorporadas estão os Acordos de Residência (IPPDH, OIM, 2017, p. 197). Posteriormente, em 2017, os Estados Partes fundadores do MERCOSUL – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - decidiram suspender politicamente a Venezuela, com base no art. 5º do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático (SCOTTI, 2018, p. 83-84). A suspensão segue vigente até o momento atual e perdurará até que se reestabeleça a ordem democrática no país.

Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: o Brasil vem utilizando os instrumentos existentes no MERCOSUL nas suas medidas jurídicas e políticas migratórias adotadas em relação aos imigrantes venezuelanos, de modo a cumprir os objetivos do bloco relativos à livre circulação de pessoas e proteção dos direitos humanos dos migrantes?

A hipótese que se apresenta é a de que a não internalização dos Acordos de Residência pela Venezuela, bem como suas duas suspensões do MERCOSUL, podem criar impedimentos legais e políticos para a aplicação, aos imigrantes venezuelanos, da principal normativa do bloco a respeito da livre circulação de pessoas. Ainda, o fato de que o Brasil - enquanto maior Estado Parte em termos territoriais, populacionais e em desenvolvimento econômico - não é o maior receptor desses imigrantes na América do Sul, bem como desde o início da crise até 2018 não era o maior receptor dentro do próprio MERCOSUL – até 2018 o maior receptor no bloco era a Argentina (ONU, 2018), sendo substituída pelo Brasil a partir de 2019 -, indica que não está

---

<sup>4</sup> Ambos os acordos estão atualmente vigentes em todos os Estados signatários. MERCOSUR. *Consulta – Mercosur*. Paraguai, 2019. Disponível em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx). Acesso em: 02 maio 2019.

havendo uma política coordenada entre os Estados que integram este esquema de integração para gerenciar tal fluxo migratório.

A fim de responder ao problema de pesquisa proposto, serão primeiramente abordados os objetivos do MERCOSUL, bem como serão investigados os instrumentos existentes no bloco a respeito de migração, refúgio e livre circulação de pessoas. Posteriormente, será realizada uma contextualização a respeito da crise na Venezuela e seu conseqüente fluxo migratório, bem como proceder-se-á à análise do tratamento jurídico e político do imigrante venezuelano no Brasil.

Para viabilizar a realização do presente artigo, serão empregados os métodos histórico e normativo-descritivo. Como técnica de pesquisa será utilizada a revisão bibliográfica e a análise documental, sendo que esta última engloba tanto tratados internacionais e legislação interna, como relatórios de organizações internacionais e de órgãos estatais internos.

## **2. O MERCOSUL E A TEMÁTICA MIGRATÓRIA**

O MERCOSUL foi criado com objetivos específicos delimitados em seu tratado constitutivo – Tratado de Assunção para a Constituição do Mercado Comum do Sul - e ao longo dos anos foi buscando a sua consolidação, porém, através de um processo lento que enfrenta diversos desafios, sobretudo vinculados à sua estrutura intergovernamental. No que tange ao tema migratório, o bloco conta com extenso trabalho e normativas a respeito, os quais são importantes para o cumprimento dos objetivos do sistema de integração, mas que demandam um compromisso ainda maior dos Estados Partes. A compreensão de tais questões é necessária para a busca de ferramentas de resposta à crise migratória provocada pela Venezuela - na região que engloba os Estados Partes do MERCOSUL -, razão pela qual serão analisadas nesta primeira parte do artigo.

## 2.1 Os objetivos do Mercosul

Nos anos 60, iniciou-se a busca pela integração regional, em torno a objetivos comuns que permitissem às nações latino-americanas um maior desenvolvimento e força no cenário internacional (SCOTTI, 2018, p. 71). Nesse sentido, é possível afirmar que tais iniciativas de integração, entre as quais se inclui o MERCOSUL:

[...] em maior ou menor medida, buscam ser um meio para alcançar um maior desenvolvimento sócio-econômico, a inserção internacional em um mundo globalizado, a melhoria das condições de vida de seus habitantes e, em alguma medida, certa autonomia da região e dos Estados que a conformam. (tradução nossa<sup>5</sup>). (SCOTTI, 2018, p. 72).

Assim, em 1960 foi criada a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio, a qual não obteve o êxito esperado em razão da instabilidade econômica da região, entre outros motivos. Por sua vez, em 1980 a ALALC foi substituída pela Associação Latino-americana de Integração (ALADI) (DEVOTO, 2006, p. 4). Atualmente, a ALADI tem como membros Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, Chile, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, apresentando como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum; não obstante, antes de atingi-lo, busca implementar uma zona de preferências tarifárias (SCOTTI, 2018, p. 71-73), que é a primeira das etapas da integração econômica.

---

<sup>5</sup> No idioma original: “[...] en mayor o menor medida, buscan ser un medio para lograr un mayor desarrollo socio-económico, la inserción internacional en un mundo globalizado, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y, en alguna medida, cierta autonomía de la región y de los Estados que la conforman”.

A fim de melhor compreender onde o MERCOSUL se insere, com relação a esse cenário, é necessário, primeiramente, esclarecer quais são as etapas referidas, que perfazem os processos de integração regional, conforme ao objetivo proposto. Desse modo, a zona de preferência tarifária consiste na pequena redução da alíquota do imposto de importação sobre mercadorias, entre os Estados que a integram. A segunda etapa é a zona de livre comércio, que consiste na eliminação de quaisquer restrições aduaneiras, tarifárias e não tarifárias, isentando o pagamento do imposto de importação, a fim de estabelecer a livre circulação de mercadorias entre os Estados. Já a união aduaneira, etapa subsequente, determina que além de serem eliminadas as restrições aduaneiras para a circulação de mercadorias entre os Estados, é adotada uma tarifa externa comum (TEC) para produtos importados de terceiros Estados (ACCIOLY, 1996, p. 18-21). A próxima etapa é a do mercado comum e, para a implementação desta, é necessário que o bloco já conte com a união aduaneira consolidada.

O mercado comum, por sua vez, objetiva a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais<sup>6</sup> (ACCIOLY, 1996, p. 21). Para o que nos interessa, a livre circulação de pessoas é a mais importante das quatro liberdades almejadas pelo processo de integração. Nesse sentido, de acordo com Elizabeth Accioly (1996, p. 22 e 24)

Na livre circulação de pessoas, qualquer cidadão que pertença a um dos Estados-membros pode circular nos demais com total liberdade, sem ser submetido a controle nas fronteiras internas. [...] A livre prestação de serviços e a liberdade de

---

<sup>6</sup> A última fase de uma integração econômica é a união econômica e monetária, a qual vai além do mercado comum, na medida em que se institui uma moeda única, a ser regulada por um Banco Central Comum. O único sistema de integração que já se encontra com um mercado comum consolidado e que busca atualmente a implementação total da união econômica e monetária é a União Europeia.

estabelecimento asseguram que todas as pessoas possam, além de circular livremente, optar por se estabelecer ou prestar serviços em qualquer um dos Estados-membros, nas mesmas condições que os nacionais, sem qualquer discriminação referente à nacionalidade.

Assim, a livre circulação de pessoas implica numa série de direitos para os cidadãos dos Estados que integram o bloco (ACCIOLY, 1996, p. 30). Diante disso, sabendo dos principais requisitos que compõem cada uma das etapas da integração econômica e, em especial, reconhecendo a importância da livre circulação de pessoas para o mercado comum, cabe esclarecer o caso do MERCOSUL. Para tanto, retoma-se a abordagem sobre a ALADI, pois esta é guiada pelo princípio da flexibilidade, o qual permite acordos de alcance parcial entre os Estados membros, que podem ser bilaterais ou sub-regionais, e o MERCOSUL é um desses acordos.

Além disso, cabe referir que houve uma série de antecedentes ao estabelecimento do MERCOSUL, como acordos bilaterais entre Argentina e Brasil e o Acordo Tripartite sobre Corpus e Itaipu, de 1979, entre os dois referidos Estados e o Paraguai. Porém, foi no período da redemocratização da Argentina e do Brasil que se registrou um maior interesse na criação de um sistema de integração, especialmente para fortalecer a democracia e gerar novas agendas econômicas (SOCTTI, 2018, p. 73-77). Com esse intuito, os países referidos começaram uma série de negociações bilaterais, visando a integração, para buscar uma maior estabilidade democrática e econômica na região, assim como desenvolvimento, avanço tecnológico, entre outros fatores. O primeiro passo dado nesse sentido foi a Declaração de Iguazu, em 1985, e a consequente instauração da Comissão Mista de Cooperação e Integração Regional (DEVOTO, 2006, p. 5).

Subsequentemente, diversas iniciativas foram tomadas, como o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 e, em especial, o Tratado de Integração de 1989, que já continha o objetivo da formação de um mercado comum entre

Argentina e Brasil, afirmando a ampla participação dos setores sociais nacionais no processo de integração. Ainda, em 1990, o Uruguai se uniu a esses Estados e, igualmente, ao Paraguai foi estendido o convite para fins de ampliação do mercado comum, levando em consideração o fato de que os chanceleres da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai haviam emitido comunicado conjunto sobre a necessidade de se aprofundar os processos de integração na região, para a transformação da economia mundial (DEVOTO, 2006, p. 5-9).

Assim, em 1991, o chamado Tratado de Assunção dá criação ao MERCOSUL, contendo como signatários a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, Estados considerados fundadores do bloco (SCOTTI, 2018, p. 73-75). Segundo dispõe o referido Tratado, em seu art. 1º, o objetivo geral principal do MERCOSUL é a formação de um mercado comum, o que implica, como anteriormente referido, na livre circulação de pessoas e numa série de objetivos específicos que vão além de questões econômicas, senão vejamos:

Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; [...] A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de [...] serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 1991).

Diante disso, verifica-se que a livre circulação de pessoas, as políticas sociais e a harmonização das legislações dos Estados Partes, nessa matéria, são objetivos primordiais do

MERCOSUL, o que demonstra que a organização internacional não se ocupa de matéria puramente financeira, comercial ou tributária, havendo diferentes dimensões da integração.

Com relação à dimensão econômico-comercial do MERCOSUL, primeiro se buscou o estabelecimento de uma zona de livre comércio, para logo, através do Programa de Consolidação da União Aduaneira, que deveria ter sido cumprido até 1º de janeiro de 2019 (SCOTTI, 2018, p. 92-94), obter-se a conformação da etapa referida neste documento. Ocorre que, ainda que tenha sido criada a tarifa externa comum (TEC), denominada Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), há listas de exceções, por meio das quais os Estados Partes podem escolher determinadas mercadorias e setores para não fazerem parte do regime da NCM, que, por sua vez, podem ser modificados a cada semestre. É por isso que o MERCOSUL é classificado, no âmbito da integração econômica, como sendo, atualmente, uma união aduaneira imperfeita (VIEIRA, ARRUDA, 2018, p. 289).

Porém, há também a dimensão política do MERCOSUL, que tem como objetivos o maior compromisso dos Estados Partes com a democracia e a segurança, sendo seu maior expoente o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, de 1998, no qual se afirma que a democracia é condição essencial para o desenvolvimento do sistema de integração (SCOTTI, 2018, p. 99). Do mesmo modo, há uma dimensão social do MERCOSUL, que desenvolve políticas e coordena ações para o maior desenvolvimento social dos Estados, que se tornou um dos eixos centrais do bloco, e fez com que fosse criado o Instituto Social do MERCOSUL (ISM).

Nessa linha, um dos órgãos mais importantes do MERCOSUL é o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), que contribui diretamente para a realização de políticas públicas, harmonização das legislações nacionais e conscientização da população e de agentes públicos em matéria de direitos humanos. A proteção dos direitos humanos é um tema importante no MERCOSUL desde a sua constituição, o que se relaciona com o contexto de redemocratização dos Estados Partes

quando da criação do bloco, como antes mencionado, em virtude das violações sistemáticas de direitos humanos cometidas nas décadas anteriores (CANEPA, 2015, p. 162).

Assim, várias normativas a respeito do tema dos direitos humanos foram construídas no âmbito do MERCOSUL. Nesse sentido, podem ser citados o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, de 2005, e o Instrumento de Cooperação Penal para Investigações sobre Violações de Direitos Humanos entre os Estados Partes do MERCOSUL, de 2014. Igualmente, podem ser citadas as normativas a respeito dos direitos da pessoa migrante e dos refugiados (CANEPA, 2015, p. 162), entre outras, que serão abordadas no tópico seguinte deste artigo.

Entre as várias dimensões que tem o MERCOSUL<sup>7</sup>, para os fins desta pesquisa, cabe destacar a proposta de consecução do conceito de cidadania mercosurenha, diretamente relacionado ao tema da livre circulação de pessoas. Nesse sentido, em 2010, foi adotado um plano de ação para a implementação progressiva do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, pela Decisão nº 64. Veja-se os objetivos do referido Plano, no art. 2º da norma em comento (MERCOSUL, 2010):

Art. 2º - O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região

---

<sup>7</sup> Pode-se observar que as várias dimensões do MERCOSUL se relacionam com as características do novo regionalismo, entre as quais se destaca a insistência dos acordos criados pós anos 90 em vincular as negociações comerciais com outros temas, tais como os direitos humanos, a proteção do meio ambiente, a proteção do consumidor, etc. (CZAR DE ZALDUENDO, 2018, p. 22-23).

- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL
- Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Dessa forma, se verifica que em todas as dimensões do bloco – sejam políticas, sociais ou culturais - é possível encontrar objetivos que vão além da circulação de mercadorias e do âmbito econômico, e é dentro desse âmbito que se identifica a preocupação com os direitos humanos da pessoa migrante e dos cidadãos nacionais dos Estados Partes que circulam no território integrado.

A fim de que todas essas dimensões e seus respectivos objetivos sejam implementados, o MERCOSUL produz diversas normas a este respeito. Logo, é necessário compreender a importância da faceta jurídica do bloco. Nesse contexto, os órgãos com capacidade decisória – Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) -, são aqueles que podem produzir normas no MERCOSUL, a saber, decisões, resoluções e diretrizes, respectivamente, e estas são adotadas por consenso, uma vez que trata-se de um sistema de integração intergovernamental, e não supranacional<sup>8</sup>.

Por fim, com relação às normas do MERCOSUL, cabe dizer que possuem efeito vinculante, sendo obrigatória a sua internalização ao ordenamento jurídico nacional. Ocorre que tais normas não passam a valer imediatamente nos Estados Partes depois de serem aprovadas, devendo passar pelo processo de ratificação de tratados internacionais, de acordo com o procedimento interno de cada Estado, no caso de algumas

---

<sup>8</sup> Não há consenso acerca de um conceito determinado de supranacionalidade, porém, há características comuns nos processos de integração que apresentam traços de supranacionalidade. A principal característica é a cessão de soberania dos Estados Membros para a Comunidade, o que dá ao espaço integrado maior autoridade governamental e legislativa sobre seus Estados Membros.

decisões, ou por processo de internalização por outros meios, com relação às demais normas e dependendo do objeto. Logo, a normativa do MERCOSUL não tem aplicabilidade imediata e efeito direto, o que posterga a sua vigência por anos, até que todos os Estados Partes as tenham transposto ao direito interno ou doméstico (SCOTTI, 2018, p. 123-125).

## **2.2 Histórico normativo e agenda política na temática migratória**

As normas e as políticas desenvolvidas no MERCOSUL para a livre circulação de pessoas e para as migrações em geral, estão vinculadas à dimensão da cidadania e da agenda social do bloco, as quais se encontram diretamente interligadas aos direitos humanos. Cabe referir que logo após a assinatura do Tratado de Assunção foram criados Subgrupos de Trabalho (SGT) para lidar com questões relacionadas à migração, no intuito de realizar controle fronteiriço, determinar a documentação necessária para o ingresso nos Estados, analisar a compatibilidade das legislações migratórias nacionais dos Estados Partes, entre outros aspectos, sem deixar de estar presente a preocupação com a criação de SGT's específicos que se ocupariam da harmonização dos direitos trabalhistas e da seguridade social no âmbito migratório. (GARCÍA, 2012, p. 27).

A temática foi abordada desde o início no MERCOSUL, em razão da alta circulação de pessoas na região, seja de nacionais dos Estados Partes ou de terceiros Estados, por motivos econômicos, laborais, de exílios políticos ou de turismo/intercâmbio cultural (GARCÍA, 2012, p. 28). Em razão do exposto, o tema começou a ter um avanço significativo no bloco, que de uma agenda mais voltada para o lado econômico e comercial, em seus primeiros anos de existência, passou a criar normativas e a desenvolver uma agenda social voltada para a migração. Essa postura se deve a que o MERCOSUL passou a tratar o ato de migrar como um direito humano e como uma

prerrogativa da cidadania regional, sendo esta última enxergada como um direito dos nacionais dos Estados Partes. (MENDES, 2016, p. 77-92).

Assim, impõe-se destacar quais normativas e iniciativas foram realizadas no MERCOSUL a respeito do tema, ao longo de sua trajetória. Para isso, primeiramente, serão abordados os trabalhos realizados no bloco para as migrações em geral, abrangendo migrantes de terceiros Estados. Aqui, pode ser destacada a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, de 2004, na qual os Estados Partes do MERCOSUL reconhecem a importância de ações coordenadas na matéria para fortalecer o processo de integração, trazendo à colação a necessidade de se respeitar os direitos humanos da pessoa migrante e a indispensabilidade da regularização migratória para a inserção do migrante na sociedade receptora. (MERCOSUL, 2004).

Na referida Declaração, é possível verificar a inserção da noção de migrar como um direito humano, no art. III, segundo o qual os Estados Partes declaram “assegurar aos migrantes o respeito aos direitos humanos e todos aqueles reconhecidos pelas Convenções Internacionais vigentes na matéria” (MERCOSUL, 2004). Dessa forma, verifica-se, no bloco, o reconhecimento do direito de migrar como um direito humano, tal como previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que em seu art. XIII diz que: “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).

Outra norma *de soft law*, adotada no MERCOSUL e que abrange nacionais de terceiros Estados, é a Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio, de 2000, na qual se afirma o dever dos Estados concederem proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 - conhecida como Convenção de Genebra -, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984 (CANEPA, 2015, p. 167). Ainda, já como *hard law*, cabe citar o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes no MERCOSUL, de

2004, que estabelece mecanismos de cooperação entre os Estados Partes para o combate a esse tipo de tráfico<sup>9</sup> (GARCÍA, 2012, p. 28-29).

Ainda no que se refere à política migratória do MERCOSUL - para migrantes em geral -, deve ser destacado o trabalho do Foro Especializado Migratório (FEM). O FEM foi criado em 2003, por iniciativa da delegação argentina, no âmbito da Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL. Este é o principal órgão do bloco para a temática migratória e seu objeto de trabalho envolve tanto migrantes nacionais dos Estados Partes, quanto de terceiros Estados. Sua função é realizar estudos de projetos migratórios, buscando conferir soluções e propostas para a temática. Tais medidas e recomendações têm como um de seus propósitos a harmonização das legislações nacionais sobre migração (MÁRMORA, 2010, p. 87; GARCÍA, 2012, p. 29).

Cabe destacar que o FEM segue atuante até o presente momento e igualmente trata a migração como uma questão de direitos humanos, e não de segurança. Nessa toada, é o responsável pela propositura de normas que, uma vez aprovadas por consenso no âmbito do CMC, passarão a integrar o direito derivado<sup>10</sup> do MERCOSUL (NICOLAO, 2015, p. 5 e 10-11).

No que se refere aos avanços em matéria de livre circulação de pessoas, relativa aos migrantes nacionais dos Estados Partes, pode-se fazer referência ao Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do MERCOSUL, de 1997. Tal Acordo busca harmonizar as legislações dos Estados Partes na matéria e conferir direitos relativos à seguridade social aos migrantes em condições de igualdade com os nacionais. (BATISTA, 2013, p. 383 e 385-386).

---

<sup>9</sup> O tráfico ilícito de imigrantes é a facilitação para o ingresso ilegal de pessoas em um Estado, em troca de um benefício financeiro ou outra forma de contraprestação. (VIZCARRA, 2017, p. 712).

<sup>10</sup> O direito derivado do MERCOSUL é aquele produzido pelos seus órgãos com capacidade decisória: o CMC, que produz normas por meio de suas decisões, o GMC por meio de resoluções, e a CCM por meio de diretrizes. Tais normas de direito derivado são reguladas por aquelas de direito originário do bloco.

Em que pese a importância do Acordo referido, o principal passo na direção do aprofundamento da circulação de pessoas no MERCOSUL se deu com a adoção dos Acordos de Residência. Ambos tratados foram assinados em 2003 e se chamam, respectivamente, Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, sendo que este último também contou com a posterior adesão de Equador e Peru, em 2011.

Tais Acordos concedem o direito de residência legal aos cidadãos que queiram se estabelecer em um dos Estados Partes, mediante a simples comprovação do vínculo de nacionalidade com um destes Estados, por meio de seu documento de identificação. (SCOTTI, 2018, p. 98). Essa exigência representa uma alteração no sistema migratório do bloco, que antes se baseava na necessidade de comprovação de atividade laboral, vínculo de emprego ou de estudo para a concessão da autorização de residência em caso de quaisquer nacionalidades. (NICOLAO, 2015, p. 8).

Outro avanço que os Acordos trazem são a previsão de que, aqueles que já se encontram no Estado receptor, podem solicitar a residência naquele Estado Parte sem precisar retornar ao seu de origem, bem como sem interessar a categoria migratória pela qual ingressaram naquele território, e sem aplicação de multas para aqueles que estão em situação irregular (NICOLAO, 2015, p. 8). Com a nacionalidade, além de outros requisitos, é concedida a residência temporária por dois anos, sendo possível transformá-la em permanente mediante solicitação e preenchimento de requisitos, tais como a apresentação da certidão de antecedentes criminais, acompanhada do pagamento das respectivas taxas (GARCÍA, 2012, p. 92).

Porém, os Acordos de Residência, apesar de assinados em 2002, somente entraram em vigência no ano de 2009, devido ao longo período que os Estados levaram para ratificá-los. Em razão disso, a Argentina, historicamente o maior país receptor de migrantes do bloco, enfrentando o problema do alto número de pessoas indocumentadas, resolveu avançar na temática migratória,

unilateralmente. Assim, lançou o Programa Pátria Grande, implementado em 2006, no qual justamente se adotava o critério da nacionalidade da pessoa para a concessão da residência, mudando e facilitando os critérios de regularização para imigrantes dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL. O programa foi extremamente exitoso, havendo regularizado a situação de mais de duzentos mil imigrantes na Argentina, apenas em seus primeiros quatro meses, servindo de exemplo para iniciativas relacionadas à livre circulação de pessoas no MERCOSUL (GARCÍA, 2012, p. 83-84 e 98).

Ainda, complementando a facilitação da circulação de pessoas, trazida pelos Acordos de Residência, tem-se o Acordo sobre Documentos de Viagem e Retorno dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, de 2015. Assim, os nacionais dos Estados Partes podem ingressar em qualquer Estado vinculado pelo Acordo, portando qualquer documento que seja considerado válido como documento nacional de identidade, em seu país de origem. Por exemplo, o Acordo prevê que o nacional ou residente, no Brasil, pode ingressar nos outros Estados signatários com o Registro de Identidade Civil, a Cédula de Identidade expedida por cada Unidade da Federação com validade nacional e a Cédula de Identidade de Estrangeiro – RNE (MERCOSUL, 2015), com a ressalva de que esta passou a se chamar Carteira de Registro Nacional Migratório, desde a promulgação da nova Lei de Migração - Lei nº 13.445/2017.

Por fim, deve ser destacado outro importante passo rumo ao aprofundamento da circulação de pessoas, no MERCOSUL, representado pelo Plano de Ação para a adoção do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, aprovado pela Decisão nº 64/2010, como referido anteriormente. Tal Plano deve ser implementado até o trigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção (26/03/2021). Os objetivos do Plano englobam a introdução de um conceito de cidadão do MERCOSUL, bem como um conjunto de direitos fundamentais, os quais deverão constar em Protocolo adicional ao Tratado de Assunção,

integrando, dessa forma, o direito originário<sup>11</sup> do bloco. Ainda, a fim de promover a referida cidadania e a efetividade dos direitos dos nacionais dos Estados Partes, estejam eles em seu país de origem ou com residência em outro Estado do bloco, serão tomadas uma série de medidas jurídicas e políticas.

Com relação ao cumprimento do Plano de Ação referido, podem ser mencionadas as seguintes medidas, que já foram adotadas no espaço integrado:

[...] a criação do Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL (SIMERCOSUL), relativo à concessão de bolsas de intercâmbio para pesquisadores da região; a criação da placa comum de identificação veicular do MERCOSUL, a qual ainda não foi implementada em todos os Estados Partes; a revisão do Acordo de Recife, relativo ao controle integrado dos fluxos migratórios nas fronteiras; a revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL e o Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL (COSTA, VIEIRA, 2018, p. 16).

Entre todas essas medidas, a Declaração Sociolaboral merece destaque, como instrumento jurídico para a garantia de direitos trabalhistas dos nacionais e residentes nos Estados Partes, em especial para aqueles em situação migratória, promovendo uma harmonização legislativa sobre a matéria. Essa norma de *soft law*, em suas versões de 1998 e 2015 (esta última, já é o resultado da implementação do Plano de Ação do Estatuto da Cidadania),

---

<sup>11</sup> O direito originário do MERCOSUL é formado pelo Tratado de Assunção e seus protocolos adicionais, como o Protocolo de Ouro Preto sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL de 1994, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático de 1998, o Protocolo de Olivos sobre o Sistema de Solução de Controvérsias de 2002, e demais instrumentos que tratam dos órgãos do bloco e da adesão de novos Estados Partes. Todo o direito originário do MERCOSUL é regido pelas normas de Direito Internacional Público, especialmente, pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

representa os objetivos do MERCOSUL vinculados à circulação de serviços e de pessoas, que necessariamente impõem a promoção e a efetivação de direitos humanos.

No mesmo sentido, também foi realizada a revisão do Acordo de Recife, através da aprovação do Acordo sobre Complementação ao “Acordo de Recife” em Matéria Migratória, pela Decisão nº 18/2014. Tal Acordo busca facilitar a circulação de pessoas nas fronteiras dos Estados, otimizando e harmonizando os procedimentos de controle migratório a nível regional. Assim, o Acordo traz duas novas modalidades de controle migratório: o Controle Integrado Simultâneo, o qual é realizado de forma conjunta entre o país sede o país limítrofe, e o Controle Integrado por reconhecimento recíproco de competências, onde há supervisão de um país sob o outro. (MERCOSUL, 2014).

Já a placa de identificação veicular do MERCOSUL também faz parte do Plano de Ação, objetivando facilitar o trânsito e a circulação de pessoas, através da simplificação e harmonização dos procedimentos de controle migratório (MERCOSUL, 2010). Ainda, auxilia na melhoria da segurança na fiscalização de fronteiras, dificultando as possibilidades de falsificações e garantindo uma base de dados comum. A utilização da placa já está ocorrendo na Argentina, Uruguai e o Brasil informou em novembro de 2018 o início oficial da utilização da Placa MERCOSUL, durante Reunião do GMC (MERCOSUL, 2018).

Em relação ao progresso dos demais pontos do Plano de Ação, no que se refere ao SIMERCOSUL, decidiu-se elevar o projeto de sua criação ao CMC, em 23 de novembro de 2012, pela Reunião de Ministros de Educação (MERCOSUL, 2012a), encarregada de cumprir com os objetivos do Plano referido relacionados à educação, conforme ponto 7 do art. 3º da Decisão 64/2010 (MERCOSUL, 2010). No mesmo ano, em cumprimento ao disposto na norma em destaque, o CMC criou o SIMERCOSUL por meio da Decisão 36/2012 (MERCOSUL, 2012b). Em 22 de novembro de 2013, o plano de funcionamento do sistema foi elaborado pela Reunião de Ministros de Educação, assim como já

foi aprovado o financiamento do mesmo pelo Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) (MERCOSUL, 2018-2019).

### **3. O FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO NO BRASIL**

A partir da análise normativa relativa à temática migratória e à livre circulação de pessoas no MERCOSUL, passe-se, agora, ao estudo do tema da imigração venezuelana e sua forma de recepção no Brasil, um dos Estados Partes protagonistas na criação do sistema de integração em análise. Para tanto, será abordada, primeiramente, a trajetória da Venezuela no MERCOSUL, a crise instaurada nesse país e seu consequente fluxo migratório. Após, será finalmente analisada a recepção dos imigrantes venezuelanos pelo Brasil e se esta está de acordo com a normativa e os objetivos do MERCOSUL, anteriormente mencionados.

#### **3.1 A crise na Venezuela e as causas do fluxo migratório venezuelano**

O MERCOSUL, como visto anteriormente, é um acordo parcial de complementação econômica, sub-regional, da ALADI (ACE n° 18). Em razão disso, o Tratado de Assunção, em seu art. 20, traz a previsão de que outros Estados membros da ALADI podem tornar-se parte do bloco, desde que a decisão seja tomada por unanimidade. Nesse sentido, a República Bolivariana da Venezuela, Estado membro da ALADI, deu início em 2006 às negociações para se tornar Parte do MERCOSUL, havendo denunciado, previamente, o Acordo de Cartagena, que deu origem à Comunidade Andina de Nações (CAN). Nesse sentido, em 04 de julho de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL (SCOTTI, 2018, p. 78-83).

Porém, o Protocolo de Adesão referido só passou a ter vigência, outorgando a efetiva condição de Estado Parte à Venezuela, após a sua ratificação por todos os Estados Partes do MERCOSUL (e pela própria Venezuela), que se deu em 14 de janeiro de 2014 (MERCOSUL, 2006). Registra-se que inicialmente o Paraguai não era favorável ao ingresso da Venezuela no bloco, e em razão disso, aproveitando-se da “ruptura da ordem democrática”, provocada pelo *impeachment* do ex Presidente Fernando Lugo, em 2012, Argentina, Brasil e Uruguai decidiram aplicar, pela primeira vez na história, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, ocasião que deu origem à sanção de suspensão aplicada ao Paraguai, proibindo-o da participação nos órgãos decisórios do MERCOSUL. Valendo-se dessa “suspensão”, oficialmente, na reunião de Cúpula dos Chefes de Estado (Reunião do CMC), ocorrida em 12 de agosto de 2012,<sup>12</sup> registrou-se o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL, na condição de membro pleno, em total desrespeito aos postulados da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) e ao próprio Tratado de Assunção.

Em razão do acima exposto, o Paraguai apresentou demanda perante o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do MERCOSUL, contra as decisões tomadas pelos demais Estados Partes do bloco, questionando a sua suspensão e o ingresso da Venezuela na condição de membro pleno. Entre diversos motivos, o Paraguai sustentou: a não existência de ruptura da ordem democrática em seu país, uma vez que o próprio ex Presidente Fernando Lugo declarou, no mesmo dia, aceitar a deposição; a ausência de legitimidade dos Chefes de Estados para proferirem as decisões em questão, pois as reuniões de cúpula presidenciais não constituem órgão do MERCOSUL; a ausência da unanimidade

---

<sup>12</sup> Assim dispôs a Decisão nº 27/2012: “A partir de 12 de agosto de 2012, a República Bolivariana da Venezuela adquirirá a condição de Estado Parte e participará com todos os direitos e obrigações no MERCOSUL, de acordo ao art. 2º do Tratado de Assunção e nos termos do Protocolo de Adesão.” (MERCOSUL, 2012).

exigida para o ingresso da Venezuela, uma vez que Paraguai não participou de tal decisão. O TPR, em decisão final, decidiu pela inadmissibilidade do procedimento excepcional de urgência requerido pelo Paraguai, sem haver adentrado na análise do mérito, uma vez que o país valeu-se de mecanismo inapropriado para provocar o tribunal, e não propôs as consultas diplomáticas diretas, exigidas como fase inicial do sistema de solução de controvérsias. (MERCOSUL, 2012c).

Uma vez tendo ingressado no MERCOSUL, há uma série de obrigações que o novo Estado Parte precisa cumprir para que possa se manter no bloco.<sup>13</sup> Assim, a Venezuela deveria: ter adotado o acervo normativo regional, no prazo de 4 anos; ter implementado a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), no mesmo prazo; e, ainda, ter possibilitado o livre comércio entre os Estados com prazos progressivos que variam conforme os compromissos assumidos por cada um<sup>14</sup>.

Ocorre que a Venezuela descumpriu com essas obrigações, não tendo, por exemplo, internalizado a maior parte das normas do MERCOSUL, no prazo estabelecido, o que motivou a sua suspensão do bloco, em 2016, impedindo-a de exercer seus direitos de Estado Parte, nas reuniões dos órgãos decisórios. Ainda, em 2017, houve uma segunda suspensão da Venezuela, já referida, desta vez em razão da crise política e social instaurada no país, durante o governo de Nicolás Maduro, que resultou na aplicação - pela segunda vez na história do

---

<sup>13</sup> Estas obrigações estão dispostas no art. 3º da Decisão n° 28/2005. (MERCOSUL, 2005).

<sup>14</sup> Sobre os compromissos que foram assumidos pela Venezuela em cotejo com as dificuldades geradas para a adequação do cronograma de adaptação que lhe foi imposto, quando da adesão ao MERCOSUL, ver: NEGRO, Sandra; VIEIRA, Luciane Klein. Transformaciones en la integración regional. Venezuela y el sistema de solución de diferencias del MERCOSUR. In: UZCÁTEGUI, Astrid; DE JESÚS, María Inés (comp.). **Venezuela ante el MERCOSUR: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual**, Vol. II, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de los Andes, Universidad Católica Andrés Bello, 2015. p. 189-208.

MERCOSUL - do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático. Tal crise também é a responsável pelo intenso fluxo migratório de venezuelanos.

É público e notório que a Venezuela enfrenta uma convulsão política, econômica e social, que, por conseguinte, tem gerado a pior crise humanitária das últimas décadas (CIDH, 2017), o que tem dado vazão ao incremento do fluxo migratório de venezuelanos. A crise econômica está representada por uma altíssima taxa de inflação, que em abril de 2018 foi de 13,860%, e em abril de 2019 foi de 10.000.000%, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2019). Tal cenário causa um significativo empobrecimento no país, que em 2014 tinha uma taxa de pobreza da população de 48,4%, a qual atingiu, em 2017, os 87% (ESPAÑA N., PONCE Z., 2018). Ainda, cabe também citar a diminuição das exportações e a dependência do Estado venezuelano de alimentos e medicamentos provenientes do estrangeiro, o que gera a falta de suprimentos básicos (ÁLVAREZ, 2018, p. 143).

Toda essa crise econômica está interligada com a crise política da Venezuela, que em 2015 se intensificou com as eleições parlamentares, quando a oposição ao governo de Nicolás Maduro ganhou a maioria na Assembleia Nacional, o que desencadeou sucessivos conflitos entre as instituições venezuelanas. Em virtude de tais conflitos, o Tribunal Superior de Justiça da Venezuela (TSJ) suspendeu as competências da Assembleia Nacional e concedeu poderes ao Presidente Nicolás Maduro para governar por decreto. Essa situação fez com que em reunião extraordinária, convocada por motivos de emergência, os Estados Partes do MERCOSUL decidissem suspender a Venezuela da sua participação no bloco, por ruptura da ordem democrática, com base no art. 5º do Protocolo de Ushuaia, em 05 de agosto de 2017.

A Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela, de 1º de abril de 2017, a qual antecedeu a citada suspensão, determinou uma série de ações

que deveriam ser tomadas pelo Governo Venezuelano, as quais foram todas descumpridas, entre elas:

Instar o Governo da Venezuela a adotar imediatamente medidas concretas [...] para assegurar a efetiva separação de poderes, o respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às instituições democráticas. Exortar o Governo da Venezuela a respeitar o cronograma eleitoral derivado de sua normativa institucional, a restabelecer a separação de poderes [...] a libertar os presos políticos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017).

De fato, facilmente podem ser identificadas as violações de direitos humanos por conta da forma autoritária de atuar do governo venezuelano contra aqueles que se opõem ao regime de Nicolás Maduro (RAFFOUL, 2018, p. 18). Em razão do exposto, a crise na Venezuela passou a ser considerada uma crise humanitária. Nesse sentido, a CIDH afirmou, em informe publicado em 2018, que foram constatados na Venezuela

[...] sérios obstáculos para o exercício dos direitos políticos e que o cenário político se caracteriza por graves atos de perseguição, assédio, estigmatização e criminalização contra aqueles que dissentem. A isso se soma uma crítica situação de violência e insegurança dos cidadãos, e um dos índices de pobreza e falta de exercícios de direitos econômicos, sociais e culturais, que são inaceitáveis. (tradução nossa<sup>15</sup>). (CIDH, 2017, p. 111).

---

<sup>15</sup> No idioma original: “[...] serios obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos y que el escenario político se caracteriza por graves actos de persecución, hostigamiento, estigmatización y criminalización contra quienes disienten. A ello se suma, una crítica situación de violencia e inseguridad ciudadana (Capítulo IV), y unos índices de pobreza y falta de ejercicio de derechos, económicos, sociales y culturales que resultan inaceptables (Capítulo V)”.

Tal cenário está fazendo com que se instaure um intenso fluxo migratório de venezuelanos, que fogem da situação de pobreza, da violação ou medo de violação aos seus direitos, da perseguição política, etc. Dados de 2018 apontam que há aproximadamente 3 milhões de refugiados e migrantes venezuelanos no mundo, sendo que 2,4 milhões está na América Latina e no Caribe (R4V, 2018), o que demonstra que os países latino-americanos precisam encontrar maneiras de dar uma resposta coordenada a este fluxo migratório.

No que tange ao MERCOSUL, conforme antes referido, a Argentina foi o Estado maior receptor desses imigrantes até 2018, havendo recebido 130 mil venezuelanos, sendo que o Brasil era o segundo que mais recebia, com 85 mil, número que passou para 168 mil em 2019. Porém, no contexto da América do Sul, quem mais recebe venezuelanos é a Colômbia. A partir desses dados, verifica-se que a Argentina está em quarto lugar na lista de países sul-americanos de destino, e o Brasil em terceiro lugar, de acordo com dados da OIM e do ACNUR, do ano de 2019. (ONU, 2018; ONU, 2019).

Ainda, há dados que demonstram o perfil da maioria dos imigrantes venezuelanos, pessoas em condições de vulnerabilidade social, com situações financeiras precárias. Por exemplo, a maioria destes imigrantes chega ao Brasil pela via terrestre, concentrando-se no Estado de Roraima. Nesse sentido, “67% dos migrantes deixaram seu país por motivos econômicos e laborais, e 22% por falta de acesso a alimentos e serviços médicos” (OIM, 2018), conforme relatou a pesquisa realizada pela Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM) da OIM, que entrevistou 3.516 imigrantes nas cidades de Boa Vista e Pacaraima/RR, entre 25.01.2018 a 08.03.2018.

### **3.2 A recepção dos imigrantes venezuelanos no Brasil**

Diante da crise humanitária e de seu conseqüente fluxo migratório, bem como tendo em vista a aplicação da sanção de suspensão à Venezuela, cabe analisar, neste subcapítulo, como tem se dado a recepção dos imigrantes venezuelanos em um dos Estados Partes fundadores do bloco, país limítrofe com a Venezuela, a fim de responder ao problema de pesquisa proposto originalmente, ou seja, se o Brasil vem utilizando os instrumentos existentes no MERCOSUL, mencionados no capítulo anterior, nas medidas jurídicas e política migratória adotadas como resposta ao fluxo migratório proveniente da Venezuela.

Primeiramente, cabe destacar o compromisso assumido pelos Estados Partes na Declaração que antecedeu a suspensão da Venezuela por ruptura da ordem democrática, conforme a qual, os mesmos decidiram:

Reiterar sua solidariedade com o povo irmão da Venezuela, com as vítimas de perseguição política e de violação de direitos humanos, bem como sua disposição de colaborar na busca de uma solução pacífica e definitiva da crise política, institucional, social, de abastecimento e econômica que atravessa a República Bolivariana da Venezuela. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017).

O Estado brasileiro, maior receptor de imigrantes venezuelanos do MERCOSUL, não aplica os Acordos de Residência para lidar com este fluxo migratório. Os Acordos de Residência, assim como explicado na primeira parte deste artigo, são a principal normativa do MERCOSUL a respeito da livre circulação de pessoas.

A migração venezuelana para o Brasil começou a expressar aumento em 2015, subindo, consideravelmente, nos anos seguintes. Em razão de não haver opção para a regularização destes

imigrantes à época do início do aumento do fluxo, a opção utilizada pelos venezuelanos foi a de solicitar refúgio. O instituto do refúgio faz parte do Sistema Internacional de Proteção da ONU, através do ACNUR. Para ser refugiado o imigrante deve se enquadrar no conceito da Convenção para o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do Protocolo Adicional de 1967, assim como no da Declaração de Cartagena de 1984, no caso dos Estados latino-americanos – documentos internacionais com os quais os Estados Partes do MERCOSUL afirmaram comprometimento, conforme a Declaração do Rio de Janeiro já mencionada. Assim, refugiado é aquele que, temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, opiniões políticas ou grave e generalizada violação de direitos humanos, se encontra fora do país de sua nacionalidade e não pode ou não quer valer-se da proteção deste. Uma vez enquadrado o imigrante neste conceito, há uma série de exigências referentes à proteção dessa pessoa, que devem ser respeitadas pelos Estados e não fazem parte do poder discricionário destes. (VIZCARRA, 2017, p. 721-727). Com base no acima exposto, cabe registrar que, em 2015, foram 822 solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil, passando para 3.375 em 2016, 17.865 em 2017, e 61.681 em 2018. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019, p. 25). Segundo os dados mais recentes, apenas 18 venezuelanos obtiveram o *status* de refugiado. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 19).

A maior parte destes imigrantes ingressa no Brasil pela via terrestre na cidade de Pacaraima, no Estado de Roraima, que se encontra na fronteira com a Venezuela. Ocorre que, conforme acima mencionado, os números de imigrantes venezuelanos são altos, e o Estado de Roraima conta com uma população pequena, cuja maior parte vive na cidade de Boa Vista, sua capital. Diante disso, instaurou-se uma situação de colapso no Estado, sobretudo em Pacaraima. Podem ser citados como exemplos a superlotação dos serviços públicos de saúde e a impossibilidade de geração de empregos suficientes para o número de pessoas que passaram a viver no Estado de Roraima. Especialmente em relação à questão

laboral, a ausência de empregos leva desde venezuelanos com diploma de ensino superior a aceitarem vagas de trabalho abaixo do seu nível de instrução, até situações de abuso, com muitos imigrantes trabalhando por menos de um salário mínimo, em condições análogas à escravidão. (RAFFOUL, 2018, p. 19).

Em que pese o exposto, somente em março de 2017 foi tomada alguma medida, no Brasil, para promover a regularização e proteção desses imigrantes, após grande pressão de instituições e atores da sociedade civil, viabilizada pela Resolução n° 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Tal Resolução, com prazo de validade de um ano, concedia a residência temporária por dois anos para aqueles imigrantes que ingressassem por via terrestre no Brasil e fossem nacionais de país fronteiriço. Porém, além da medida ter sido retardatória - pois o fluxo iniciou-se em 2015 e esta só foi tomada em 2017 -, houve pouca divulgação (SILVA, J. 2018, p. 646) e a cobrança de taxa inviabilizou o direito nela contido, em razão da situação de vulnerabilidade econômica da maior parte desses migrantes. Do mesmo modo, a exigência de entrada por via terrestre impediu a utilização da Resolução pela parcela que teria condições de pagar a taxa, pois chega ao Brasil pela via aérea (SILVA, C. 2018, p. 365). Por fim, cabe ainda destacar que quem já está no território brasileiro de maneira irregular não pode pedir a autorização de residência com base nesta Resolução, o que a torna ineficaz (SILVA, J. 2018, p. 647). Logo, em virtude dos fatores expostos, a Resolução acabou não tendo o êxito esperado, estimando-se que apenas 295 imigrantes venezuelanos efetivamente a utilizaram (SILVA, C. 2018, p. 365).

Por outro lado, uma vez vencido o prazo de validade da Resolução anterior, foi publicada a Portaria Interministerial n° 09, de 14 de março de 2018, que não dispõe de prazo de validade para a sua aplicação, mas que, gize-se, pode ser revogada a qualquer momento. Esta Portaria regulamenta a concessão de autorização de residência ao imigrante, em território brasileiro - que seja nacional de país fronteiriço -, desde que não sejam aplicáveis os Acordos de Residência do MERCOSUL. Após os dois anos dessa autorização

temporária, condicionado à inexistência de registro de antecedentes criminais no Brasil, o postulante pode solicitar a autorização de residência por prazo indeterminado, o que se denomina residência definitiva ou permanente. Apesar dessa Portaria reduzir as exigências em comparação à Resolução nº 126/2017, ela prossegue com a cobrança de taxas (MOREIRA, 2018, p. 400), o que pode dificultar o acesso à residência permanente para grande parte dos venezuelanos que optaram por reconstruir suas vidas no território brasileiro.

Registra-se, ainda, que a referida Portaria Interministerial foi criada quando a nova Lei de Migração brasileira – Lei nº 13.445/2017, já estava em vigor. Essa legislação migratória encontra-se vigente desde novembro de 2017, assim como o seu Regulamento, contido no Decreto nº 9.199/2017. Tal lei passou a tratar o ato de migrar como um direito humano, trazendo uma série de direitos e garantias às pessoas migrantes, assim como alterando a lógica de proteção da segurança nacional e fechamento de fronteiras do antigo Estatuto do Estrangeiro. Em razão disso, passou a prever em seu art. 4º, inciso XII, a isenção de taxas relativas a visto ou autorização de residência para aqueles migrantes em situação de hipossuficiência econômica (VARELLA *et al*, 2017, p. 254-266). Ou seja, já havia uma previsão em lei, com a devida regulamentação da mesma, de isenção de taxas, no entanto, era aplicada aos imigrantes venezuelanos uma Portaria, norma de menor hierarquia, que impunha a cobrança das mesmas.

Dessa forma, verifica-se que o Brasil não está aplicando a normativa relativa à liberdade de circulação de pessoas, vigente no MERCOSUL, mas, sim, tratando os imigrantes venezuelanos como migrantes de terceiros Estados, o que nos primeiros anos de crise impediu uma maior facilitação de sua regularização migratória. Somente em 2018 e com posteriores modificações, é que a Portaria n.º 9 surgiu como meio de promover tal facilitação, trazendo requisitos tão flexíveis quanto aqueles previstos na normativa do MERCOSUL, porém, esta confere menor segurança jurídica do que os Acordos de Residência, em

razão das suas possibilidades de revogação. Ainda, ao não aplicar as normas do bloco sobre liberdade de circulação, o Brasil não está cumprindo com os objetivos de livre circulação de pessoas e promoção da cidadania regional, uma vez que está-se diante de imigrantes provenientes de Estado que ainda é Parte do MERCOSUL, já que a suspensão aplicada ao país referido não lhe retira a condição de membro do bloco.

Ademais, a Lei de Migração brasileira, com caráter humanista que visa a proteção dos direitos humanos da pessoa migrante, reconhece expressamente que a normativa do MERCOSUL traz benefícios especiais aos cidadãos dos Estados Partes, os quais devem ser respeitados. Assim, cabe citar o art. 111 da lei em destaque, que determina que a mesma “não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul” (BRASIL, 2017), o que, como se percebe, não está sendo cumprido.

No que tange à normativa do MERCOSUL referente aos migrantes de terceiros Estados, verificou-se que esta aborda a migração sob uma perspectiva de direitos humanos, trazendo princípios que determinam uma proteção mínima, assim como afirma o comprometimento dos Estados Partes para com a proteção do refúgio. Nesse sentido, em decisão recente, proferida na metade do ano de 2019, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) decidiu reconhecer a situação na Venezuela como de grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos da Declaração de Cartagena, concedendo o direito ao refúgio aos imigrantes venezuelanos. Assim, a partir de 2019 o Estado brasileiro passará a ao menos cumprir com os compromissos assumidos nas normas do MERCOSUL a respeito de migrantes de terceiros Estados, em termos de medidas jurídicas. Porém, tendo em vista que se trata de ato recente, ainda não foi registrada nenhuma concessão de refúgio a migrante venezuelano com base na Declaração de Cartagena. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Tal decisão é um marco histórico importante na crise migratória de venezuelanos, sendo o Brasil o primeiro país a aplicar a Declaração

de Cartagena a esse fluxo migratório, o que, se existisse um diálogo e uma cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL no gerenciamento dessa migração, poderia servir de grande incentivo para que os demais Estados Partes aplicassem tal proteção, ou até mesmo poderia ser uma medida conjunta enquanto bloco.

A respeito da política migratória, deve ser mencionada a Operação Acolhida, criada em 2018, primeiro caso de política pública migratória no Brasil. A Operação Acolhida é realizada através de uma parceria entre o governo federal brasileiro, ACNUR e OIM, e esta trouxe dois pilares de política pública. O primeiro é a construção e gestão de abrigos de acolhimento para os imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima, nas cidades de Pacaraima, fronteira com a Venezuela, e na cidade de Boa Vista, capital do Estado, em virtude de estas serem as mais sobrecarregadas com o fluxo. O segundo pilar é o Programa Nacional de Interiorização (PNI), que tem como objetivo descentralizar a concentração de venezuelanos no Estado de Roraima, por meio da sua distribuição a Municípios de outros Estados da federação. Não obstante, os Municípios brasileiros precisam se candidatar voluntariamente ao programa para receber esses imigrantes, cumprindo com alguns requisitos<sup>16</sup> necessários para a acolhida (SILVA, C. 2018, p. 323; PACÍFICO, SANTANA, SILVA S., 2018, p. 271-272).

Ainda, registra-se que o PNI também busca conceder uma acolhida humanitária, auxiliando na obtenção de documentos necessários para a integração do venezuelano na sociedade brasileira, permitindo-lhe receber em um primeiro momento habitação e suprimentos básicos no Município de destino. Nesse sentido, a sociedade civil tem cumprido um papel fundamental no auxílio dessa acolhida, tanto por parte de organizações não governamentais (ONGs) quanto pela Igreja Católica, concedendo

---

<sup>16</sup> Os Municípios que se propõem a participar do PNI e receber os imigrantes venezuelanos devem apresentar um plano que contenha a indicação de como serão oferecidos os elementos necessários para a acolhida, como indicação do alojamento para habitação temporária, da alimentação, dos serviços de regularização documental, do auxílio para a inserção no mercado de trabalho, etc.

os espaços para a habitação temporária, realizando doações, etc., ou seja, atuando diretamente em parceria com os Municípios. Importante mencionar que o ACNUR é o responsável por financiar os custos da habitação (PACÍFICO, SANTANA, SILVA S., 2018, p. 271-272; SILVA, C. 2018, p. 323).

Apesar de ser um avanço na política migratória brasileira, o PNI apresenta uma série de problemas ou limitações. Entre eles, pode-se destacar que apenas pouco mais de 5% dos imigrantes venezuelanos, que ingressaram no Brasil (conforme registros da Polícia Federal), foram beneficiados pelo Programa, quando este contava com oito meses de duração – em abril de 2019 completou um ano de existência -, talvez em razão do baixo número de Municípios que estão participando. Até novembro de 2018, a Casa Civil informou a participação de somente vinte e cinco Municípios no Programa. Outro problema é o caráter temporário da habitação, que varia entre seis meses e um ano, e, em razão da dificuldade de inserção desses imigrantes no mercado de trabalho, estes podem ficar em situação de total desamparo (SILVA, C., 2018, p. 324-325), sem moradia e sem o exercício de atividade remuneratória.

Diante de tais desafios, verifica-se que o MERCOSUL novamente pode ser um ator importante no gerenciamento da crise, no que tange à formulação e coordenação de políticas públicas migratórias na região, já que conta com órgãos especializados como o FEM, o IPPDH e ISM, os quais são responsáveis pela formulação de políticas conjuntas ou pela harmonização destas entre os Estados Partes, nos temas da migração, direitos humanos e proteção social. Ademais, estes canais de comunicação podem servir como meio para a troca de experiências entre os próprios Estados, como, por exemplo, estudos que analisam ter a atuação do FEM permitido a influência da Lei de Migrações da Argentina - primeira a tratar a migração sob uma perspectiva de direitos humanos entre esses países - na formulação de novas leis migratórias nos demais Estados Partes, inclusive na Lei de Migração brasileira.

## 4. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou verificar se o Brasil vem utilizando os instrumentos existentes no MERCOSUL - no tema da migração e da livre circulação de pessoas -, na recepção dos imigrantes venezuelanos em seu território, no que tange às medidas jurídicas de regularização migratória e nas políticas públicas migratórias adotadas, tendo como disparador o aumento do fluxo migratório derivado da crise humanitária instaurada na Venezuela, nos últimos anos.

Para tanto, na primeira parte, foram identificados quais são os objetivos do MERCOSUL e os instrumentos jurídicos existentes no bloco a respeito da migração e da livre circulação de pessoas. Sobre o tema, constatou-se que o MERCOSUL, apesar de ter sido criado com um propósito de bloco econômico, possui várias dimensões, e entre elas destaca-se a existência de uma agenda social, o comprometimento com o respeito aos direitos humanos e a promoção de uma cidadania regional, o que o insere no que se denomina novo regionalismo. Ainda, demonstrou-se que a livre circulação de pessoas é um dos principais pilares para o cumprimento do objetivo principal do bloco, que é o estabelecimento de um mercado comum.

Em relação ao tema da migração e da livre circulação de pessoas, uma série de avanços foram realizados no âmbito do MERCOSUL, tais como a adoção de normativas relativas à harmonização das legislações migratórias nacionais e à proteção dos direitos humanos da pessoa migrante, dos refugiados e das vítimas do tráfico ilícito de migrantes. Ainda, há órgãos e grupos de trabalho no MERCOSUL que atuam ativamente para a melhoria da política migratória dos Estados Partes. Por fim, ainda nessa temática, constata-se a adoção de importantes instrumentos jurídicos facilitadores da liberdade de circulação dos nacionais dos Estados Partes, assim como a existência de um plano de ação que projeta a criação do conceito de cidadania do MERCOSUL.

Na segunda parte do artigo, abordou-se a trajetória da Venezuela no MERCOSUL e a crise existente neste Estado. Identificou-se que desde o início das negociações para que o país se tornasse Estado Parte do MERCOSUL, houve uma série de conturbações. Primeiramente, ocorreu resistência à sua adesão ao bloco por parte do Paraguai e, depois, o MERCOSUL suspendeu duas vezes o Estado venezuelano, suspensões essas que permanecem vigentes até hoje. Tais suspensões são importantes para se compreender a complexidade que gira em torno da forma como os demais Estados Partes do MERCOSUL recebem os imigrantes venezuelanos em seus territórios. Isso porque a primeira suspensão foi aplicada em razão da não internalização de toda a normativa do MERCOSUL, pela Venezuela, e entre as normas não ratificadas estão os Acordos de Residência, principal instrumento jurídico para o alcance da liberdade de circulação de pessoas. Já a segunda suspensão se refere à ruptura da ordem democrática, que se deu em razão da crise política, econômica e humanitária na Venezuela, responsável pelo incremento no intenso fluxo migratório de venezuelanos aos demais Estados Partes do bloco.

Por fim, analisou-se como o Brasil tem recebido os imigrantes venezuelanos em seu território, o que permitiu constatar que o Estado referido não está aplicando os Acordos de Residência para os nacionais da Venezuela, tendo criado Portaria Interministerial para regular a matéria, norma esta que inicialmente era menos benéfica do que aquela do MERCOSUL, e que mesmo após suas modificações confere grau menor de segurança jurídica em relação a tratados internacionais ratificados e transformados em direito interno. Ainda, o Brasil até o primeiro semestre do ano de 2019 vinha descumprindo com normas do MERCOSUL a respeito de migrantes de terceiros Estados, no que tange à proteção do refúgio. Porém, recentemente, o CONARE decidiu aplicar a Declaração de Cartagena aos venezuelanos, visando conceder a proteção do refúgio a esses imigrantes. Em virtude de ser uma decisão atual, ainda nenhum venezuelano recebeu *status* de refugiado com base no critério da grave e generalizada violação de direitos humanos.

A respeito das políticas públicas migratórias, o Brasil adotou sua primeira política nesse sentido, chamada Operação Acolhida, dentro da qual se destaca o Programa Nacional de Interiorização, que impacta positivamente na recepção dos imigrantes venezuelanos. Porém, os desafios e dificuldades enfrentadas na sua implementação terminam por trazer à tona uma política migratória desarticulada com o que apregoa o MERCOSUL, na medida em que vem sendo realizada sem a cooperação dos demais Estados Partes e sem a observância dos postulados erigidos pelo bloco.

Diante disso, confirma-se a hipótese de trabalho apresentada ao problema de pesquisa que guiou o presente artigo, não se vislumbrando, portanto, a utilização dos instrumentos existentes no MERCOSUL, a respeito da migração e da livre circulação de pessoas - como as normativas, os órgãos especializados e os grupos de trabalho apresentados - nas medidas jurídicas e na política migratória adotadas pelo Brasil na recepção dos imigrantes venezuelanos.

O Brasil vem adotando, desde 2014 - momento de início do aumento do fluxo migratório venezuelano -, uma política migratória problemática em relação a esses imigrantes, mas que recentemente ganhou novos contornos, avançando de maneira positiva. Entretanto, ainda existem dificuldades na recepção brasileira, especialmente no que tange à integração do imigrante na sociedade receptora, mesmo com o desenvolvimento da Operação Acolhida.

Em razão dos resultados obtidos, ressalta-se a importância de se utilizarem os instrumentos existentes no MERCOSUL, os quais foram criados durante anos de trabalho de diversos especialistas na temática migratória, assim como de atores políticos, a fim de gerenciar a crise migratória proveniente da Venezuela de uma forma coordenada, que promova a proteção dos direitos humanos, de forma que os Estados Partes troquem experiências sobre o assunto, harmonizando e progredindo na sua legislação e na política migratória, e promovendo a cidadania

regional como medida de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL & União Europeia: estrutura jurídico-institucional**, Curitiba, Juruá, 1996.

ÁLVAREZ, Juan Fernando. Apuntes para identificar causas y características de la migración de venezolanos a Colombia. *In*: BAENINGER, Rosana et al. (org.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas, NEPO UNICAMP, 2018. p. 141-145.

BATISTA, Vanessa Oliveira; PARREIRA, Carolina Genovez. “As normas nacionais e internacionais sobre imigração na América do Sul e sua repercussão nos fluxos migratórios regionais”. **Revista Brasileira de Direito**, CONPEDI, [S. l.], ano 3, v. 5, p. 375-394, maio-ago., 2013. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2736>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017**. Brasília – DF, 24 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 02 jul. 2019.

CANEPA, Martin. “Los Derechos Humanos en el Mercosur”. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 3, n. 6, p. 161-177, agosto 2015. Disponível em: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/11>. Acesso em: 16 jun. 2019.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela**. Informe de País. Washington D.C.: CIDH, 31 dic. 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.

COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. “A Livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro”. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, CONPEDI, [s. l], v. 4, n. 2, p. 1-21, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/4693>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CZAR DE ZALDUENDO, Susana. Integración: nociones generales. Integración económica y integración regional. *In*: NEGRO, Sandra C. **Derecho de la Integración**, Montevideo/Buenos Aires, BdeF, 2018. p. 1-24.

DEVOTO, Leonor Machinandianera de. **Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000**, Buenos Aires, Libros del CEIEG, 2006.

ESPAÑA N., Luis Pedro; PONCE Z., Maria G. **Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela**. [s. l]: UCAB, feb. 2018. Projeto ENCOVI. Disponível em: <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentaci%C3%B3n-para-difundir-.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

GARCÍA, Lila Emilse. **Migración y derechos humanos: implicancias de la nueva política migratoria Argentina**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2012.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS (IPPDH); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migrantes regionais na cidade de São Paulo. Direitos sociais e políticas públicas.** Buenos Aires, 2017. Disponível em: [http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo\\_PT-1.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo_PT-1.pdf). Acesso em: 25 nov. 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Inflation rate, average consumer prices.** Washington D.C.: IMF, April 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOW-ORLD/VEN>. Acesso em: 13 abr. 2019.

MÁRMORA, Lelio. “Modelos de Governabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur”. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**, Brasília, ano XVIII, n. 35, p. 71-92, julho/dezembro 2010. Disponível em: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229/212>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MENDES, José Sacchetta Ramos. “¿PUERTAS ABIERTAS? Migraciones regionales, derecho e integración na Comunidade Andina de Nações e no Mercosul”. **Caderno CRH**, Salvador , v. 29, n. spe3, p. 77-92, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600077&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600077&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 21 abr. 2019.

MERCOSUL. **Acordo de Complementação ao “Acordo de Recife” em Matéria Migratória.** [s. l.], 16 dez. 2014. Acesso em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/55715\\_DEC\\_018-2014\\_PT\\_Acdo%20Compl%20Acdo%20Recife%20Mat%20Migrat.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/55715_DEC_018-2014_PT_Acdo%20Compl%20Acdo%20Recife%20Mat%20Migrat.pdf). Acesso em: 28 abr. 2019.

MERCOSUL. **Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados.** Assunção, 21 dez. 2015. Disponível em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/DetallesTratado.aspx?id=WuM7Y3cTa2u8ayqyIB6pEA%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=WuM7Y3cTa2u8ayqyIB6pEA%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d). Acesso em: 22 abr. 2019.

MERCOSUL. **Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.** CMC, Decisão 27/2012. Brasília, 30 jul. 2012. Disponível em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/45569\\_DEC\\_027-2012\\_PT\\_Ades%C3%A3o%20Venezuela%20MERCOSUL.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/45569_DEC_027-2012_PT_Ades%C3%A3o%20Venezuela%20MERCOSUL.pdf). Acesso em: 30 jun. 2019.

MERCOSUL. **Ata da XLIII Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL.** Brasília, 23 nov. 2012a. Disponível em: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/52353\\_ATT7ACX.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/52353_ATT7ACX.pdf). Acesso em: 28 abr. 2019.

MERCOSUL. **Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios.** Santiago, 17 mayo 2004. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação.** Decisão nº 64/2010. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez. 2010. Disponível em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547\\_DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o\\_Atualizada.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547_DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o_Atualizada.pdf). Acesso em: 28 abr. 2019.

**MERCOSUL. Laudo nº 01/2012 – Tribunal Permanente de Revisão.** Assunção, 21 jul. 2012c. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/laudo-01-2012-portugues/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

**MERCOSUL. Placa MERCOSUL.** [s. l.], 12 nov. 2018. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/placa-mercosul/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

**MERCOSUL. Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela.** Caracas, 4 jul. 2006. Acesso em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/DetallesTratado.aspx?id=LTaMVymw/aYC9dXPH0uCXg==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsMZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=LTaMVymw/aYC9dXPH0uCXg==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsMZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=). Acesso em: 28 abr. 2019.

**MERCOSUL. Regulamentação do artigo 20 do Tratado de Assunção.** CMC, Decisão 28/2005. Montevideu, 7 dez. 2005. Disponível em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10709\\_DEC\\_028-2005\\_PT\\_Regulamenta%C3%A7%C3%A3oArt20TradAssun%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10709_DEC_028-2005_PT_Regulamenta%C3%A7%C3%A3oArt20TradAssun%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 30 jun. 2019.

**MERCOSUL. Reuniões/Documentos Oficiais da Reunião de Ministros de Educação.** Montevideu, 2018-2019. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

**MERCOSUL. Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL.** CMC, Decisão n. 36/12. Brasília, 6 dez. 2012b. Disponível em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47132\\_DEC\\_036-2012-PT\\_Sistema%20Integrado%20de%20Mobilidade.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47132_DEC_036-2012-PT_Sistema%20Integrado%20de%20Mobilidade.pdf). Acesso em: 28 abr. 2019.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum**. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 16 abr. 2019.

MERCOSUR. **Consulta – Mercosur**. Paraguay, 2019. Disponível em: [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx). Acesso em: 02 maio 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela**. Buenos Aires, 1º abr. 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-mercossul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 3ª edição. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view). Acesso em: 18 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 4ª edição. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 18 ago. 2019.

MOREIRA, Thiago Oliveira. A (necessária) proteção dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos pela jurisdição brasileira. *In*: BAENINGER, Rosana *et al* (org.). **Migrações Transfronteiriças**, Campinas, NEPO UNICAMP, 2018. p. 394-403.

NEGRO, Sandra; VIEIRA, Luciane Klein. “Transformaciones en la integración regional. Venezuela y el sistema de solución de diferencias del MERCOSUR”. *In: UZCÁTEGUI, Astrid; DE JESÚS, María Inés (comp.). Venezuela ante el MERCOSUR: sobre geopolítica, cuestiones generales y aspectos de la propiedad intelectual*, Vol. II, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de los Andes, Universidad Católica Andrés Bello, 2015. p. 189-208.

NICOLAO, Julieta. “Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, [s. l.], p. 1-32, n. 29, 2015. Disponível em: <http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio>. Acesso em: 11 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo ACNUR e OIM**. [s. l.], 07 jun. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-acnur-e-oim/>. Acesso em: 07 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Número de refugiados e migrantes venezuelanos chega a 3 milhões**. [s. l.], 8 nov. 2018. Disponível: <https://nacoesunidas.org/onu-numero-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-chega-a-3-milhoes/>. Acesso em: 07 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano**. DTM Brasil. [s. l.], 27 abr. 2018. Disponível em: <https://migration.iom.int/reports/brazil-%E2%80%94-monitoramento-do-fluxo-migrat%C3%B3rio-venezuelano-1-abril-2018>. Acesso em: 9 jan. 2019.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; SANTANA, Mônica; SILVA, Sarah Fernanda Lemos. A proteção aos refugiados na Paraíba: uma análise descritiva do Programa Nacional de Interiorização (PNI) dos venezuelanos. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* (org.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas, NEPO UNICAMP, 2018. p. 271-275.

R4V. **Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para refugiados e migrantes venezuelanos**. [s. l.]: ACNUR/OIM, 31 out. 2018. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 9 jan. 2019.

RAFFOUL, Jacqueline Salmen. “Crisis in Venezuela: The Brazilian response to the massive flow of Venezuelans in Roraima”. **Revista de Direito Internacional**, UniCEUB, v. 15, n. 2, p. 17-22, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/issue/view/247/showTo>c. Acesso em: 16 jun. 2019.

SCOTTI, Luciana B. El derecho de la integración en el MERCOSUR. *In*: NEGRO, Sandra C. **Derecho de la Integración**, Montevideo/Buenos Aires, BdeF, 2018. p. 71-165.

SILVA, Camila Rodrigues. Migração de venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* (org.). **Migrações Sul-Sul**. 2ª ed. Campinas: NEPO: UNICAMP, 2018. p. 356-367.

SILVA, Camila Rodrigues da. Sínteses, reflexões e perspectivas sobre a política de interiorização no acolhimento de venezuelanos em 2018. *In*: BAENINGER, Rosana et al. (org.). **Migrações Venezuelanas**, Campinas, NEPO UNICAMP, 2018. p. 322-331.

SILVA, João Carlos Jarochinski Silva. Uma política migratória reativa e inadequada – A migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). *In*: BAENINGER, Rosana et al (org.). **Migrações Sul-Sul**, 2ª ed., Campinas, NEPO UNICAMP, 2018. p. 637-650.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The Americas (regional summaries)**. [s. l.], UNHCR, November 2017. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/5a0bfff07/unhcr-global-appeal-2018-2019-americas.html>. Acesso em: 25 nov. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias *et al.* “O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação”. **Revista de Direito Internacional**, UniCEUB, Brasília – DF, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/issue/view/240>. Acesso em: 10 jul. 2019.

VIEIRA, Luciane Klein; ARRUDA, Elisa. “A relação entre o grau de integração econômica e o sistema de solução de controvérsias: um estudo comparativo entre a União Europeia e o MERCOSUL”. **Revista de Direito Internacional**, UniCEUB, Brasília, DF, v. 15, n. 2, p. 286-306, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/5160>. Acesso em: 16 jun. 2019.

VIZCARRA, Ana Elizabeth Villalta. “Migración, asilo y refugio”. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Belo Horizonte, ano CII, v. 103, n. 125-130, p. 709-729, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1U8Jym4r61ghZelJj\\_HgNoJM-0kPJltMd/view](https://drive.google.com/file/d/1U8Jym4r61ghZelJj_HgNoJM-0kPJltMd/view). Acesso em: 20 mar. 2019.