



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Willam Albuquerque de Oliveira

Operação Acolhida: mapeamento informacional de fluxos de acolhimento dos imigrantes venezuelanos no Brasil

FLORIANÓPOLIS
2020

Willam Albuquerque de Oliveira

Operação Acolhida: mapeamento informacional de fluxos de acolhimento dos imigrantes venezuelanos no Brasil

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Douglas Dyllon Jeronimo de Macedo

Florianópolis
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Oliveira, Willam Albuquerque de
Operação Acolhida : mapeamento informacional de fluxos
de acolhimento dos imigrantes venezuelanos no Brasil /
Willam Albuquerque de Oliveira ; orientador, Douglas
Dyllon Jeronimo de Macedo, 2020.
109 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós
Graduação em Ciência da Informação, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Ciência da Informação. 2. Operação Acolhida. 3.
Imigração-Venezuela. 4. Mapeamento de processos. 5.
Fluxogramas. I. Macedo, Douglas Dyllon Jeronimo de. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Ciência da Informação. III. Título.

Willam Albuquerque de Oliveira

Operação Acolhida: mapeamento informacional de fluxos de acolhimento dos imigrantes venezuelanos no Brasil

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Douglas Dyllon Jeronimo de Macedo
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Adilson Luiz Pinto
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. José Eduardo Santarém Segundo
Universidade de São Paulo

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Mestre em Ciência da Informação.

Prof. Dr. Adilson Luiz Pinto
Coordenador do Programa

Prof. Dr. Douglas Dyllon Jeronimo de Macedo
Orientador

Florianópolis, 26 de junho de 2020.

Dedico este trabalho aos meus pais, pilares da minha formação com ser humano. À minha esposa e a minha filha que acabou de chegar, por serem uma constante fonte de motivação e incentivo ao longo de todo o projeto. Muito obrigado.

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento especial à minha esposa Tamira e à minha filha Sofia, que acabou de chegar e enche nossa casa de amor. Agradeço aos meus pais, Carlos e Elaine, pelo seu amor e ensinamentos de vida, sempre apresentando a realidade de forma sincera, me preparando para as batalhas da vida e os desafios que ela impõe. Agradeço à minha irmã Priscila, com quem dividi não apenas o quarto, mas também as brincadeiras e o aprendizado durante a infância e adolescência.

Agradeço à Polícia Federal do Brasil (PF), instituição à qual pertencço com muito orgulho, pela oportunidade e apoio na realização do curso de mestrado, sem o qual essa conquista não seria possível. Ao agradecer à PF, não posso deixar de agradecer também à Direção Geral, por possibilitar a realização e abraçar o projeto, e aos seus servidores, que fazem as coisas acontecerem, sobretudo os que atuam na Academia Nacional de Polícia e, aos integrantes do Comitê Gestor de Capacitação, por se preocuparem tanto com a capacitação adequada do efetivo, não medindo esforços para fazerem as coisas acontecerem. Toda gratidão à Superintendência de Polícia Federal em Roraima pelo apoio incondicional na realização dessa pesquisa, em especial aos colegas da Delegacia de Polícia Federal em Pacaraima/RR que sempre me incentivaram e ajudaram a construir esta dissertação, colaborando em todas as etapas com boa vontade.

Um muito obrigado à Universidade Federal de Santa Catarina e aos servidores e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PGCIN-UFSC) pelos ensinamentos não só acadêmicos, mas também de vida. Como seres humanos estamos em constante aprendizado, somos incompletos e imperfeitos por natureza, nunca estamos prontos. Porém, nesse processo de construção individual, conhecemos diversas pessoas de valor que nos tornam melhores, e agradeço aos servidores e professores do PGCIN-UFSC por serem essas pessoas maravilhosas agregadoras de valor.

Um forte abraço aos colegas da PF da turma do mestrado, pessoas excepcionais e sempre dispostas a ajudar.

Um agradecimento especial ao Prof. Dr. Douglas Dyllon Jeronimo de Macedo, professor e orientador, pela paciência em responder meus e-mails e mensagens de WhatsApp, por vezes, no período noturno, fins de semana e feriados, sempre muito solícito e paciente comigo, agindo não só como orientador, mas também como amigo em diversos momentos. Um professor é quase um psicólogo, lidando em diversos momentos com inseguranças,

expectativas, ansiedades e angústias de seus alunos. Obrigado por se preocupar com questões que vão além da dissertação, por compreender e ajudar a construir soluções.

Obrigado a Deus pelo dom da vida e pela possibilidade de atuação na maior das crises migratórias já vividas no Brasil. Certamente a experiência de ter visto a crise humanitária venezuelana desde seu início me transformou numa pessoa muito melhor, me ensinando que meus problemas são infinitamente pequenos em relação aos problemas no qual passam os imigrantes que abandonam seu país e, por vezes, suas famílias em busca de dignidade no Brasil.

Um agradecimento especial também a todas as pessoas que atuam no dia a dia da Operação Acolhida, pertencentes aos quadros da Polícia Federal (PF), Exército Brasileiro (EB), Defensoria Pública da União (DPU), Conselho Tutelar, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Organização Internacional de Migração (OIM), Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Receita Federal, Ministério da Cidadania, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Cruz Vermelha e Unicef, entre outros. Sem vocês, essa missão não seria cumprida. Obrigado a todos.

*“Aqueles que passam por nós não vão sós. Deixam um pouco de si,
levam um pouco de nós.”*

Antoine de Saint-Exupéry. O Pequeno Príncipe.

RESUMO

Este estudo aborda a realidade migratória na fronteira com a Venezuela, com foco na atuação da Polícia Federal na região, importante pelo cumprimento de sua atribuição constitucional de polícia de fronteiras e pelo acolhimento dos imigrantes em situação de vulnerabilidade que chegam ao Brasil. A atuação de polícia de fronteira engloba a polícia judiciária e a polícia administrativa, incluída nesta a função administrativa de controle migratório, no caso de estrangeiros visitantes, e de garantia dos Direitos Humanos e acolhimento daqueles que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado ou a residência temporária no Brasil. Dessa forma, buscou-se atender a uma necessidade administrativa latente da Polícia Federal, relacionando-se o fenômeno da imigração venezuelana para o Brasil e a importância da Ciência da Informação na diáspora. Relaciona-se aos marcos teóricos da Ciência da Informação, auxiliando na resolução de problemas de outras áreas do conhecimento em evidência no cenário atual, como a vinda crescente de imigrantes para o Brasil. O objetivo geral é mapear os fluxos migratórios da Polícia Federal do Brasil no acolhimento de imigrantes por meio da construção de fluxogramas dos processos realizados. Adotou-se uma metodologia de pesquisa qualitativa e quantitativa, realizada com base na análise por meio da revisão bibliográfica e da análise documental, incluindo o conhecimento produzido na Polícia Federal – e indutivos, com o auxílio de coleta de dados estatísticos, para análise descritiva e explicativa, orientada para descrever as etapas do procedimento de acolhimento migratório e desenvolver fluxogramas visando à organização do conhecimento e o mapeamento dos processos realizados pelos atores envolvidos. Desenvolveu-se um estudo exploratório sobre a Ciência da Informação e seus aspectos, sobretudo na produção, organização e acesso à informação, num viés de disponibilidade da informação, visando gerar conhecimento aos atores envolvidos no processo de acolhimento migratório. Analisou-se a legislação envolvida procurando confrontá-la com a prática, trazendo uma visão finalística aos atendimentos necessários aos ditames legais. Com intuito de pensar a imigração de venezuelanos para o Brasil, esta pesquisa aprofunda-se sobre a respectiva imigração, examinando a legislação regente da matéria, ao passo que tenta compreender os pedidos de residência temporária e o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes, tomando como referência a atuação na fronteira do Município de Pacaraima/RR. O resultado desta pesquisa foi a elaboração de fluxogramas que demonstram o passo a passo das etapas realizadas no controle migratório e como é feito o acolhimento, a depender da situação em que se encontra o imigrante, tendo em vista que os procedimentos adotados variam conforme a natureza e a necessidade na atuação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – OPERAÇÃO ACOLHIDA, sempre focada na promoção dos Direitos Humanos e acolhimento humanitário das populações em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Operação Acolhida. Imigração-Venezuela. Ciência da Informação. Mapeamento de processos. Fluxogramas.

ABSTRACT

The present study aims to addressing the migratory reality at the frontier between Brazil and Venezuela, focusing on the operations of the Brazilian Federal Police in the region, which are important for the fulfillment of its constitutional attribution as border police and for the reception of immigrants who arrive in Brazil in situation of vulnerability. The operation of the border police comprises the judicial police and the administrative police, the latter one including the administrative function of migratory control, in the case of foreign visitors, as well as the assurance of the Human Rights and the reception of those who request either the recognition of being refugees or a temporary residency in Brazil. Thus, this work seeks to attend to a latent administrative necessity of the Federal Police, relating the phenomenon of the Venezuelan immigration to Brazil to the importance of Information Science in such diaspora. The theoretical milestones of Information Science are brought up, aiding in the resolution of problems from other fields of knowledge that are relevant in the present context, such as the increasing immigration to Brazil. The general objective is to map the Brazilian Federal Police's migratory flow in its process of reception of immigrants, by means of the creation of flow charts concerning the effectuated processes. The employed research methodology was qualitative and quantitative. It was realized by means of a bibliographical review and a documentary analysis, including knowledge generated by the Federal Police, and it also employed an inductive method with the aid of a statistical data collection, for a descriptive and explanatory analysis, oriented to describe the stages of migratory reception and to create flow charts aiming at the organization of knowledge and at the mapping of the processes effectuated by the involved actors. An exploratory study on Information Science and its aspects was developed, concerning mainly the production, organization and access to information, from a viewpoint of information availability, aiming at the generation of knowledge for the actors involved in the process of migratory reception. The related legislation was analyzed considering the practical aspect, bringing a finalistic viewpoint to the necessary attention to the legal dictates. With the intent to reflect on the Venezuelan immigration to Brazil, this research delves into it examining the legislation in force, while also trying to understand the solicitations both for temporary residency and for recognition of the condition of refugee, taking as reference the operations realized at the borders of Pacaraima County, in the state of Roraima. The result of this research was the creation of flow charts that demonstrate the step by step process of migratory control and how the reception of immigrants is realized, depending on the situation in which they are found, considering that the employed procedures vary according to the nature of the situation and to the necessity for the operations of the Logistical Humanitarian Task Force – “Operação Acolhida”, always focused on the promotion of the Human Rights and on the humanitarian reception of people in situation of vulnerability.

Keywords: Operação Acolhida. Venezuela immigration. Information Science. Process mapping. Flow charts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema Geral da Comunicação	27
Figura 2 - Sub-Regiões da fronteira Brasil - Venezuela.....	54
Figura 3 - Fluxograma I - Posto de Recepção e Identificação (PRI) dos estrangeiros que chegam ao Brasil por Pacaraima/RR	76
Figura 4 - Fluxograma II – Posto de Triagem (PTRIG) em Pacaraima/RR	79
Figura 5 - Fluxograma III – Mapeamento do processo no CONARE.....	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dados de entrada e saída por Roraima.....	55
Gráfico 2 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2018 no Brasil	57
Gráfico 3 - Solicitações de refúgio no Brasil	57
Gráfico 4 - Nacionalidades dos solicitantes no Brasil.....	58
Gráfico 5 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado deferidos até 2018 no Brasil.....	59
Gráfico 6 - Solicitações de refúgio no Brasil - venezuelanos.....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lei de Migração - hipóteses de negativa de concessão	37
Quadro 2 - Lei de Migração – possibilidade de concessão de autorização de residência	39
Quadro 3 - Dados sobre a imigração venezuelana no Brasil	61
Quadro 4 - Objetivos do estudo, dados coletados e resultados	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR/UNHCR	-	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CGIg	-	Coordenação Geral de Imigração
CNIg	-	Conselho Nacional de Imigração
CONANDA	-	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONARE	-	Comitê Nacional para os Refugiados
CRAI	-	Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes
DPU	-	Defensoria Pública da União
EB	-	Exército Brasileiro
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH	-	Instituto Migrações e Direitos Humanos
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	-	Ministério de Desenvolvimento Social
MEC	-	Ministério da Educação
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	-	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MJC	-	Ministério da Justiça e Cidadania
MTE	-	Ministério do Trabalho
MRE/Itamaraty	-	Ministério das Relações Exteriores
MS	-	Ministério da Saúde
OBMigra	-	Observatório Brasileiro das Migrações Internacionais
OIM/IOM	-	Organização Internacional para as Migrações
OIT/ILO	-	Organização Internacional do Trabalho
ONU/UN	-	Organização das Nações Unidas
PF	-	Polícia Federal
PRI	-	Posto de Registro e Identificação em Pacaraima/RR
P-TRIG	-	Posto de Triagem em Pacaraima/RR
RFB	-	Receita Federal do Brasil
SINCRE	-	Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros
SISCONARE	-	Sistema do CONARE
SISMIGRA	-	Sistema de Registro Nacional Migratório
SNJ/SNJC	-	Secretaria Nacional da Justiça e Cidadania
UNFPA	-	Fundo de População das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.2	JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO	17
1.3	CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO	18
1.4	IMPACTO SOCIAL DA PESQUISA.....	19
1.5	OBJETIVOS.....	21
1.5.1	Objetivo Geral	21
1.5.2	Objetivos Específicos	21
1.6	ESTRUTURA DO TRABALHO	22
2	REVISÃO DA LITERATURA	23
2.1	ADERÊNCIA DO TEMA À ÁREA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO	23
2.2	LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	28
2.2.1	Autorização de Residência	33
2.2.2	Residente Fronteiriço	38
2.3	ASPECTOS SOCIAIS DA MIGRAÇÃO	40
2.3.1	Refúgio	41
2.4	MIGRAÇÃO MUNDIAL	49
2.4.1	Migração no Brasil	51
<i>2.4.1.1</i>	<i>Dados migratórios</i>	<i>60</i>
2.5	TRABALHOS CORRELATOS SOBRE IMIGRAÇÃO VENEZUELA NO BRASIL.....	62
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	65
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	70
4.1	FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA - OPERAÇÃO ACOLHIDA ...	70
4.2	PROPOSTA.....	70
4.2.1	Fluxogramas de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil	72
4.3	VALIDAÇÃO DA PROPOSTA	84
4.4	DISCUSSÕES	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E TRABALHOS FUTUROS	90
	REFERÊNCIAS	94
	ANEXO A - Retirada Compulsória	102
	APÊNDICE A - Questionário de validação dos fluxogramas	107

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa apresenta uma visão relacionada ao fenômeno da imigração venezuelana para o Brasil e a relação da Ciência da Informação na diáspora. Relaciona-se aos marcos teóricos da Ciência da Informação auxiliando na resolução de problemas de outras áreas do conhecimento em evidência no cenário atual, como a vinda crescente de imigrantes para o Brasil, que coloca em alerta o sistema normativo, ao ponto em que a situação impõe desafios na proteção dos refugiados, sobretudo na implementação de direitos humanos das populações mais vulneráveis.

O papel da Polícia Federal é desafiador no processo e cumprimento de suas atribuições constitucionais na temática, tendo como escopo: controle migratório, inteligência policial aplicada, proteção aos imigrantes em situação de vulnerabilidade e fomento aos Direitos Humanos. O crescimento contínuo de imigrantes buscando moradia no Brasil desafia a estrutura atual de controle migratório, os serviços públicos e a capacidade de absorção desses estrangeiros no mercado nacional, exigindo respostas rápidas e eficientes por parte do Estado, como na emissão de documentos para regularização social e civil, celeridade no julgamento das solicitações de refúgio e residência temporária, na execução de políticas públicas de integração social e no acesso aos serviços públicos daqueles que necessitarem.

Entende-se que, na “sociedade da informação”, a coleta, sistematização e análise de informações são imprescindíveis ao planejamento governamental e à formulação, diagnóstico e avaliação de políticas públicas no Brasil. Isso implica na exigência de previsibilidade, planejamento e visibilidade das ações executadas pela Polícia Federal para a utilização desses ativos e potencialização dos resultados, tendo em vista que os recursos são escassos, e as necessidades ilimitadas. Faz-se necessário reconhecer a importância do uso das informações migratórias e de segurança pública, no Brasil, na atividade gerencial de tomada de decisões. A Ciência da Informação (CI), como uma ciência cujo objeto de estudo é a própria informação (BORKO, 1968), inclui o acesso e uso desta entre as problemáticas de seus estudos.

Como resposta à crise migratória venezuelana, foi criada a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – OPERAÇÃO ACOLHIDA (BRASIL, 2019a), que é a primeira missão de natureza humanitária em território nacional, tendo sido iniciada em março de 2018 como medida emergencial ao grande fluxo migratório de venezuelanos entrando no Brasil em busca de ajuda humanitária. É um esforço conjunto de diversos órgãos e agências, como Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), Polícia Federal, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Comitê Nacional para os Refugiados

(CONARE), Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Defensoria Pública da União (DPU), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Receita Federal do Brasil (RF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), entre outros, todos atuando no acolhimento dos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

Popper (1972) afirma que “[...] não somos estudantes de assuntos, mas estudantes de problemas. E os problemas constituem os recortes de qualquer assunto ou disciplina”. A importância dessa afirmação está na ligação de pesquisa científica e prática profissional, focando na resolução dos problemas e utilizando métodos corretos para solução e otimização de resultados. Assim, este estudo se desenha no sentido de contribuir para a resolução da problemática aqui apresentada, utilizando a informação que engloba a matéria e a teoria da CI para nortear e promover a melhoria dos processos envolvidos, sobretudo no mapeamento dos processos para a criação de fluxogramas. Deve-se pensar a situação brasileira contemporânea relacionando-a à complexidade, ou aos múltiplos aspectos que cercam a definição da informação como elemento de análise para a gestão global da questão migratória que atinge o Brasil na recepção dos imigrantes venezuelanos. A informação é por si mesma um recurso de poder, um conjunto de fragmentos narrativos e de ações práticas que são, por sua vez, produto de relações de poder socialmente e politicamente construídas (FROHMANN, 1995).

A ação do gestor público deve se fundamentar em conhecimentos empíricos, que possibilitem a melhor escolha dentre diversas opções de respostas para um mesmo problema, projetando os resultados possíveis destas ações. Assim, a gestão da informação aplicada possibilita o tratamento epistemológico e científico da informação propostos pela área da CI, utilizando-se da interdisciplinaridade que esta possui para atingir sua missão finalística.

No âmbito da CI há contribuições indispensáveis ao trabalho de polícia administrativa migratória exercida pela Polícia Federal, que podem direcionar a formulação de ações orientadas e permanentemente avaliadas, constituindo fonte objetiva de orientação para a definição de políticas públicas e de segurança mais adequadas à diáspora. A interdisciplinaridade da CI auxilia o entendimento “das cada vez mais complexas formas como dados pessoais são coletados, armazenados, transmitidos, verificados e utilizados como meio de influenciar e gerir pessoas e populações” (LYON, 2002, p. 1, tradução nossa).

Promovendo a gestão da informação (produção, análise e utilização) como um instrumento para o planejamento, execução e avaliação das ações na Polícia Federal, possibilita-se o aperfeiçoamento das políticas públicas e o seu diagnóstico, potencializando a melhoria constante dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade. Ao ser utilizado para

análise do fluxo de mobilidade urbana, a gestão da informação pode ganhar um viés humanitário.

A pesquisa apresenta como enfoque empírico o papel da Polícia Federal no processo de controle migratório dos residentes fronteiriços e visitantes estrangeiros, somados ao papel da Polícia Federal num viés protetivo e humanitário ao atendimento de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e daqueles que desejam adquirir a residência temporária ou definitiva no Brasil. Esse trabalho só é possível graças à estreita colaboração operacional de diversos atores de outros órgãos e agências, conforme ficará demonstrado nos fluxogramas elaborados e apresentados nesta pesquisa.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca, portanto, apoiada na área de CI e na forte dimensão social e humana dessa ciência multidisciplinar que, assim, se relaciona ao fenômeno da imigração venezuelana para o Brasil, efetuar o mapeamento dos processos envolvidos na proteção humanitária dos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Num país com índices alarmantes de desigualdade social e pobreza como é o Brasil, é uma missão complexa promover a proteção humanitária dos imigrantes, tendo em vista que nem os problemas internos estão em índices aceitáveis. Porém, não se pode justificar uma não promoção humanitária àqueles que precisam, devendo ser garantido o cumprimento do artigo 5º da Constituição Federal (CF) de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]. (BRASIL, 1988).

Os princípios da dignidade e da solidariedade atuam nesse ambiente, sendo norteadores das políticas públicas de promoção da igualdade entre brasileiros e imigrantes e de políticas humanitárias, como forma de afastar a desumanização daquelas em situação de vulnerabilidade. Retira-se, assim, o foco central em função policial de Estado em questões migratórias, direcionando a atuação institucional à promoção de direitos e cidadania aos imigrantes.

Os problemas que atingem a Venezuela geram aumento de imigrantes venezuelanos no Brasil, repercutindo em questões sociais, de segurança pública, econômicas, trabalhistas, sobretudo às aplicadas ao caso. Tão evidente no mundo contemporâneo e globalizado, é

primordial que se realize um estudo mais aprofundado sobre a diáspora migratória venezuelana, com ênfase nos fluxos migratórios aplicados nesta dissertação, que visa detalhar a legislação regente, que engloba a CF de 1988, o Tratado Internacional de Direitos Humanos, a Lei nº 6.815/80 (revogada) e a Lei nº 13445, de 24 de maio de 2017, entre outras normas que tratam da situação jurídica do migrante no Brasil e os decretos e normas infralegais que regulamentam a matéria.

Ao trabalhar com a legislação e com dados estatísticos oficiais, pretende-se entender o cenário atual e a partir disso, verificar se a legislação brasileira que rege as questões migratórias é adequada às necessidades atuais do processo que envolve a migração. Também, será possível verificar como ocorreu a evolução do fluxo migratório de entradas e saídas de venezuelanos no Brasil no período de 2014 a 2018; quais os pedidos (fronteiriços, refúgio e residência temporária) mais solicitados. Por fim, o mapeamento dos processos e a definição do papel de cada ator envolvido no acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade em Pacaraima/RR, vai possibilitar a criação de fluxogramas no âmbito da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – Operação Acolhida.

Entende-se que a realização de um estudo sobre as questões que englobam todo o sistema do fluxo migratório no Brasil, pode auxiliar na ampliação e aprofundamento do conhecimento sobre a temática, possibilitando uma tomada de decisão em relação a políticas públicas mais eficientes diretamente aplicáveis ao caso tratado neste estudo, aproximando-se das necessidades que a situação exige por conta de sua gravidade. Nesse sentido, a partir de toda a problemática levantada, e em decorrência das análises da legislação, dos dados estatísticos e da realidade da Polícia Federal nesse processo, sob a ótica da CI, pretende-se responder à seguinte questão: Quais os processos associados ao fluxo migratório venezuelano a Polícia Federal brasileira desenvolve?

1.2 JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO

Embora a migração de pessoas no mundo não seja algo novo, a globalização impulsionou esses deslocamentos e a Internet apresenta quase que simultaneamente os fatos, os acontecimentos nessa diáspora, à população, sensibilizando um número cada vez maior de pessoas às questões políticas, econômicas e humanitárias envolvidas na temática. Entretanto, trabalhar esse assunto não é uma tarefa fácil, uma vez que é preciso considerar a heterogeneidade da questão, que exige um esforço cognitivo para a análise dos fatos, dados,

conjunturas e processos sociais que permeiam o deslocamento de pessoas em fluxos migratórios.

Nesse sentido, entende-se necessária a realização de uma pesquisa aprofundada sobre a migração venezuelana para o Brasil, tendo em vista a importância e a repercussão da situação por qual passam os cidadãos venezuelanos que decidem migrar para o Brasil e adotar o País como território de moradia. Esta pesquisa se volta para toda a sociedade, tendo em vista a importância do tema no âmbito social e das relações humanas. Pode servir ao poder público, fornecendo subsídio às decisões e políticas públicas aplicadas à questão da migração no Brasil, possibilitando a utilização dos recursos de forma eficiente, eficaz, efetiva e com economicidade. Por fim, essa pesquisa destina-se também ao meio acadêmico, responsável pela difusão do conhecimento no País, subsidiando pesquisas científicas futuras e colaborando com a evolução e desenvolvimento dessa temática no meio acadêmico no Brasil.

1.3 CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

A sociedade passa permanentemente por transformações para o seu desenvolvimento e exige dos indivíduos, que dela fazem parte, a aplicação de conhecimentos adquiridos tanto por meio do estudo quanto os advindos da experiência individual de cada um, por meio das funções e atividades que executam. De acordo com Gil (1999, p. 19), “o ser humano valendo-se de suas capacidades, procura conhecer o mundo que o rodeia [...] desenvolvendo sistemas mais ou menos elaborados que lhe permitem conhecer a natureza das coisas e o comportamento das pessoas”.

Toda pesquisa científica realizada na academia tem por objetivo buscar novos conhecimentos para resolver algum problema. Assim, a pesquisa é uma forma de contribuição social, técnica e científica e pode se constituir em uma experiência gratificante para os envolvidos.

Como este estudo envolve o trabalho prático realizado pela PF no âmbito da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – OPERAÇÃO ACOLHIDA, buscou-se trabalhar uma questão administrativa relacionada ao fenômeno da imigração venezuelana para o Brasil. A atuação de polícia de fronteira engloba a polícia judiciária e a polícia administrativa, incluída nesta a função administrativa de controle migratório, no caso de estrangeiros visitantes, e de garantia dos Direitos Humanos e acolhimento daqueles que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado ou a residência temporária no Brasil.

Dessa forma, buscou-se atender a uma necessidade administrativa da PF, trabalhando

a partir de conceitos e práticas da CI para identificar, utilizando a informação como recurso no mapeamento e desenvolvimento, os fluxos de informação que envolvem as atividades principais dessa força-tarefa, que envolvem o Posto de Recepção e Identificação (PRI) dos estrangeiros que chegam ao Brasil por Pacaraima/RR, o Posto de Triagem (PTRIG) em Pacaraima/RR e o Mapeamento do processo no CONARE.

Sendo a CI um campo interdisciplinar, que auxilia na resolução de problemas de outras áreas do conhecimento, este estudo demonstra que a seleção, coleta e o tratamento da informação das atividades realizadas no contexto estudado na PF trouxe maior clareza e significativa melhoria dos processos redesenhados, auxiliando na execução do trabalho realizado diariamente pelos servidores, como pode-se ver na validação da proposta apresentada nos resultados do estudo.

O resultado desta pesquisa foi a criação de fluxogramas que demonstram como é realizado o acolhimento, a depender da situação em que se encontra o imigrante, tendo em vista que os procedimentos adotados variam conforme a natureza e a necessidade. Os fluxogramas são uma inovação na atividade realizada na Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – OPERAÇÃO ACOLHIDA, considerando-se que os processos seguiam normalmente conforme as demandas, sem o devido mapeamento, definição do papel dos atores envolvidos ou utilização de um fluxo pré-definido.

As contribuições decorrentes da pesquisa são principalmente destinadas à atividade de polícia migratória e à atuação da Polícia Federal em fronteiras do Brasil na temática. Isso porque há similaridades entre a execução do modelo proposto e as atividades realizadas pela Polícia Federal em outras fronteiras, conforme determina a Constituição Federal no seu artigo 144 (BRASIL, 1988).

1.4 IMPACTO SOCIAL DA PESQUISA

O imperativo tecnológico força o desenvolvimento. A evolução da sociedade da informação acelera e potencializa-se. Toda atividade de informação é analisada sob seu papel econômico e social, sobretudo nas questões estratégicas e de cooperação regional e global. O progresso social e o desenvolvimento caminham juntos em direção as vantagens competitivas e aos avanços organizacionais. As relações interdisciplinares continuam se modificando. Os campos de atuação da CI ampliam-se em estudo e aplicação, tendo em vista que os problemas surgem em qualquer campo e, por vezes, a solução é interdisciplinar.

Diante da variedade de teorias sociais, o desafio para os pesquisadores é conciliar as

implicações teóricas com a aplicação prática. Métodos de pesquisa devem favorecer a complexidade de “questões referentes à vida social e aos produtos culturais da atividade humana”. (GIDDENS; ARAÚJO, 1999, p. 7). Para Blumer (1980), o comportamento adotado pelos indivíduos é percebido como um produto de construções subjetivas acerca do sujeito, “dos outros e das exigências sociais da situação. As pessoas criam construções de significado subjetivas e compartilhadas, para a realidade em que vivem, pelo que sentem, escutam e veem”.

Dessa forma, o significado das ações é produzido a partir do processo de interação humana, ou seja, “o interacionismo simbólico considera os significados produtos sociais, criações elaboradas em e através das atividades humanas determinantes em seu processo interativo”. (BLUMER, 1980, p. 121).

Capurro (2003) aponta que “os condicionamentos sociais e materiais do existir humano” foram abandonados nos paradigmas físico e cognitivo, e que o paradigma social se diferencia por reconhecer que o sujeito faz parte de um contexto social, agindo sobre o mesmo e sofrendo interferências deste espaço. “Em constante interação, os seres são reconhecidos pelo paradigma social enquanto “produtores de sentido, que se articulam em comunidades diversas, de diferentes naturezas: profissionais, étnicas, religiosas, sexuais, políticas, econômicas, etc.” (ARAÚJO, 2009, p. 11).

As pesquisas nesse campo envolvem combinações de informações, conhecimento e valores, observando holisticamente as interações do sujeito na construção do conhecimento aplicado. A relação entre informação e conhecimento são construídas e criadas na visualização do valor dentro da sociedade, sendo o resultado das interações e percepções internas e externas.

Todo conhecimento parte de problemas, já que todo conhecimento provém de descobertas, da fronteira do nosso suposto saber e a suposta realidade.

Tais problemas não devem, de modo algum, ser sempre de ordem teórica. Alguns problemas graves, de ordem prática, como o problema da miséria, do analfabetismo, da repressão política e da instabilidade legal, constituíram pontos de partida importantes para a investigação sociológica. (POPPER, 1992, p. 15).

Na “sociedade da informação” a coleta, sistematização e análise de informações são imprescindíveis ao planejamento governamental e à formulação, diagnóstico e avaliação de políticas públicas no Brasil. Isso implica na exigência de previsibilidade, planejamento e visibilidade das ações executadas pela Polícia Federal para a utilização desses ativos e potencialização dos resultados, tendo em vista que os recursos são escassos, e as necessidades

ilimitadas. Faz-se necessário reconhecer a importância do uso das informações migratórias e de segurança pública, no Brasil, na atividade gerencial de tomada de decisões.

O crescimento contínuo de imigrantes buscando moradia no Brasil desafia a estrutura atual de controle migratório, os serviços públicos e a capacidade de absorção desses estrangeiros no mercado nacional, exigindo respostas rápidas e eficientes por parte do Estado, como na emissão de documentos para regularização social e civil, celeridade no julgamento das solicitações de refúgio e residência temporária, na execução de políticas públicas de integração social e no acesso aos serviços públicos daqueles que necessitarem.

A migração não é um fenômeno novo, envolve conceitos de soberania nacional, globalização, acordos internacionais, Estado, poder, nação, nacionalidade, segurança pública e dignidade da pessoa humana. Este último tem uma aplicação muito forte à problemática deste estudo, tendo em vista a situação pela qual se encontra a Venezuela. É nesse sentido que a presente pesquisa se insere, apoiada nos conceitos do campo da CI e em sua forte dimensão social e humana contribuir com o mapeamento dos fluxos associados ao fenômeno da imigração venezuelana para o Brasil.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo Geral

Mapear os fluxos migratórios da Polícia Federal do Brasil no acolhimento de imigrantes por meio da construção de fluxogramas dos processos realizados.

1.5.2 Objetivos Específicos

- a) Refletir sobre a legislação regente, as normas que tratam da situação jurídica do estrangeiro no Brasil e normas infralegais que regulamentam a matéria;
- b) Analisar dados estatísticos oficiais que reflitam a evolução do aumento do fluxo migratório;
- c) Descrever a atuação da Polícia Federal na região fronteira do Brasil com a Venezuela;
- d) Propor a sistematização dos fluxos informacionais do processo migratório, através de fluxogramas;
- e) Validar os fluxogramas elaborados para as atividades de acolhimento de

estrangeiros em situação de vulnerabilidade.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação está estruturada em cinco seções. A primeira seção apresenta a introdução, o problema de pesquisa, a justificativa e motivação, as contribuições do estudo, o impacto social da pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e a estrutura do trabalho.

A segunda seção aborda a parte teórica do trabalho, apresentando inicialmente a aderência da temática à CI, parte na qual se explicita sobre o uso da informação como instrumento fundamental de gestão na Polícia Federal; aborda-se também os aspectos pertinentes à legislação, detalhando informações voltadas à Autorização de Residência e sobre o Residente Fronteiriço, aos aspectos sociais da migração, aumento da criminalidade, refúgio, migração na América Latina, migração mundial, migração no Brasil, os dados estatísticos oficiais sobre migração e estudos na temática.

A terceira seção apresenta os aspectos metodológicos e detalha como foram realizados os objetivos para responder à questão de pesquisa.

A quarta seção discorre sobre os resultados do estudo, com apresentação dos fluxogramas de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil elaborados e sua explicação, e ressalta ainda a como a proposta foi elaborada e sua validação, além da seção de discussão.

E, a quinta seção apresenta as considerações finais do estudo e a indicação de trabalhos futuros. Por fim, são apresentadas as referências bibliográficas, os anexos e apêndices.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 ADERÊNCIA DO TEMA À ÁREA DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

A sociedade contemporânea tem suas relações baseadas no conhecimento e no papel central que ele exerce. Não obstante o fato da comunicação e do conhecimento sempre existirem na história da humanidade, é a tecnologia da informação que transforma as relações e o acesso à informação, caracterizando a sociedade como uma sociedade da informação. Nessa linha, Capurro e Hjørland (2007) ressaltam:

É lugar comum considerar-se a informação como condição básica para o desenvolvimento econômico juntamente com o capital, o trabalho e a matéria prima, mas o que torna a informação especialmente significativa na atualidade é sua natureza digital. (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p. 149).

O termo informação remete à comunicação, ao registro, à disseminação, ao armazenamento, o que imediatamente remete à CI e, sendo essa o objeto de estudo da área, é definida por Borko (1968, p. 1) como:

[...] a disciplina que investiga as propriedades e o comportamento informacional, as forças que governam os fluxos de informação, e os significados do processamento da informação, visando à acessibilidade e a usabilidade ótima. A Ciência da Informação está preocupada com o corpo de conhecimentos relacionados à origem, coleção, organização, armazenamento, recuperação, interpretação, transmissão, transformação, e utilização da informação (BORKO, 1968, p. 1, tradução nossa)¹.

No âmbito do conceito de Borko (1968) sobre a CI, o papel do cientista da informação se refere à pesquisa, direcionando o desenvolvimento de novas técnicas de manipulação da informação; podem se voltar para o ensino de CI; além da aplicação de suas teorias e técnicas para criar, modificar e melhorar sistemas de manipulação da informação.

De modo mais simples, a CI tem como propósito facilitar a comunicação de informações entre seres humanos, conforme definido por Belkin e Robertson (1976). De modo contemporâneo, Saracevic (1996) resalta que o campo se dedica tanto às questões científicas quanto à prática profissional e se volta para a comunicação do conhecimento e de seu registro, considerando de interesse particular em contextos específicos, cujas questões são tratadas considerando-se as vantagens das tecnologias informacionais.

¹ *Information Science is that discipline that investigates the properties a behavior of information, the forces governing the flow of information, and the means of processing information for optimum accessibility and usability. It is concerned with that body of knowledge relating to the origination, collection, organization, storage, retrieval, interpretation, transmission, transformation and utilization of information.*

De modo geral, a definição de CI dada por Saracevic combina e correlaciona esforços para as seguintes propostas: efetividade, comunicação humana, conhecimento, registro de conhecimento, informação, necessidades e uso da informação, contextos individual, social e institucional, além da tecnologia da informação. A interdisciplinaridade é ressaltada como solução para a complexidade dos problemas da área. Fator importante é a simbiose entre CI e Ciência da Computação. Conforme a visão de Denning (1989), cuja disciplina consiste no “[...] o estudo sistemático dos processos algorítmicos que descrevem e transferem informações; sua teoria, análise, desenho, eficiência, implementação e aplicação [...]”.

Com um foco mais tecnológico, a definição de Denning preocupa-se com a eficiência no processo de recuperação e disponibilidade da informação. Desenvolvimento e otimização são palavras-chave na área da Ciência da Computação.

A relação da CI com a Ciência da Comunicação é baseada nas relações e trocas dos indivíduos e outros atores na difusão e apreensão da informação. Uma definição interessante acerca da relação da CI com a comunicação foi apresentada por Ruben (1984), quando menciona que “[...] o processo através do qual os indivíduos em relação, grupos, organizações e sociedades criam, transmitem e usam informação para organizar a informação com o ambiente e entre si”.

As teorias sociais desenvolvem bases teórico-metodológicas importantes para o trabalho aplicado ao caso, a troca de informações e o desenvolvimento de conhecimento na área. Cada um dos paradigmas da CI, físico, cognitivo e social, se relacionam entre si e desenvolvem os estudos na área. O paradigma social aborda o domínio social e cultural, com uma visão contemporânea de práticas informacionais, construindo a informação. Araújo (2009) argumenta que:

Cada modelo teórico apreende alguns aspectos da realidade e deixa de fora outros. Aquilo que não era respondido pelo paradigma físico da CI tornou-se parte das preocupações do paradigma cognitivo. Igualmente, o paradigma social surgiu para iluminar questões não compreendidas pelo cognitivo. No caso dos estudos de usuários da informação, o paradigma social vem para problematizar aspectos de como a definição de critérios de qualidade e valor da informação é construída socialmente, e atravessada por fatores históricos, culturais, políticos, sociais e econômicos. (ARAÚJO, 2009, p. 35-36).

Embora conceitualmente pareça simples, o papel do cientista em encontrar os problemas, investigar a fundo suas causas e solucioná-lo é demasiadamente complexo. É papel do cientista avançar no estado da arte da pesquisa, rompendo a fronteira do conhecimento existente e elevando a um novo patamar, agregando valor.

A definição de CI passa pelo conceito de utilidade. A informação é informativa para o

indivíduo, e essa informatividade depende da interpretação e da habilidade do usuário de interpretar a informação para melhor aplicá-la. Desde o século XIV, a informação tem sido conceituada no aspecto epistemológico no sentido de educação e comunicação, afastando-se do sentido ontológico e definindo seu uso pós-moderno, afastando seu conceito meramente abstrato (POPPER, 1992).

A definição mais utilizada em CI é de que ela se ocupa com a geração, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação, transformação e uso da informação, com ênfase particular, na aplicação de tecnologias modernas nessas áreas. (CAPURRO, 2007). Para Capurro (2007), essa definição não define o foco específico da CI, identificando apenas suas ferramentas.

De acordo Buckland (1991), a informação pode ser relacionada e usada entre as coisas, processos e conhecimentos. Segundo o autor, qualquer coisa pode ser informativa, como por exemplo, uma pedra pois contém informações geológicas, assim “concluimos que somos incapazes de dizer, de modo confiável, sobre qualquer coisa que não pudesse ser informação”. (BUCKLAND, 1991, p. 50).

De modo amplo, o significado da informação está relacionado na estrutura das teorias a que se supõe que eles sirvam, e, de acordo com Dretske (1981, p. 193), a informação é sempre relativa ao “conhecimento pré-existente do receptor”, é “algo que é necessário para o conhecimento”.

[...] O conceito de informação em si pode ser definido universalmente (por exemplo, BATESON, 1972). Informação é qualquer coisa que é de importância na resposta a uma questão. Qualquer coisa pode ser informação. Na prática, contudo, informação deve ser definida em relação às necessidades dos grupos-alvo servidos pelos especialistas em informação, não de modo universal ou individualista, mas, em vez disso, de modo coletivo ou particular. Informação é o que pode responder questões importantes relacionadas às atividades do grupo-alvo. A geração, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação e transformação da informação deve, portanto, ser baseada em visões/teorias sobre os problemas, questões e objetivos que a informação deverá satisfazer. (POPPER, 1992, p. 26).

A informação é um insumo consumido por todas as áreas e especialidades, e esse compartilhamento exhibe a face interdisciplinar da CI. Essa relação simbiótica não termina; é um processo contínuo e incompleto por natureza, principalmente pelo fator tecnológico inserido. A CI é determinada pelo imperativo tecnológico e pelo seu valor agregado no processo de recuperação da informação.

O papel da CI é de escopo amplo, pelo fato da forte dimensão social e humana que atua, ultrapassando a ideia de foco tecnológico. A tecnologia empregada é insumo ou

ferramenta, servindo ao foco humano e social, e não ao contrário. O papel da tecnologia é auxiliar da solução do problema definido por Bush (1945, p. 2): “a tarefa massiva de tornar mais acessível, um acerto crescente de conhecimento”.

Bush (1945) trata esse problema como “explosão informacional”, fazendo alusão a crescimentos exponenciais de informação e seus registros, sobretudo em ciência e tecnologia. A evolução tecnológica ininterrupta e a obsolescência rápida daqueles que não inovam são fatores primordiais.

É inegável que a ciência e a tecnologia são fatores críticos. Os diversos campos e áreas sociais alimentam-se desses, sendo assim, necessário adequar a oferta de informações relevantes para o indivíduo, otimizando a ação planejada. Wersig e Nevelling (1975) destacam que “atualmente, transmitir o conhecimento para aqueles que dele necessitam é uma responsabilidade social, e essa responsabilidade social parece ser o verdadeiro fundamento da CI”, reforçando o social como fundamento da área. Na esteira dessa responsabilidade social, Mooers (1951) criou o termo recuperação da informação, destacando que ele “engloba os aspectos intelectuais da descrição de informações e suas especificidades para a busca, além de quaisquer sistemas, técnicas ou máquinas, empregados para o desempenho da operação”, demonstrando o foco tecnológico da CI.

Inicialmente focada na recuperação da informação, a CI ultrapassa essa ideia. O núcleo da CI é a solução de problemas, e a recuperação da informação passou a servir no processo dessa solução, inicialmente como um insumo, e mais futuramente com um próprio produto. A CI é uma ciência multidisciplinar, que se alimenta de várias outras ciências em seu processo, como matemática, lógica, biológicas, direito, administração e outros campos científicos. Tem um enfoque não somente numa ciência pura, que apenas investiga objetos sem considerar sua aplicação, mas vai além, com um direcionamento de ciência aplicada, desenvolvendo serviços e produtos para a solução de problemas. A dificuldade na definição do que é CI deriva do fato de sua multidisciplinariedade. Não é uma definição concluída justamente por sua complexidade.

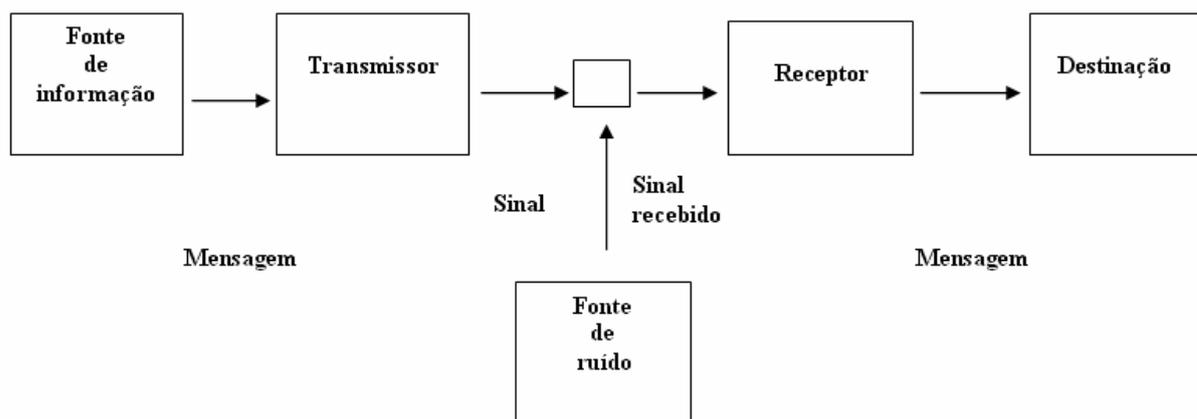
Fazendo uma alusão à Economia – ciência da escassez, que estuda como as sociedades usam os recursos escassos e os processos de produção, a troca ou intercâmbio e consumo de bens e de serviços –, a CI sofre um processo inverso; ao invés de escassez, de um modo geral existe abundância de informações. O desafio é definir quais métodos são mais eficazes para organização, armazenamento, recuperação, interpretação, transmissão, transformação, e utilização da informação. Faz-se necessário que o fluxo do processo de informação e comunicação seja otimizado, evitando assim que sejam duplicados esforços em que atrase o

progresso. Organizar o fluxo informacional traz como benefício não apenas otimização de recursos, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, mas, também, a própria sobrevivência da ciência como um todo, concentrando esforços e consolidando o conhecimento.

Segundo Braman (2006), a análise política da informação precisa ser concebida por meio de um processo tradicionalmente centrado na área de CI, ressaltando o poder informacional: “[...] os governos contemporâneos estavam usando informação, e tecnologias de informação, de novas maneiras; essas práticas, por sua vez, levaram a mudanças na natureza do poder e de seu exercício via política de informação”. (BRAMAN, 2006, p. 130, tradução nossa)².

A informação está relacionada com o propósito ao que se destina, e as ações humanas aplicadas para o seu alcance. A era da informação também é chamada de era do acesso, e a nova economia gira em torno da produção, distribuição e acesso à informação, criando um novo mercado. “O usuário quer a informação que está nos documentos, mas o sistema fornece apenas os documentos”. (SPARCK JONES, 1987, p. 9). A informação flui necessariamente entre o emissor e o receptor, utilizando-se de um canal. Shannon e Weaver (1963) incluem seis elementos: uma fonte, um codificador, uma mensagem, um canal, um decodificador e um receptor. Os elementos interagem de acordo com o apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Sistema Geral da Comunicação



Fonte: Shannon e Weaver (1963).

A interação é inerente ao processo, sobretudo entre teoria e prática. No processo de solução de problemas faz-se necessário a disponibilidade da informação no momento

² [...] contemporary governments were using information, and information technologies, in new ways; these practices, in turn, led to shifts in the nature of power and its exercise via information policy (BRAMAN, 2006, p. 130).

adequado, visando uma recuperação ideal. Deve-se ter a informação necessária a sua disponibilidade no momento correto, recuperando a informação. Essa recuperação adequada irá permitir a eficiência no processo de solução do problema, possibilitando a análise e a avaliação adequada, a ação corretiva e a utilização de tecnologia necessária para a otimização dos resultados e produtos desenvolvidos. Identificando o problema e definindo a meta, limita-se o desenvolvimento. Nesse fluxo, a informação circula por todas as etapas, num processo evolutivo de dados – informação – conhecimento, em que as etapas se comunicam entre si, num fluxo sem fim.

2.2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Lei nº 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) foi revogada recentemente, cabendo à Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, à Portaria Interministerial nº 09, de 15 de março de 2018, ao Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, ao Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ao Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018 e à Constituição Federal de 1988 regulamentarem a matéria.

A Lei nº 13.445/2017 instituiu a Lei de Migração, e dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o imigrante, conforme mencionado em seu Art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiro: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiro de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (BRASIL, 2017a).

O Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Imigração, traz em seu artigo 1º, Inciso I, a definição de migrante, sendo aquela pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o

imigrante, o emigrante e o apátrida. Elenca também outras definições importantes, como a de refugiado e a modulação do ano migratório, conforme descrito nos trechos a seguir:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei de Migração, instituída pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

Parágrafo único. Para fins do disposto na Lei nº 13.445, de 2017, consideram-se:

I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida;

II - imigrante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil;

III - emigrante - brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiro - pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve a sua residência habitual em Município fronteiro de país vizinho;

V - visitante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que venha à República Federativa do Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida - pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, conforme a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro;

VII - refugiado - pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997; e

VIII - ano migratório - período de doze meses, contado da data da primeira entrada do visitante no território nacional, conforme disciplinado em ato do dirigente máximo da Polícia Federal. (BRASIL, 2017b).

A Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) traz ao ordenamento jurídico brasileiro um perfil humanista para a migração. A ideia anterior de “estrangeiro” (Lei nº 6.815/1980 – o Estatuto do Estrangeiro) tinha uma perspectiva de segurança nacional, e essa visão do estrangeiro como um estranho era tida como antiquada e ofensiva a dignidade da pessoa humana. Ressalta que a política migratória brasileira será regida por princípios e diretrizes específicos, conforme preceitua o Artigo 3º:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária;

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas

migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
 XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
 XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
 XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
 XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
 XVIII - observância ao disposto em tratado;
 XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
 XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
 XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
 XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (BRASIL, 2017a).

Não obstante os princípios e diretrizes específicos aplicados na questão, a Lei de Migração também traz a garantia de direitos ao migrante em território nacional, explicitados no Artigo 4º da referida Lei:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

- I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
- II - direito à liberdade de circulação em território nacional;
- III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
- IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
- V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
- VI - direito de reunião para fins pacíficos;
- VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
- VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
- X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
- XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- XIV - direito a abertura de conta bancária;
- XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e
- XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte. (BRASIL, 2017a).

Outro aspecto que a Lei abrange se refere à concessão de vistos. No direito, “migrante” envolve o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida, junto com o “visitante”, estrangeiro que vem para o Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de aqui fixar-se. O imigrante e a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil e o emigrante é o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior. (BRASIL, 2017a).

O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao País para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, para fins de turismo, negócios, trânsito, realização de atividades artísticas ou desportivas ou em situações excepcionais, por interesse nacional. As atividades relativas ao turismo compreendem a realização de atividades de caráter turístico, informativo, cultural, educacional ou recreativo, além de visitas familiares, participação em conferências, seminários, congressos ou reuniões, realização de serviço voluntário ou de atividade de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica. Também é vedado ao beneficiário de visto de visita exercer atividade remunerada no país, porém o beneficiário de visto de visita poderá receber pagamento do governo, de empregador brasileiro ou de entidade privada a título de diária, ajuda de custo, cachê, pró-labore ou outras despesas com a viagem, além de poder concorrer a prêmios, inclusive em dinheiro, em competições desportivas ou em concursos artísticos ou culturais. (BRASIL, 2017a).

São previstos vistos ao migrante que pretenda ingressar ou permanecer em território nacional, como visto de visita e temporário; e os tradicionais vistos diplomático/oficial/cortesia. Os vistos de visita e temporário são os que abarcam a maior parte dos casos, conforme preceituados nos artigos 13º e 14º da Lei de Migração, conforme descrito a seguir:

Do Visto de Visita

Art. 13. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, nos seguintes casos:

I - turismo;

II - negócios;

III - trânsito;

IV - atividades artísticas ou desportivas; e

V - outras hipóteses definidas em regulamento.

§ 1º É vedado ao beneficiário de visto de visita exercer atividade remunerada no Brasil.

§ 2º O beneficiário de visto de visita poderá receber pagamento do governo, de empregador brasileiro ou de entidade privada a título de diária, ajuda de custo, cachê, pró-labore ou outras despesas com a viagem, bem como concorrer a prêmios,

inclusive em dinheiro, em competições desportivas ou em concursos artísticos ou culturais.

§ 3º O visto de visita não será exigido em caso de escala ou conexão em território nacional, desde que o visitante não deixe a área de trânsito internacional. (BRASIL, 2017a).

As normas que definem a concessão do visto temporário possibilitam sua concessão ao imigrante que venha ao País com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em, no mínimo, uma das hipóteses:

Do Visto Temporário

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;
- j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado;

II - o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos;

III - outras hipóteses definidas em regulamento.

§ 1º O visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica poderá ser concedido ao imigrante com ou sem vínculo empregatício com a instituição de pesquisa ou de ensino brasileira, exigida, na hipótese de vínculo, a comprovação de formação superior compatível ou equivalente reconhecimento científico.

§ 2º O visto temporário para tratamento de saúde poderá ser concedido ao imigrante e a seu acompanhante, desde que o imigrante comprove possuir meios de subsistência suficientes.

§ 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.

§ 4º O visto temporário para estudo poderá ser concedido ao imigrante que pretenda vir ao Brasil para frequentar curso regular ou realizar estágio ou intercâmbio de estudo ou de pesquisa.

§ 5º Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.

§ 6º O visto temporário para férias-trabalho poderá ser concedido ao imigrante maior de 16 (dezesseis) anos que seja nacional de país que conceda idêntico benefício ao nacional brasileiro, em termos definidos por comunicação diplomática.

§ 7º Não se exigirá do marítimo que ingressar no Brasil em viagem de longo curso ou em cruzeiros marítimos pela costa brasileira o visto temporário de que trata a alínea “e” do inciso I do caput, bastando a apresentação da carteira internacional de marítimo, nos termos de regulamento.

§ 8º É reconhecida ao imigrante a quem se tenha concedido visto temporário para trabalho a possibilidade de modificação do local de exercício de sua atividade laboral.

§ 9º O visto para realização de investimento poderá ser concedido ao imigrante que aporte recursos em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no País. (BRASIL, 2017a).

O Decreto nº 9.199/2017, regulamenta a Lei de Imigração traz a possibilidade de negação do visto, conforme os artigos 27 e 28 da referida norma enumeram:

Da negativa de concessão e da denegação de vistos

Art. 27. O visto não será concedido:

I - a quem não preencher os requisitos para o tipo de visto pleiteado, definidos em regulamentos específicos, quando cabível;

II - a quem comprovadamente ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso no País;

III - a menor de dezoito anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente; e

IV - a quem, no momento de solicitação do visto, comportar-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro.

Parágrafo único. A não concessão de visto não impede a apresentação de nova solicitação, desde que cumpridos os requisitos para o tipo de visto pleiteado.

Art. 28. O visto poderá ser denegado à pessoa:

I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;

II - nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, condenada ou respondendo a processo por:

a) ato de terrorismo ou crime de genocídio;

b) crime contra a humanidade;

c) crime de guerra; ou

d) crime de agressão;

III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;

IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo País perante organismo internacional; e

V - que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição.

Parágrafo único. A pessoa que tiver visto brasileiro denegado será impedida de ingressar no País enquanto as condições que ensejaram a denegação perdurarem. (BRASIL, 2017b).

Poderão ser exigidos outros documentos na concessão ou renovação de vistos a fim de embasar a decisão, como comprovante de meio de transporte de entrada e saída do território nacional, prova de meios de subsistência compatíveis com o prazo e com o objetivo da viagem pretendida; e documentação que ateste a natureza das atividades que serão desenvolvidas no País. Documentos adicionais e entrevista presencial dos visitantes poderão ser solicitados para a confirmação do objetivo da viagem. O visto de visita poderá ser transformado em autorização de residência ou em visto diplomático, oficial ou de cortesia, no território nacional, desde que o visitante preencha os requisitos estabelecidos.

2.2.1 Autorização de Residência

O imigrante, o residente fronteiriço e o visitante, por meio de requerimento, poderão solicitar autorização de residência no território nacional. O pedido de autorização de residência é individual, e na hipótese de pessoa incapaz, o pedido será feito por representante ou assistente legal. O artigo 142 e seguintes do decreto regulamentador da Lei de Migração traz as hipóteses de autorização de residência:

Das hipóteses de autorização de residência

Art. 142. O requerimento de autorização de residência poderá ter como fundamento as seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa;
- h) serviço voluntário;
- i) realização de investimento;
- j) realização de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; ou
- k) reunião familiar;

II - a pessoa:

- a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação;
- b) possua oferta de trabalho comprovada;
- c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la;
- d) seja beneficiária de refúgio, asilo ou proteção ao apátrida;
- e) que não tenha atingido a maioridade civil, nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou no território nacional;
- f) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou violação de direito agravada por sua condição migratória;
- g) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no País; ou
- h) seja anteriormente beneficiada com autorização de residência, observado o disposto no art. 160; ou

III - o imigrante atenda a interesses da política migratória nacional.

§ 1º A autorização de residência ao imigrante poderá ser concedida com fundamento em apenas uma das hipóteses previstas no caput.

§ 2º A autorização de residência com fundamento nas hipóteses elencadas nas alíneas “a”, “c”, “e”, “g”, “h” e “j” do inciso I do caput e na alínea “b” do inciso II do caput poderá ser concedida inicialmente pelo prazo de até dois anos.

§ 3º Decorrido o prazo de residência previsto no § 1º, o órgão que concedeu a autorização de residência inicial poderá, por meio de requerimento do imigrante, promover a renovação do prazo inicial de residência pelo período de até dois anos ou a alteração do prazo de residência para prazo indeterminado.

§ 4º Quando o contrato do imigrante junto a instituição de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica for por prazo indeterminado, a autorização de residência por prazo indeterminado poderá ser, excepcionalmente, concedida.

§ 5º A autorização de residência para exercer cargo, função ou atribuição será concedida por prazo indeterminado quando a legislação brasileira assim exigir. (BRASIL, 2017b).

O Decreto nº 6.975 (BRASIL, 2009) traz o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Bolívia e Chile, abrangendo

os seguintes países integrantes do MERCOSUL: República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, somados com República da Bolívia e República do Chile, Estados Associados.

Visando solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados Partes e Países Associados na região, a fim de fortalecer os laços que unem a comunidade regional, o Decreto traz, para os nacionais de quaisquer desses países, que desejem residir no território de outro Estado parte, a possibilidade de obter residência temporária de até dois anos, mediante prévia apresentação da documentação estipulada no artigo 3º. (BRASIL, 2009).

O artigo 5º prevê que a residência temporária poderá ser transformada em permanente, mediante a apresentação do peticionante, perante a autoridade migratória do país de recepção, 90 dias antes do vencimento da mesma, acompanhado da documentação necessária. Uma vez vencida a residência temporária de até dois anos, outorgada em virtude do artigo 4º do presente, não se apresentarem à autoridade migratória do país de recepção, ficam submetidos à legislação migratória interna de cada Estado Parte.

O imigrante que tiver adquirido residência no Brasil possui o direito de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território brasileiro, mediante prévio cumprimento das formalidades previstas em Lei, e sem prejuízo de restrições excepcionais impostas por razões de ordem pública e segurança pública. Conforme o artigo 9º do Decreto nº 6.975 (BRASIL, 2009), os imigrantes e seus familiares possuem os seguintes direitos:

Artigo 9

DIREITO DOS IMIGRANTES E DOS MEMBROS DE SUAS FAMÍLIAS

1. IGUALDADE DE DIREITOS CIVIS: Os nacionais das Partes e suas famílias, que houverem obtido residência, nos termos do presente Acordo, gozarão dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas dos nacionais do país de recepção, em particular o direito a trabalhar e exercer toda atividade lícita, nas condições que dispõem as leis; peticionar às autoridades; entrar, permanecer, transitar e sair do território das Partes; associar-se para fins lícitos e professar livremente seu culto, conforme as leis que regulamentam seu exercício.
2. REUNIÃO FAMILIAR: Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 3º e não possuam impedimentos. Se, por sua nacionalidade, os membros da família necessitarem de vistos para ingressar no país, deverão tramitar a residência ante a autoridade consular, salvo quando, nos termos das normas internas do país de recepção, este último requisito não seja necessário.
3. IGUALDADE DE TRATAMENTO COM OS NACIONAIS: Os imigrantes gozarão, no território das Partes, de tratamento não menos favorável do que recebem os nacionais do país de recepção, no que concerne à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social.
4. COMPROMISSO EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA: As partes analisarão a exequibilidade de firmar acordos de reciprocidade em matéria previdenciária.
5. DIREITO DE TRANSFERIR RECURSOS: Os imigrantes das Partes terão direito

a transferir livremente, ao seu país de origem, sua renda e suas economias pessoais, em particular os valores necessários ao sustento de seus familiares, em conformidade com as normativas e legislação interna de cada uma das Partes.

6. DIREITO DOS FILHOS DOS IMIGRANTES: Os filhos dos imigrantes, que houverem nascido no território de uma das Partes, terão direito a ter um nome, ao registro de seu nascimento e a ter uma nacionalidade, em conformidade com as respectivas legislações internas.

Os filhos dos imigrantes gozarão, no território das Partes, do direito fundamental de acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais do país de recepção. O acesso às instituições de ensino pré-escolar ou às escolas públicas não poderá ser negado ou limitar-se a circunstancial situação irregular de permanência dos pais. (BRASIL, 2009).

Não obstante garantir direitos, foi estabelecida na norma a promoção de medidas relativas a condições legais de migração, direcionando as políticas públicas relacionadas a questão, visando desestimular o emprego ilegal dos imigrantes. Para isso, a norma prevê sanções a pessoas físicas e jurídicas que empreguem ilegalmente os imigrantes.

A Portaria Interministerial nº 09/2018, publicada no DOU de 15 de março de 2018 (seção 1, p. 57), dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, revogando a Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017 (ACNUR), que regia a matéria anteriormente.

A portaria tem aplicação prática no caso na Venezuela, visto que a mesma não é associada e não integra o MERCOSUL, conforme preceitua o artigo primeiro da Portaria Interministerial nº 9 (BRASIL, 2018):

Art. 1º Esta Portaria regulamenta a 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.

§ 1º A autorização de residência de que trata o caput será de dois anos.

§ 2º A hipótese de atendimento à política migratória nacional, prevista nesta Portaria, não prejudica o reconhecimento de outras que possam ser futuramente adotadas pelo Estado brasileiro em portarias próprias. (BRASIL, 2018).

Apresentada a documentação necessária perante as unidades da Polícia Federal, e caso seja concedida a autorização de residência ao imigrante, essa possuirá dois anos de validade. É importante ressaltar que, caso o solicitante de autorização de residência seja indígena nacional de país fronteiriço e não possua os documentos elencados nos incisos III e IV do artigo 2º (III - cédula de identidade ou passaporte; IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso III), poderá ser aceito documento de identificação emitido pelo país de origem, acompanhado de autodeclaração de filiação, em virtude de sua situação de vulnerabilidade.

O imigrante portador de autorização de residência temporária poderá, no período de 90 dias anteriores à expiração do prazo de dois anos, solicitar autorização de residência com

prazo de validade indeterminado desde que não apresente registros criminais no Brasil e que comprove meios de subsistência.

A Carteira de Registro Nacional Migratório terá a validade de nove anos, contados a partir da data do registro, quando se tratar de residência por prazo indeterminado. A validade da Carteira de Registro Nacional Migratório será indeterminada quando o titular houver completado sessenta anos de idade até a data do vencimento do documento ou for pessoa com deficiência. O decreto regulamentador da Lei de Migração prevê hipóteses de negativa de concessão, da denegação, da perda e do cancelamento da autorização de residência, conforme os artigos elencados no Quadro 1.

Quadro 1 - Lei de Migração - hipóteses de negativa de concessão

(Continua)

Da negativa de concessão, da denegação, da perda e do cancelamento da autorização de residência
<p>Art. 132. A autorização de residência não será concedida à pessoa condenada criminalmente no País ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, ressalvados as hipóteses em que:</p> <p>I - a conduta caracterize infração de menor potencial ofensivo;</p> <p>II - o prazo de cinco anos, após a extinção da pena, tenha transcorrido;</p> <p>III - o crime a que o imigrante tenha sido condenado no exterior não seja passível de extradição ou a punibilidade segundo a lei brasileira esteja extinta; ou</p> <p>IV - o pedido de autorização de residência se fundamente em:</p> <p>a) tratamento de saúde;</p> <p>b) acolhida humanitária;</p> <p>c) reunião familiar;</p> <p>d) tratado em matéria de residência e livre circulação; ou</p> <p>e) cumprimento de pena no País.</p>
<p>Parágrafo único. O disposto no caput não impedirá a progressão de regime de cumprimento de pena, nos termos estabelecidos na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, hipótese em que a pessoa ficará autorizada a trabalhar quando assim exigido pelo novo regime de cumprimento de pena.</p>
<p>Art. 133. A autorização de residência poderá ser negada à pessoa:</p> <p>I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;</p> <p>II - nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 2002, condenada ou respondendo a processo por:</p> <p>a) crime de genocídio;</p> <p>b) crime contra a humanidade;</p> <p>c) crime de guerra; ou</p> <p>d) crime de agressão;</p> <p>III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;</p> <p>IV - que tenha nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo País perante organismo internacional; e</p> <p>V - que tenha praticado ato contrário aos princípios ou aos objetivos dispostos na Constituição.</p>
<p>Art. 134. Caberá recurso da decisão que negar a autorização de residência, no prazo de dez dias, contados da data da ciência do imigrante, assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa e aplicadas, subsidiariamente, as disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.</p>
<p>Art. 135. A perda da autorização de residência será decretada nas seguintes hipóteses:</p> <p>I - cessação do fundamento que embasou a autorização de residência;</p> <p>II - obtenção de autorização de residência com fundamento em outra hipótese; e</p> <p>III - ausência do País por período superior a dois anos sem apresentação de justificativa.</p> <p>§ 1º O imigrante deverá comunicar à Polícia Federal sempre que deixar de possuir as condições que embasaram a concessão de sua autorização de residência durante a sua vigência.</p> <p>§ 2º O disposto no inciso I do caput não impede o imigrante de solicitar autorização de residência com fundamento em outra hipótese.</p>

Quadro 1 - Lei de Migração - hipóteses de negativa de concessão

(Conclusão)

<p>Art. 136. A autorização de residência será cancelada, a qualquer tempo, nas seguintes hipóteses:</p> <p>I - fraude;</p> <p>II - ocultação de condição impeditiva de concessão de visto, ingresso ou autorização de residência no País;</p> <p>III - quando a informação acerca da condenação prevista nos incisos II e III do caput do art. 133 seja conhecida após a concessão da autorização de residência; ou</p> <p>IV - se constatado que o nome do requerente encontrava-se em lista a que se refere o inciso IV do caput do art. 133 na data da autorização de residência.</p>
<p>Art. 137. A decretação da perda e o cancelamento da autorização de residência serão precedidos de procedimento administrativo no qual serão observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.</p>
<p>Art. 138. Os procedimentos de decretação da perda e do cancelamento da autorização de residência serão instaurados em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública ou do Trabalho, conforme o caso, e instruídos, de imediato, com o termo de notificação do imigrante.</p> <p>§ 1º O ato a que se refere o caput conterá relato do fato motivador da decretação da perda ou do cancelamento da autorização de residência e a sua fundamentação legal, e determinará que o imigrante seja notificado de imediato e, preferencialmente, por meio eletrônico.</p> <p>§ 2º Nas hipóteses de perda ou cancelamento da autorização de residência para fins de trabalho, o empregador poderá ser notificado, observado o disposto no § 1º.</p> <p>§ 3º Na hipótese de o imigrante não ser encontrado, a administração pública federal dará publicidade à instauração do procedimento administrativo de decretação da perda ou do cancelamento da autorização de residência em sítio eletrônico e tal publicação será considerada como notificação para todos os atos do referido procedimento.</p> <p>§ 4º O imigrante terá o prazo de dez dias para apresentação de defesa no procedimento administrativo.</p> <p>§ 5º O imigrante que, regularmente notificado, não apresentar defesa no prazo a que se refere o § 4º será considerado revel.</p> <p>§ 6º O imigrante poderá, por meios próprios ou por meio de defensor constituído, apresentar defesa no prazo estabelecido no § 4º e fazer uso dos meios e dos recursos admitidos em direito, inclusive tradutor ou intérprete.</p>
<p>Art. 139. A decisão quanto à decretação da perda ou do cancelamento da autorização de residência caberá ao órgão que a houver concedido.</p> <p>§ 1º O imigrante terá o prazo de dez dias para interpor recurso contra a decisão de que trata o caput.</p> <p>§ 2º Encerrado o procedimento administrativo e decretada a perda ou o cancelamento definitivo da autorização de residência, o imigrante será notificado nos termos estabelecidos no art. 176.</p>
<p>Art. 140. No procedimento administrativo de que trata o art. 177, os documentos e as provas constantes de procedimentos de decretação da perda ou do cancelamento da autorização de residência poderão ser utilizados.</p>

Fonte: Adaptado de Brasil (2017b).

Fato não incomum é que a autorização de residência poderá ser concedida à vítima de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou violação de direito agravada por sua condição migratória, tendo esta autorização de residência, nesses casos, prazo indeterminado. (BRASIL, 2017b).

2.2.2 Residente Fronteiriço

A Lei nº 13.445/ 2017 (Lei de Migração) traz a situação jurídica de residente fronteiriço, e no seu artigo 23 trata da possibilidade de concessão ao residente fronteiriço, mediante requerimento, de autorização para a realização de atos da vida civil, a fim de facilitar a livre circulação tão comum em regiões limítrofes de fronteira, onde existe uma integração constante, intercâmbio cultural e comercial e constante circulação de pessoas:

Do Residente Fronteiriço

Art. 23. A fim de facilitar a sua livre circulação, poderá ser concedida ao residente fronteiriço, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil.

Parágrafo único. Condições específicas poderão ser estabelecidas em regulamento ou tratado.

Art. 24. A autorização referida no caput do art. 23 indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos por esta Lei.

§ 1º O residente fronteiriço detentor da autorização gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei, conforme especificado em regulamento.

§ 2º O espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado no documento de residente fronteiriço.

Art. 25. O documento de residente fronteiriço será cancelado, a qualquer tempo, se o titular:

I - tiver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-lo;

II - obtiver outra condição migratória;

III - sofrer condenação penal; ou

IV - exercer direito fora dos limites previstos na autorização. (BRASIL, 2017a).

Ao residente fronteiriço poderá ser permitida a entrada em Município fronteiriço brasileiro por meio da apresentação do documento de viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade. O espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado na Carteira de Registro Nacional Migratório, e 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. O artigo 30 assinala a possibilidade de concessão de autorização de residência ao residente fronteiriço, desde que se enquadre nas hipóteses elencadas, de acordo com os artigos subsequentes listados no Quadro 2.

Quadro 2 - Lei de Migração – possibilidade de concessão de autorização de residência

(continua)

Da Autorização de Residência
Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:
I – a residência tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; c) acolhida humanitária; d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar;
II – a pessoa: a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; b) seja detentora de oferta de trabalho; c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; d) (VETADO); e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;

Quadro 2 – Lei de Migração – possibilidade de concessão de autorização de residência

(conclusão)

h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil; III – outras hipóteses definidas em regulamento.
§ 1º Não se concederá a autorização de residência a pessoa condenada criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, ressalvados os casos em que: I - a conduta caracterize infração de menor potencial ofensivo; II - (VETADO); ou III - a pessoa se enquadre nas hipóteses previstas nas alíneas “b”, “c” e “i” do inciso I e na alínea “a” do inciso II do caput deste artigo. § 2º O disposto no § 1º não obsta progressão de regime de cumprimento de pena, nos termos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, ficando a pessoa autorizada a trabalhar quando assim exigido pelo novo regime de cumprimento de pena. § 3º Nos procedimentos conducentes ao cancelamento de autorização de residência e no recurso contra a negativa de concessão de autorização de residência devem ser respeitados o contraditório e a ampla defesa.
Art. 31. Os prazos e o procedimento da autorização de residência de que trata o art. 30 serão dispostos em regulamento, observado o disposto nesta Lei. § 1º Será facilitada a autorização de residência nas hipóteses das alíneas “a” e “e” do inciso I do art. 30 desta Lei, devendo a deliberação sobre a autorização ocorrer em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, a contar de sua solicitação. § 2º Nova autorização de residência poderá ser concedida, nos termos do art. 30, mediante requerimento. § 3º O requerimento de nova autorização de residência após o vencimento do prazo da autorização anterior implicará aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 109. § 4º O solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido. § 5º Poderá ser concedida autorização de residência independentemente da situação migratória.
Art. 32. Poderão ser cobradas taxas pela autorização de residência.
Art. 33. Regulamento disporá sobre a perda e o cancelamento da autorização de residência em razão de fraude ou de ocultação de condição impeditiva de concessão de visto, de ingresso ou de permanência no País, observado procedimento administrativo que garanta o contraditório e a ampla defesa.
Art. 34. Poderá ser negada autorização de residência com fundamento nas hipóteses previstas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45.
Art. 35. A posse ou a propriedade de bem no Brasil não confere o direito de obter visto ou autorização de residência em território nacional, sem prejuízo do disposto sobre visto para realização de investimento.
Art. 36. O visto de visita ou de cortesia poderá ser transformado em autorização de residência, mediante requerimento e registro, desde que satisfeitos os requisitos previstos em regulamento.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a).

O artigo 92 do Decreto regulamentador da Lei de Migração prevê as possibilidades de cancelamento do documento do residente fronteiriço, se o titular houver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-lo, obtiver outra condição migratória, sofrer condenação penal transitada em julgado, no País ou no exterior, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, excetuadas as infrações de menor potencial ofensivo ou exercer direito fora dos limites previstos na autorização a ele concedida. (BRASIL, 2017b)

2.3 ASPECTOS SOCIAIS DA MIGRAÇÃO

A questão da migração é abrangente e os fluxos migratórios são desencadeados por diversos fatores, religiosos, psicológicos, econômicos, sociais, por exemplo. Nesta subseção

são abordados alguns aspectos sociais, que estão relacionados sobretudo à dignidade da pessoa humana.

A retirada compulsória tem relevante valor na questão social, principalmente pelo fato na modificação recente na forma de realização do ato. A Lei nº 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) permitia a deportação tácita de quem estivesse irregular, sem possibilidade de defesa ou justificativa, numa afronta clara ao princípio constitucional do devido processo legal. Já a recente Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) mudou esse paradigma, trazendo o respeito ao devido processo legal, possibilitando ao estrangeiro a regularização no prazo de 60 dias depois de notificado de sua situação irregular.

2.3.1 Refúgio

No tocante ao refúgio, ao papel central da Polícia Federal no processo de concessão inicial de documentos se deve pela atribuição da competência legal presente no art. 21 da Lei do Refúgio brasileira (Lei nº 9.474/1997), segundo o qual “emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo” (BRASIL, 1997) e que permite acesso ao trabalho de forma imediata.

A Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997) define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Segundo a Lei:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997).

Importante disposto prevê:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. (BRASIL, 1997).

O art. 6º dispõe que o refugiado terá direito à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem, para que possa exercer seus direitos no país. (BRASIL, 1997).

A Lei nº 9.474/97 é o instrumento e o pilar do regime protetivo dos refugiados no Brasil. Iniciado em Cartagena, na década de 1980, o sistema de proteção internacional às pessoas refugiadas foi desenhado no pós-Segunda Guerra, sobretudo por conta das graves violações de direitos humanos ocorridas nesse período. As origens da palavra “refugiado” derivam da francesa *refugié*, utilizada com o significado de “procurar abrigo, proteção”. (BRASIL, 1997).

Em evidência no cenário atual, a vinda crescente de imigrantes para o Brasil coloca em alerta o sistema normativo, ao ponto que a situação impõe desafios na proteção dos refugiados no Brasil, sobretudo na implementação de direitos humanos das populações mais vulneráveis.

O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Fato comum e de importância extrema é que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes, devendo a autoridade a quem for apresentada a solicitação ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem. O amparo legal para o deferimento ou não deferimento do reconhecimento da condição de refugiado é o que consta na Lei nº 9.474/1997.

A Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997), em seu artigo 12, cria o CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, que possui as seguintes competências:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997).

Em seu artigo 14, a Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997) definiu a estrutura do CONARE:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

- II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;
 - III - um representante do Ministério do Trabalho;
 - IV - um representante do Ministério da Saúde;
 - V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;
 - VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;
 - VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.
- § 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.
- § 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.
- § 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião. (BRASIL, 1997).

Trazendo para o cenário nacional, existe atualmente no Brasil por volta de 11.231 refugiados reconhecidos, de cerca de 80 nacionalidades distintas (CONARE, 2019). Existem cerca de 161.057 pedidos de refúgio em andamento, aguardando uma decisão do CONARE. Determinado e adquirido o status de refugiado no surge o desafio da proteção tripartite (governo, sociedade civil e comunidade internacional) aquele que faz jus a condição. O CONARE é o órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, possuindo composição plural, e inclui representantes de diversas esferas do governo, como Saúde, Educação e Trabalho, e ainda da sociedade civil, com poder de voto, e do ACNUR, que, apesar de não votar, tem direito de voz. Um dos maiores desafios impostos é integrar localmente as pessoas refugiadas, como mencionou Martins (2003):

[...] é necessário pensar como migrante não apenas quem migra, mas o conjunto da unidade social de referência do migrante que se desloca. Mesmo que uma parte da família fique no lugar de origem e apenas outra parte se desloque para o lugar de destino. No entanto, todos padecem as consequências da migração, embora não sejam estatisticamente migrantes. Todos vivem cotidianamente o sonho do reencontro. Vivem todos os dias à espera do ausente. (MARTINS, 2003).

Analisando as possibilidades, pode-se afirmar que a atuação do Brasil é positiva no que diz respeito às políticas de refúgio. O desafio político é vencer o racismo e a xenofobia que tem ocorrido. Do ponto de vista jurídico do direito dos refugiados, o ordenamento jurídico interno determina, na Lei nº 9.474/1997, no seu artigo 1º da Lei, o reconhecimento do *status* de refugiado:

- Art. 1º – Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.
 - II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
 - III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997).

“Ser reconhecido” tem caráter declaratório, possuindo efeito *ex tunc*. A pessoa já possui as condições de refugiado antes mesmo do seu reconhecimento por qualquer estado. O estado não atribui qualidade de refugiado, somente constata essa qualidade, reconhecendo-o. Juridicamente, isso significa a impossibilidade de punição por ingresso irregular no território, tendo em vista que se subteme uma forma de “estado de necessidade” do indivíduo que tenta salvar-se imediatamente, sem tempo de espera de procedimentos legais e burocráticos. (BRASIL, 1997).

O artigo 7º da Lei nº 9.474/97 prevê que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio as autoridades competentes” (BRASIL, 1997). Logo, a expressão ingresso irregular deve ser interpretada no sentido mais amplo. Não só a entrada sem documentação pessoal como passaporte e visto, mas também sem passar por qualquer controle migratório na fronteira. Havendo a solicitação de refúgio estará assegurada a permanência do solicitante no território Nacional, conforme a Lei:

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

Artigo 21 - Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir a carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividades remuneradas no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Artigo 22 - Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao petionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei. (BRASIL, 1997).

A evolução dos Direitos Humanos após a segunda guerra mundial tem sido focada na sua aplicação eficaz, apesar dos desafios impostos. Conforme afirma Comparato (2013), como resposta direta aos milhões de refugiados e apátridas presentes na Europa após a Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), 10 de dezembro de 1948, reconheceu o direito de asilo a todas as vítimas de perseguição (art. XIV) e estabeleceu o direito de todos a ter uma nacionalidade (art. XV). O conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos” não possui definição taxativa no Direito Internacional. No documento *Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime*, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, é disposto como:

Entende-se que entre as violações flagrantes de direitos humanos e liberdades fundamentais incluem pelo menos as práticas seguintes: o genocídio, a escravidão e

práticas similares, as execuções sumárias ou arbitrárias, a tortura, os desaparecimentos, a detenção arbitrária e prolongada e a discriminação sistemática. (UN SUB-COMMISSION ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, 1993).

O Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), devendo respeitar e garantir os direitos nela previstos. Sendo assim, tendo em vista indefinição quanto ao conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, o Brasil deve adotar conceitos desenvolvidos por Tribunais Internacionais, tal como a Corte IDH, para que não viole o direito em razão da inexistência de conceito definido.

O Art. 2º da Lei nº 9.474/1997 estende os efeitos da condição de refugiados aos membros do grupo familiar:

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. (BRASIL, 1997).

Certamente, uma das maiores angústias dos refugiados é o desencontro com a família. Somente uma situação desesperadora faz com que alguém solicite refúgio e separe-se de sua família. Em meio à vergonha de contar suas tragédias pessoais quando da solicitação, surge também a tristeza e a angústia sobre o que aconteceu com sua família, ou o que acontecerá. A família é a base da sociedade e o Estado tem o dever de mantê-la protegida, conforme preceitua a Declaração de 1948, Pacto dos Direitos Civis e Políticos, e no art. 226 da CF/88.

O caput do art. 5º da CF/88 outorga que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade [...]”. (BRASIL, 1988).

Logo, é necessário que se dê proteção ao refugiado, dando-lhe condições de conviver com sua família, estendendo seu direito ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional, conforme art. 2º da Lei nº 9.474/1997. O CONARE definiu a dependência como:

O COMITE NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 2º do referido diploma legal, resolve:
ARTIGO 2º – Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiado, a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais

integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

ARTIGO 2º – Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – O cônjuge;

II – Filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes; e

IV – Irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

§1º Considera-se equiparado ao órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

§ 2º A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico. (BRASIL, 1997).

Os princípios basilares da proteção internacional dos refugiados foram formulados na Convenção de 51, e os direitos daquele que esteja sob essa condição estão elencados em seus artigos no diploma legal, e junto com o protocolo de 67 normatizam tal questão. É possível concluir que não há uma lista estrita ou definitiva sobre quais são os direitos dos refugiados.

O estrangeiro que desejar o reconhecimento da condição de refugiado deverá externar sua vontade à autoridade competente, prestando declarações, se necessário com ajuda de intérprete, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

Assim que receber a solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo, concedendo a autorização provisória de residência ao imigrante, sendo que essa possuirá dois anos de validade. O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País. Importante destacar que no protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos. (BRASIL, 2017b).

A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional. (BRASIL, 2017b).

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo tiver cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas, ou se for considerado culpado de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (BRASIL, 2017b).

Na parte da Lei “Do procedimento” (BRASIL, 1997), o estrangeiro deverá a qualquer tempo se dirigir a uma unidade da Polícia Federal para fazer a solicitação (Termo de Solicitação de Refúgio), independente do lapso temporal. Declarado os motivos de ter deixado o país de origem ou o país de residência habitual, a autoridade policial tomará a termo, preenchendo, ainda, as circunstâncias de entrada no país. Caso não consiga se expressar na língua nacional, o estrangeiro possui o direito a um intérprete. A partir desse momento, fica suspenso qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, de acordo com o artigo 10 da Lei nº 9.474/97. O estrangeiro também não poderá ser deportado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Consagrou-se, assim, o princípio da proibição da devolução (ou rechaço) ou *non-refoulement, constante no art. 7º da Lei nº 9.474/1997*. De acordo com o modelo de acolhimento vigente, o estrangeiro possui o direito subjetivo de ingresso no território nacional para solicitar refúgio. Também vigora o princípio do *in dubio pro fugitivo*.

Em seguida, o solicitante fará jus a uma documentação provisória (um ano) que lhe garante a permanência em situação regular e o acesso ao mercado formal de trabalho, com a consequente expedição da Carteira de Trabalho. Necessário mencionar também que a família que acompanha o solicitante também faz jus ao protocolo provisório e no caso de crianças menores de idade, serão inclusas no pedido do pai ou da mãe ou até mesmo responsável que a acompanhe no Brasil. No caso de menor desacompanhado, verificando-se a condição de menor de idade, será comunicado tal fato à Coordenação Geral do CONARE que, por sua vez, deverá oficiar a Vara da Infância e da Adolescência para que seja nomeado um tutor que o representará ou assistirá no procedimento de solicitação de refúgio.

Ato contínuo será a entrevista com o CONARE, procedimento esse protegido pela confidencialidade, e também ocorrerá entrevista com a Defensoria Pública da União (DPU),

sendo essa responsável pela na garantia de direitos de solicitantes de refúgio e refugiados, seja na esfera administrativa ou judicial. Em seguida, o CONARE dará o parecer conclusivo, reconhecendo ou não o *status* de refugiado ao solicitante. No caso de indeferimento do pedido, o solicitante deve ser notificado da decisão que indefere sua solicitação de refúgio para interpor recurso, se assim quiser, no prazo de quinze dias. Já a perda da condição de refugiado é explícita na seguinte forma no art. 39 da Lei nº 9.474/1997:

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I – a renúncia;

II – a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III – o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV – a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. (BRASIL, 1997).

É importante destacar que o beneficiário de refúgio não poderá ser extraditado. O Decreto nº 9.277/2018 dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, tendo em vista o disposto nos art. 21 e art. 22 da Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997):

Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei. (BRASIL, 1997).

O artigo 31, § 4º, da Lei nº 13.445 (BRASIL, 2017) prevê que:

Art. 31. Os prazos e o procedimento da autorização de residência de que trata o art. 30 serão dispostos em regulamento, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º Será facilitada a autorização de residência nas hipóteses das alíneas “a” e “e” do inciso I do art. 30 desta Lei, devendo a deliberação sobre a autorização ocorrer em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, a contar de sua solicitação.

§ 2º Nova autorização de residência poderá ser concedida, nos termos do art. 30, mediante requerimento.

§ 3º O requerimento de nova autorização de residência após o vencimento do prazo da autorização anterior implicará aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 109.

§ 4º O solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.

§ 5º Poderá ser concedida autorização de residência independentemente da situação

migratória. (BRASIL, 2017).

Compete à PF emitir protocolo em favor do solicitante de refúgio, fornecendo gratuitamente o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, que será o documento de identificação do solicitante de refúgio, que permitirá ao seu portador (BRASIL, 2018). Conforme definido no artigo 3º do Decreto nº 9.277/2018, o gozo de direitos no país, como a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória para o exercício de atividade remunerada no País; a abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional; a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF); o acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, o acesso aos serviços públicos, em especial, os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social. Importante observar que Documento Provisório de Registro Nacional Migratório não substitui os documentos de viagem internacional, previstos em normativo próprio.

Constitui uma hipótese de cessação da condição de refugiado quando o estrangeiro se estabelecer novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido. Possui aplicação prática no caso de imigrantes da Venezuela, tendo em vista a proximidade dos países. Implicará perda da condição de refugiado a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa; a renúncia; o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública e a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. (BRASIL, 1997).

Cessadas as condições que fundamentaram o reconhecimento da condição de refugiado, a repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio. Já o reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário, e no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

2.4 MIGRAÇÃO MUNDIAL

Segundo a OIM, o mundo possui cerca de 240 milhões de pessoas migrantes, que

vivem fora de seus países de origem, a média mundial dessa população em relação à população “local” é de 3% e a média brasileira é de 0,5% de migrantes em relação ao total da população, calculando-se por dados do Registro Nacional de Estrangeiros da Polícia Federal (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2016). Dessa média mundial, 20 milhões se enquadram como refugiados por fugirem de perseguições ou de quadros de grave e generalizada violação de direitos humanos. Sobre esses deslocamentos populacionais, dados consolidados do mais recente Relatório Tendências Globais do ACNUR, referente ao ano de 2017, informam:

[...] há no mundo 65,3 milhões de pessoas que foram forçadas a deixar seus lares devido a perseguições, conflitos armados, violência generalizada e violações dos direitos humanos. Se esta população fosse agrupada em um único país, seria o 21º em ordem de grandeza de sua população. Do total de pessoas que tiveram que abandonar seus lares em 2015, 21,3 milhões são refugiadas, ou seja, são adultos e crianças, de distintas religiões, raças, nacionalidades, opiniões políticas e grupos sociais, que atravessaram a fronteira de seu país de origem e chegaram a um outro país, frequentemente um estado fronteiriço, onde vieram a ter seus status de refugiado reconhecidos. Outras 3,2 milhões de pessoas aguardam o reconhecimento dos pedidos de refúgio submetidos. Somam-se a estes dois grupos os 40,8 milhões de deslocados internos, referentes àquelas pessoas que abandonaram seus lares e buscaram outra morada dentro do mesmo território nacional. Há ainda uma população difícil de ser contabilizada em estatísticas, os apátridas, pois se trata de pessoas que não são consideradas como nacionais por nenhum Estado. Segundo o ACNUR, estima-se que 10 milhões de pessoas vivem sem uma nacionalidade. (JUBILUT; GODOY, 2017, p. 9).

Em panorama mundial sobre refúgio, o Relatório do ACNUR, ao final de 2016, informou que cerca de 5,6 milhões de pessoas, uma (1) em cada 113 pessoas em todo mundo, foram forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017a). Desses, cerca de 22,5 são refugiados e 2,8 milhões são solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado. Os países que mais possuem refugiados são a Turquia (2,9 milhões), o Paquistão (1,4 milhões) e o Líbano (1 milhão). 55% dos refugiados no mundo vieram de três países: Síria (5,5 milhões), Afeganistão (2,5 milhões) e Sudão do Sul (1,4 milhões) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017a).

Em panorama regional, referente a América, segundo o ACNUR, o continente americano abrigava em 2018, cerca de 643.300 refugiados. O ACNUR indicou que as situações mais relevantes são: Venezuela, com cerca de 4 milhões de nacionais como solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado em seus sistemas e Colômbia, com cerca de 7,8 milhões de nacionais solicitantes (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018). Até julho de 2017, estimava-se que havia cerca de 300.000 venezuelanos na Colômbia, 40.000 em Trinidad e Tobago, e 30.000 no Brasil em

situações migratórias diversas ou em situação irregular (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017b).

2.4.1 Migração no Brasil

Em evidência no cenário atual, a vinda crescente de imigrantes para o Brasil coloca em alerta o sistema normativo, ao ponto em que a situação impõe desafios na proteção dos refugiados, sobretudo na implementação de direitos humanos das populações mais vulneráveis.

Os deslocamentos populacionais forçados apresentam ao mundo os desafios de proteção e inclusão desses indivíduos vulneráveis. No Brasil, recentemente, a migração haitiana impactou e exigiu das autoridades ações afirmativas migratórias. Conforme Camargo (2012), a rota migratória dos haitianos compreende dois destinos fronteiriços, sendo que o principal deles é pela cidade de Brasiléia, no Acre, localizada entre a fronteira Brasil e Bolívia, cujo trajeto incorpora a República Dominicana, o Equador, o Panamá, o Peru e o Brasil. De acordo com a autora, esses migrantes vivenciam uma verdadeira saga até alcançarem o território brasileiro. A tensão e o mercado negro da migração são relatados em depoimentos divulgados por vários jornais que tratam da questão.

A vinda dos haitianos para o Brasil primeiramente foi motivada pelo agravamento das condições econômicas e sociais do Haiti após o terremoto de janeiro de 2010, que deixou mais de 300 mil mortos e milhares de feridos. Esse acontecimento intensificou a necessidade dos haitianos venderem sua mão de obra em outro país, o que convergiu com a demanda brasileira por mão de obra para trabalhar, principalmente, no setor de serviços e na construção civil (COSTA, 2012).

Outro motivo para a imigração haitiana está ligado a razões geopolíticas, ou, como define Sassen (2010, p. 117), tem a ver com “laços político-econômicos anteriores” entre os dois países, formados pela liderança da tropa militar brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Essas tropas estão desde 2004 no País e têm a função de deter os crescentes índices de violência causados por questões políticas e econômicas.

As relações geopolíticas entre os dois países foram fundamentais para a publicação da Resolução Normativa nº 97, a qual é considerada um acordo político entre o governo brasileiro e o governo haitiano para tentar conter a imigração irregular, a ação de coiotes e o trabalho precário abusivo. Após a publicação da Resolução Normativa nº 97, o fluxo de

haitianos no Brasil teve considerável aumento (CAFFEU; CUTTI, 2012).

Segundo Cavalcanti *et al.* (2014), a quantidade de vistos concedidos para haitianos em 2010 foi de 459, em 2012 foi de 4.658 e em 2015 (até março) foram 5 mil novos vistos e foram regularizados, no mesmo ano, “43.781 imigrantes haitianos que estavam irregulares” (GOVERNO DO BRASIL, 2018). Em suma, desde 2010 até meados de 2015 foram concedidos aproximadamente 52 mil vistos a haitianos, número esse que não expressam a real quantidade de haitianos no Brasil, pois existe uma grande parte de imigrantes em situação irregular.

Ao entrarem no Brasil, os haitianos contam com a ajuda da igreja católica que desempenha o trabalho de recepção, que vem se tornando cada vez mais dificultado diante da grande quantidade de pessoas que migram para o País. Na cidade de São Paulo, por exemplo, a maior parte deles passa pela Missão Paz, que os auxilia, entre outras coisas, no acolhimento, adaptação, na aquisição de documentos e na busca por trabalho formal (CAVALCANTI *et al.*, 2014).

A Resolução Normativa nº 97 CNIg alterou a legislação em vigor para os haitianos, prorrogado o prazo de permanência no país, o que se deu por razões humanitárias, as quais são definidas como:

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2012, p. 1).

A principal alteração dessa resolução normativa foi a concessão do visto permanente aos haitianos por um período de cinco anos, diferindo-se da legislação anterior, que restringia o visto provisório por um período de, no máximo, um ano:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro (BRASIL, 2012, p. 1).

Embora a permanência tenha sido ampliada para os haitianos, ela está condicionada à inclusão desses imigrantes no processo produtivo do país, conforme estabelece o artigo 3 da referida normativa:

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor (BRASIL, 2012, p. 1).

Quando regularizada a situação legal desses no País, sua mão de obra tem despertado interesse frente ao empresariado brasileiro, o que tem causado a distribuição deles para várias regiões do País, com predominância para São Paulo, Paraná e Santa Catarina (BARROS; MARCHINI, 2015).

As migrações contemporâneas não se limitam ao deslocamento entre periferia e centro, ou rural e urbano, mas acompanham o processo de globalização e intensificam o rompimento de fronteiras, forjando a construção de novas identidades. O reconhecimento de direitos e a incorporação desses imigrantes no conjunto das políticas é o desafio atual.

A fronteira Brasil-Venezuela é uma fronteira aberta, com histórico de boas relações entre os cidadãos brasileiros e venezuelanos que interagem na região. O baixo desenvolvimento econômico é uma das características do município roraimense de Pacaraima, que faz fronteira seca com a Venezuela, juntamente com o trânsito transfronteiriço de cidadãos de ambos os países e grande número de casos de formação de famílias binacionais. A cidade de Pacaraima é considerada a “porta de entrada” dos venezuelanos no Brasil. É uma pequena cidade localizada em Roraima que possui aproximadamente 12 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Pacaraima teve toda a sua rotina alterada por fazer fronteira com a Venezuela, por onde entraram e permaneceram no País, conforme dados da Polícia Federal, pelo menos 40 mil venezuelanos desde 2013.

O deslocamento de venezuelanos tem sido um dos principais fluxos de pessoas na América do Sul. Esses deslocamentos ocorrem sobretudo pela ocorrência de ameaças e violência por grupos armados, perseguição política, desabastecimento de alimentos e medicamentos e falta de acesso a serviços e recursos básicos na Venezuela. Somente no ano de 2018, mais de 61 mil nacionais da Venezuela apresentaram solicitações de refúgio ou de residência temporária no Brasil, principalmente no estado de Roraima (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). O constante fluxo de servidores vindo auxiliar na fronteira não parece intimidar os dispostos a cometer crimes. Mesmo com a força-tarefa atuando e incluindo diversos órgãos, os índices de criminalidade aumentam, principalmente de furtos. Importante alteração foi realizada no Código Penal, a fim de tipificar a conduta dos “coiotes” que atuam trazendo migrantes de forma irregular ao Brasil:

Art. 115. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 232-A:

Promoção de migração ilegal

Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país

estrangeiro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

§ 2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se:

I - o crime é cometido com violência; ou

II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

§ 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas. (BRASIL, 1940).

O trajeto do ponto na fronteira que é cruzado para entrar no Brasil, em Pacaraima e Boa Vista, onde existem atualmente seis abrigos para venezuelanos, compreende cerca de 240 quilômetros. Muitos fazem esse trajeto a pé em caminhadas de três dias. Outros ficam pedindo carona. Alguns seguem até Boa Vista de transporte alternativo, onde pagam cerca de 50 Reais pelo percurso.

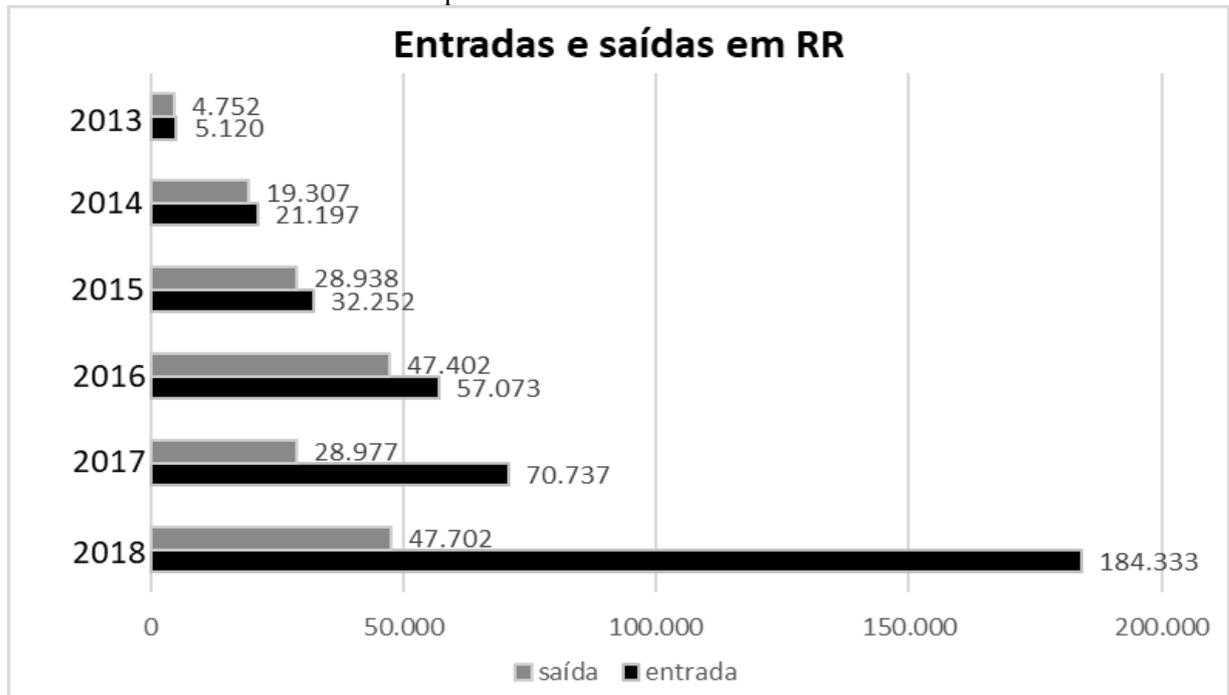
Figura 2 - Sub-Regiões da fronteira Brasil - Venezuela



Fonte: Marchao (2018).

A prefeitura de Boa Vista contabiliza mais de 40 mil venezuelanos que vivem na cidade. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Boa Vista tinha 332 mil, quantitativo esse que não levava em consideração os novos moradores venezuelanos. Em 2018, foram registradas as entradas de mais de 184,3 mil venezuelanos somente por via terrestre ali, segundo a PF (POLÍCIA FEDERAL, 2019). No mesmo período, a PF contabilizou 48,7 mil saídas de venezuelanos por via terra a partir de Roraima. O Gráfico 1 informa o volume de entradas e saídas.

Gráfico 1 - Dados de entrada e saída por Roraima



Fonte: Polícia Federal (2019).

Quanto aos aspectos financeiros é abrupta a diferença, sobretudo por conta da hiperinflação que atinge a Venezuela e destrói sua moeda local. O salário mínimo venezuelano é de 250.000 bolívares por mês, o que, no câmbio oficial de dólar, equivale a pouco mais de 3 dólares (TERRA, 2020). Muitos optam por ficar um período no País com autorização de entrada para turismo que pode ser concedida em até três períodos de 60 dias por ano, para venezuelanos, e dois períodos de 90 dias, para nacionais de outros países.

A fronteira norte do Brasil, pensada sob a ótica da fronteira do Brasil com a Venezuela, abrange o estabelecimento de relações distintas que facilitam a existência de um intercâmbio cultural, social e político que contribui para que a diferenciação entre o “eu” e o “outro” seja perceptível. Dessa maneira, nesse espaço fronteiro tanto a identidade quanto a alteridade configuram as relações sociais que envolvem um processo de contradições e ambiguidades que podem ser identificadas através do surgimento da diferença.

A fronteira torna-se um dos raros lugares na sociedade contemporânea em que a disputa pela definição da linha que separa tanto a cultura e a natureza, quanto o homem do animal, ainda tem visibilidade. Seguindo essa linha de pensamento, Martins (1997) esclarece que a origem da fronteira reside em cada movimento,

que é próprio de cada ser vivo e não implica uma zona de passagem duradoura, mas pelo contrário, uma passagem momentânea frente à falta de condições vitais necessárias à continuação do movimento ou então, frente a resistência de outro

movimento no sentido oposto. (MARTINS, 1997, p. 15).

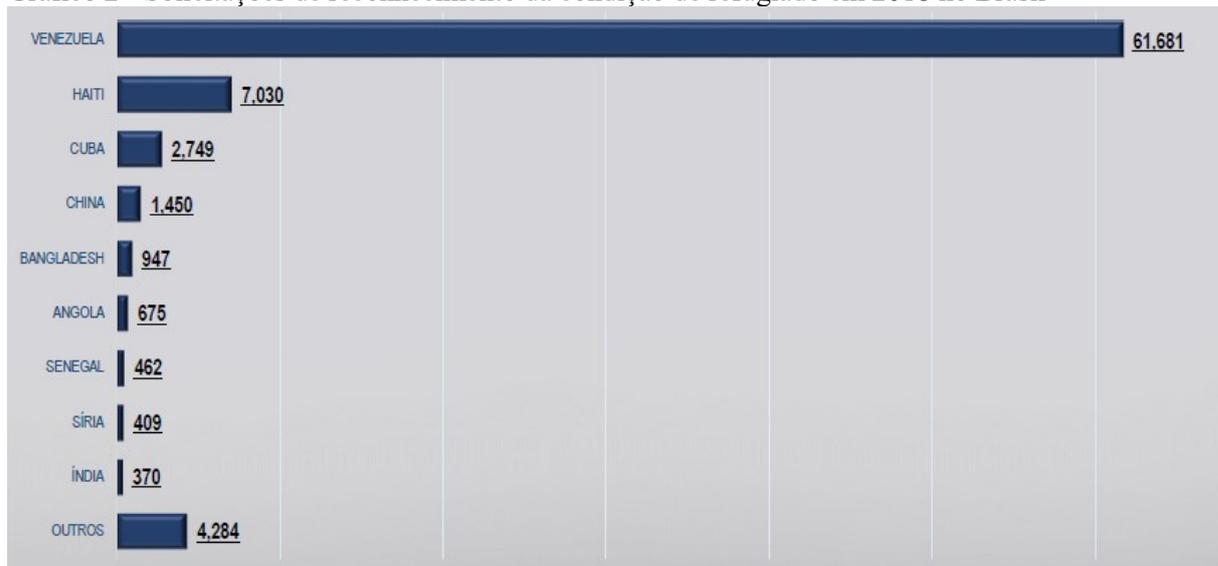
Sendo assim, a fronteira poderá avançar se as condições vitais o favorecerem nesse sentido ou se o movimento no sentido contrário enfraquecer. Desse modo, a fronteira “está sempre associada à ‘área de difusão’ em termos sociais, das ‘áreas’ ocupadas por determinados grupos étnicos, linguísticos, políticos, etc.” (MARTINS, 1997, p. 16). O autor refere-se à fronteira “como lugar privilegiado da observação sociológica e do conhecimento sobre os conflitos e dificuldades próprios da constituição do humano no encontro de sociedades que vivem no seu limite e no limiar da história”. (MARTINS, 1997, p. 10).

Essa definição de Martins (1997) estimula a compreensão da fronteira amazônica como o espaço próprio do encontro das sociedades e culturas diferentes. Dito em outras palavras, a fronteira norte do Brasil também pode ser reconhecida como a busca desenfreada de oportunidades. Isso significa que o homem vem transformando o meio onde vive para satisfazer suas necessidades físicas e naturais.

Segundo o CONARE, até 2018 o Brasil possuía um total acumulado de 11.231 refugiados reconhecidos e 161.057 solicitações de reconhecimento em trâmite. A nacionalidade com maior número acumulado de refugiados reconhecidos no Brasil é a Síria, com o correspondente a 51% do total. Em 2018 foram solicitados 80.057 reconhecimentos da condição de refugiado, sobretudo devido à grave crise econômica pela qual passa a Venezuela (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Segundo a Polícia Federal (2018), dos 11.231 refugiados reconhecidos pelo Estado Brasileiro, atualmente 6.554 residem em território nacional.

Em 2018, o CONARE reconheceu a condição de refugiado de 587 pessoas, sendo 476 pessoas oriundas da Síria, 52 da Palestina, 50 da República Democrática do Congo, 45 de Cuba, etc. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Na lista constam apenas cinco venezuelanos, apesar das 61.681 solicitações de refúgio só em 2018, conforme indicado no Gráfico 2.

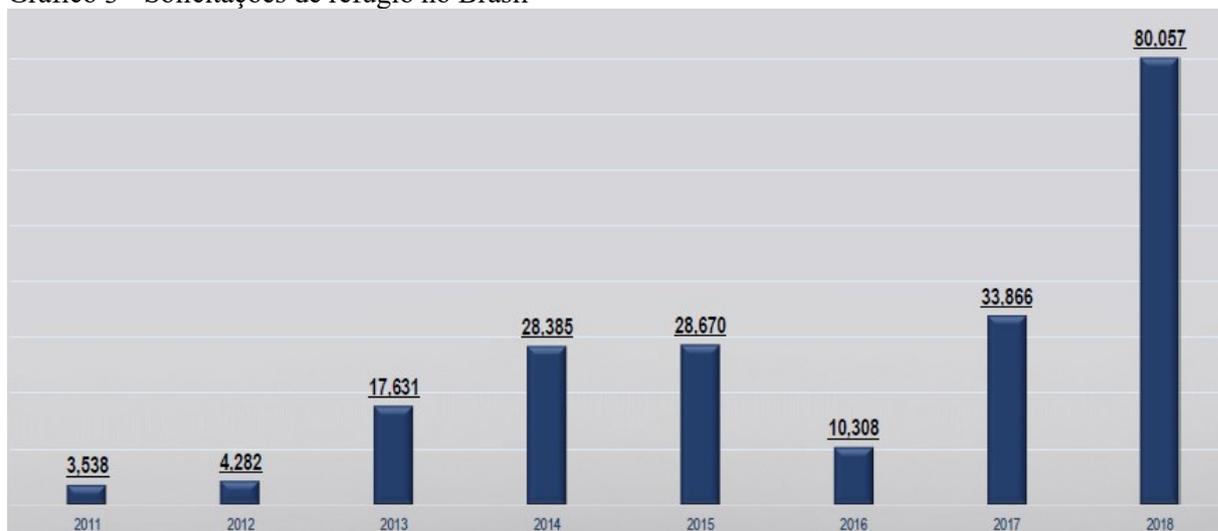
Gráfico 2 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2018 no Brasil



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2019).

O número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados no Brasil vem numa crescente histórica, sobretudo pelo aumento significativo de solicitações por nacionais venezuelanos, que desde 2014 procuram acolhimento no Brasil por conta da crise econômica e política que atinge aquele país. Segundo a Polícia Federal (2019), no período entre 2011 e 2018, o Brasil recebeu 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Solicitações de refúgio no Brasil

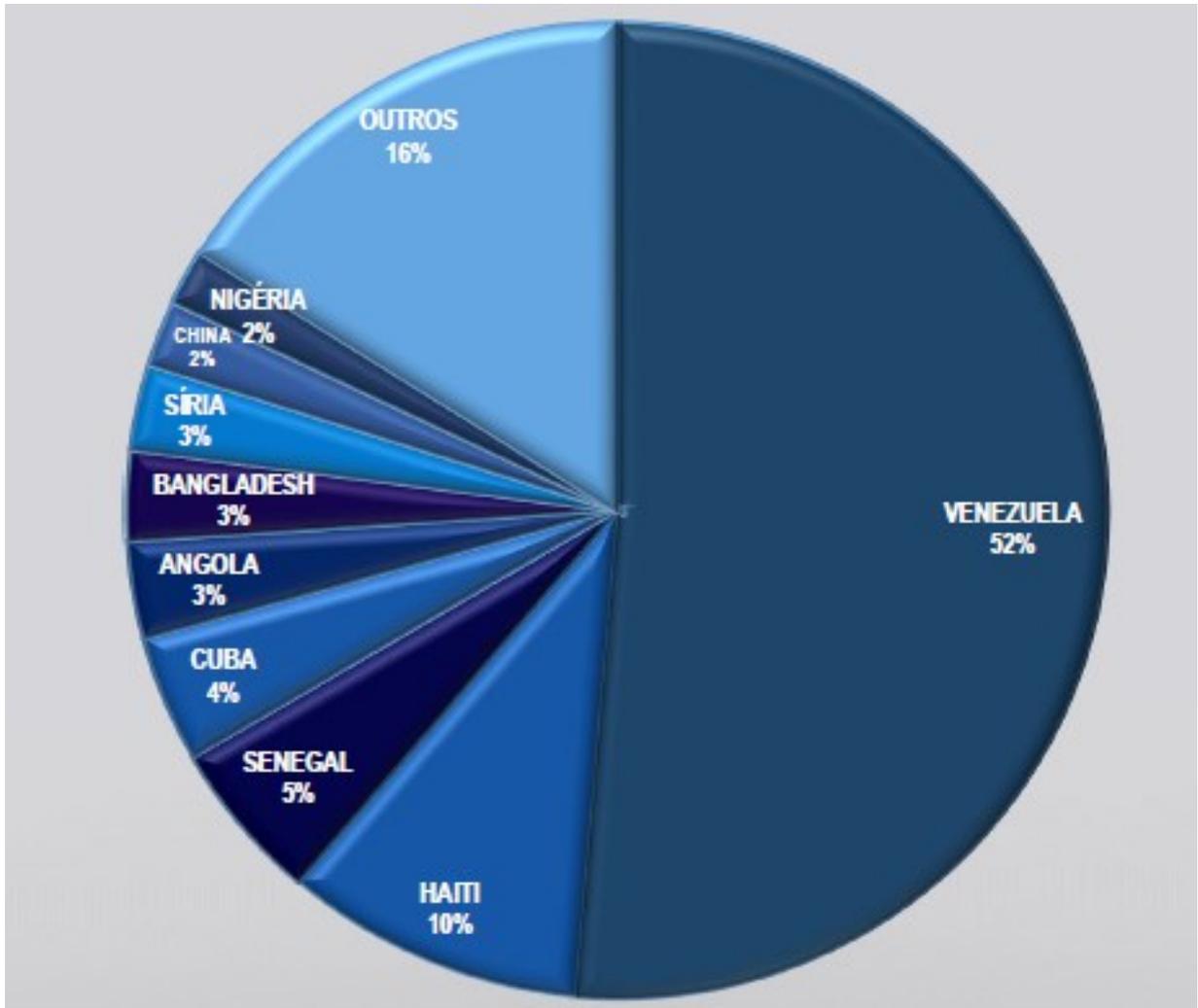


Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2019).

O Gráfico 4 destaca que os venezuelanos lideram os quantitativos de solicitação, que continua crescendo em números absolutos no total de solicitações. A partir de 2013 houve uma mudança de paradigma na questão migratória venezuelana, com uma ascendência

numérica de entradas no país que demandou uma modificação logística no recebimento dos imigrantes, sobretudo na fronteira terrestre com a Venezuela, no Estado de Roraima.

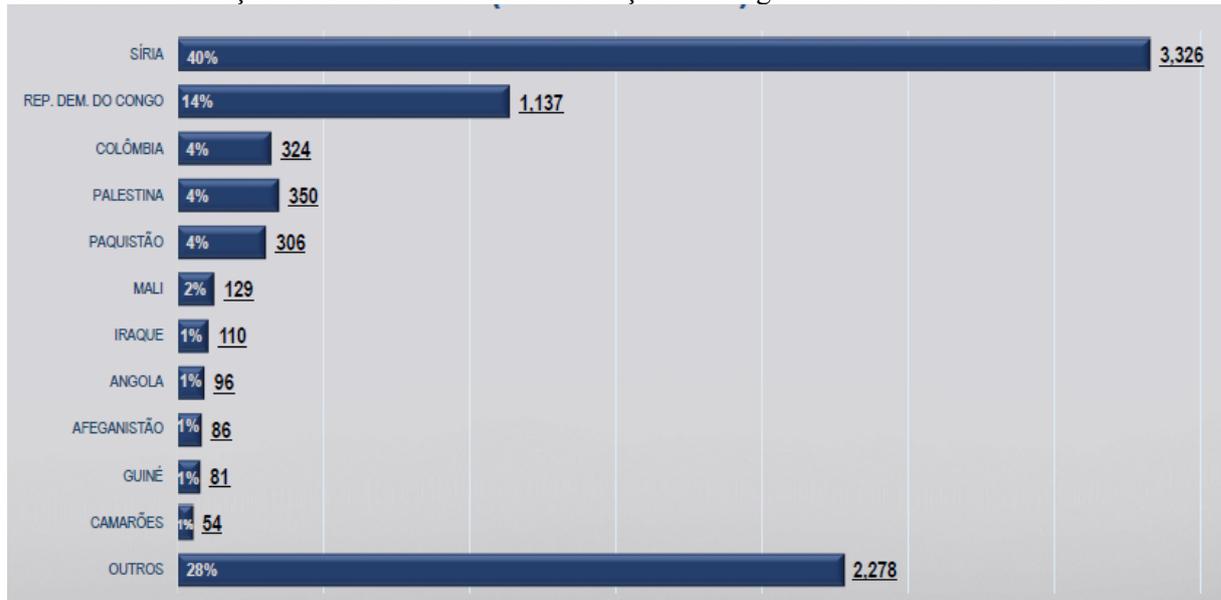
Gráfico 4 - Nacionalidades dos solicitantes no Brasil



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2019).

Mesmo com a grande quantidade de solicitações de venezuelanos de reconhecimento da condição de refugiado, não houve julgamento e concessão dos pedidos por parte do CONARE, conforme indicado no Gráfico 5, que mostra os deferimentos de refúgio.

Gráfico 5 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado deferidos até 2018 no Brasil



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2019).

Apesar da grande demanda venezuelana, apenas 263 nacionais da Venezuela foram reconhecidos como refugiados no Brasil até outubro de 2019 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Comparando a evolução das solicitações de refúgio de haitianos e venezuelanos chega-se ao resultado exposto na Tabela 1.

Tabela 1 - Solicitações de refúgio no Brasil - Haiti e Venezuela

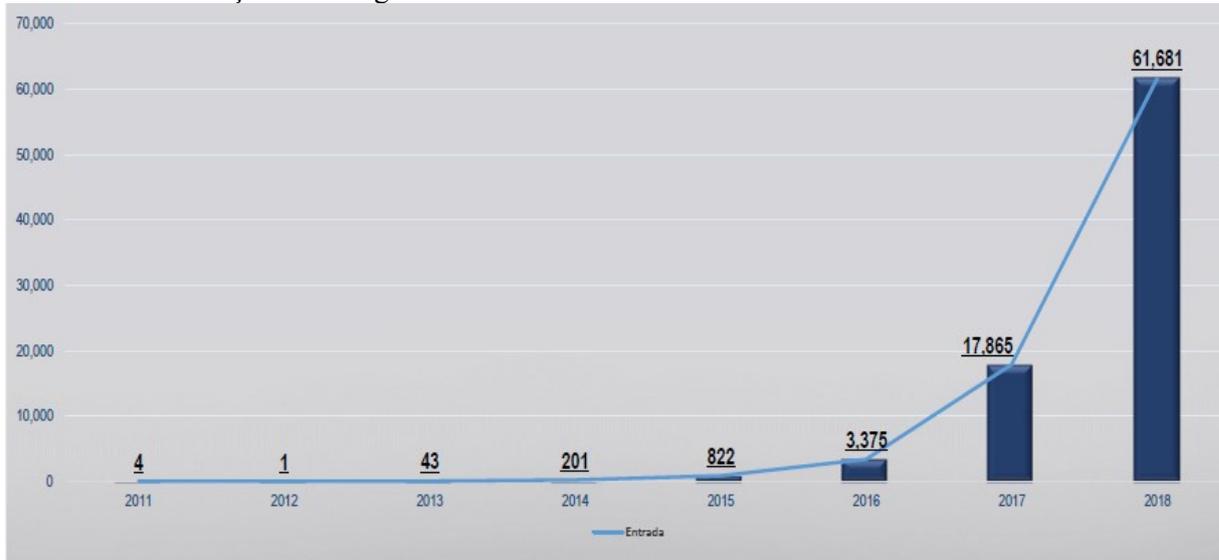
	Solicitações de refúgio ³				
	2014	2015	2016	2017	2018
Haiti	16.779	14.465	646	2.362	7.030
Venezuela	201	822	3.375	17.865	61.681

Fonte: Ministério da Justiça (2019).

De acordo com a Tabela 1, as evoluções históricas das solicitações de refúgio informam uma queda nas solicitações de nacionais haitianos, que já foi um dos maiores números de solicitações do Brasil, enquanto a de venezuelanos permanecem em constante crescimento, conforme exposto no Gráfico 6.

³ Dados da Coordenação-Geral para Assuntos de Refúgio (CGARE) do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Gráfico 6 - Solicitações de refúgio no Brasil - venezuelanos



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2019).

Em 31 de dezembro de 2019, o CONARE reconheceu como refugiados 17 mil venezuelanos. Numa votação em bloco, a decisão seguiu os mesmos padrões adotados no início de dezembro de 2019, quando o colegiado, de uma só vez, reconheceu o pedido de refúgio de 21.432 venezuelanos. Esta decisão foi possível graças à utilização de ferramentas de BI (Business Intelligence), inteligência de sistemas que, por meio de eficiente cruzamento de dados, mapeou cerca de 100 mil solicitações de reconhecimento de refúgio apresentados por nacionais da Venezuela, país vizinho que enfrenta grave crise humanitária e político-econômica. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019; RORAIMA EM TEMPO, 2020).

2.4.1.1 Dados migratórios

Em pesquisa realizada por Simões *et al.* (2017, p. 4) com uma amostra de 650 entrevistas aplicadas à população não indígena, com 18 anos ou mais de idade, residente em 33 bairros do município de Boa Vista (RR), os autores destacam os dados relacionados no Quadro 3.

Quadro 3 - Dados sobre a imigração venezuelana no Brasil

Aspectos sociodemográficos
• Imigração majoritariamente jovem (72% do total entre 20 e 39 anos), predominantemente masculina (63%) e solteira (54%);
• A crise econômica e política e apontada por 77% dos participantes como o principal motivo para emigrar. 67% dos entrevistados imigraram para o Brasil em 2017;
• A imigração é oriunda de 24 regiões venezuelanas, embora com concentração de três estados: Bolívar (26%), Monagas (16%) e Caracas (15%);
• Os migrantes chegaram em sua maioria de ônibus e levaram uma média de 1 a 2 dias para chegar em Pacaraima, no lado brasileiro da fronteira;
• Uma parcela significativa (58%) conta com redes migratórias composta em sua maioria por amigos e familiares que já residem no Brasil;
• Os imigrantes apresentam bom nível de escolaridade (78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação);
• Os venezuelanos em Roraima apresentam pouco conhecimento do português e muitos não estudam o idioma.
Trabalho e moradia
• 82% do total são solicitantes de refúgio. Cerca de 1/3 dos migrantes possui apenas o protocolo de refúgio, 23% possuem carteira de trabalho, 29% CPF e 4% não possuem nenhum documento;
• A maioria reside em moradia alugada (71%), compartilhando o imóvel com outras pessoas, com o preço do aluguel que ronda até R\$300,00 (56%);
• Com relação ao emprego, 60% possuem alguma atividade remunerada, sendo 28% formalmente empregados;
• A maioria atua nos seguintes ramos de atividades: comércio (37%), serviço de alimentação (21%) e construção civil (13%);
• 51% dos trabalhadores recebem menos de um salário mínimo, 44% recebem entre 1 e 2 salários mínimos e apenas 5% indicaram receber mais de 2 salários mínimos;
• Mais da metade dos entrevistados (54,2%) utilizam seus rendimentos para enviar remessas monetárias (de R\$ 100,00 a R\$ 500,00) para cônjuge e filhos na Venezuela, com a finalidade de ajudar no sustento desses familiares;
• Um pouco mais da metade já acessa os serviços públicos em Roraima, destacadamente na área da saúde (39%). No entanto, é importante frisar que quase a metade do total (48,4%) não utilizou nenhum serviço público;
• Uma parcela significativa dos entrevistados destacou ter sofrido preconceito praticado por cidadão comum cujo principal motivo foi o fato de ser estrangeiro.
• Possibilidade de deslocamento interno no Brasil e perspectivas de retorno
• Ampla maioria aceitaria deslocar-se para outra Unidade da Federação, caso o governo brasileiro apoiasse (77%);
• A oferta de trabalho (80%) em outra localidade do país é a principal demanda para aceitar o deslocamento interno. Seguida de ajuda econômica (11,2%) e auxílio com moradia (5,2%);
• Uma política migratória de suporte ao emprego e ajuda na interiorização encontra percentual considerável de possíveis receptores. Nesse sentido, é fundamental que tais políticas sejam devidamente planejadas com entes federativos, empresariado e sociedade civil;
• Entre as pessoas que não aceitariam realizar o deslocamento, a maioria não tem emprego ou possui menor escolaridade, ou seja, os segmentos mais vulneráveis. Os principais motivos para não aceitar o deslocamento interno e a proximidade da fronteira (38%) e por se considerarem integrados em Boa Vista (37%)
• Somente 25% afirmam pretender retornar a Venezuela. A maioria não pretende retornar tão cedo (47%) ou não sabe (27%)
• Entre os que pretendem retornar, a maioria estima um prazo superior a 2 anos (47%), mas condicionam o retorno a melhoria das condições econômicas (61%).

Fonte: Simões *et al.* (2017, p. 4).

Esses dados são de suma importância para entendimento do quadro migratório atual, sobretudo nos aspectos sociais de vulnerabilidade. O acolhimento e a integração social do estrangeiro são fatores necessários para a efetividade da medida.

2.5 TRABALHOS CORRELATOS SOBRE IMIGRAÇÃO VENEZUELA NO BRASIL

A imigração venezuelana para o Brasil aumenta significativamente a partir de 2014. Antes disso, o fluxo de pessoas na fronteira com a Venezuela, em Roraima, era relativamente baixo, em ambos os sentidos. Com o agravamento da crise econômica na Venezuela, o fluxo de entrada de estrangeiros no Brasil começa a superar o número de brasileiros em direção a Venezuela ano após ano, saltando de 21.197 em 2014 para 57.073 em 2016 e atingindo 184.333 em 2018 (POLÍCIA FEDERAL, 2019). Estudos sobre essa temática vem abordando uma diversidade de questões relacionadas a migração transfronteiriça na fronteira brasileira com a Venezuela, como o processo migratório e a atuação militar brasileira.

Rodrigues (2006) apresenta a fronteira entre Brasil e Venezuela como zona de empréstimos e apropriações culturais, considerando este local como um lugar privilegiado para a compreensão do fenômeno migratório internacional, sobretudo por ser um ambiente singular de trânsito de pessoas e de encontros culturais, utilização de serviços de saúde e educação, formação de famílias binacionais etc. criando uma configuração social específica, tendo em vista a facilidade de deslocamento entre os dois países, ligados por uma rodovia federal (BR 174).

García Arias e Restrepo Pineda (2019) abordam o processo migratório venezuelano com a complexidade que a temática impõe, ressaltando a dinâmica migratória na América Latina, sobretudo nas diversas variáveis que exercem força sobre a questão, como a globalização e a cultura, que sofrem diretamente os impactos nos empregos, a segurança econômica e o salário real, gerando estímulos para o deslocamento dos venezuelanos rumo a outros países com condições melhores de vida.

A atuação militar nesse teatro de operações humanitário é objeto de estudo nos cursos da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, do Exército Brasileiro, em variados níveis de formação. Por exemplo, Herrera (2019) apresenta a imigração de venezuelanos para a Colômbia, Peru e Brasil, ressaltando a coordenação do acolhimento dos imigrantes como atividade militar, trazendo uma militarização da política de acolhimento como resposta ao fluxo crescente de imigrantes venezuelanos que entram no Brasil.

Oliveira (2019), aborda o uso de componentes militares pelo Brasil em face da crise migratória venezuelana, apresentando, a partir de 2014, a crise social, econômica e política que obrigou seus nacionais a migrarem para outros países em busca de melhores condições de vida - uma crise sem paralelos na América Latina. Essa entrada massiva de estrangeiros sem a devida estrutura de recepção no Brasil tem como reflexo diversos impactos sociais, como a invasão dos espaços públicos, aumento na prostituição, superlotação nos hospitais e em alguns casos isolados, xenofobia (OLIVEIRA, 2019).

Teixeira, Coradini e Costa (2019) apresentam os efeitos da cooperação civil-militar na força-tarefa logística humanitária da Operação Acolhida. Em seu estudo, apresentam as percepções dos militares dos atores civis que atuam diretamente no acolhimento de imigrantes, comparando a percepção de cada um desses segmentos a respeito da cooperação civil-militar em três níveis: a coordenação de esforços, a cooperação entre agências e a comunicação mútua. Em relação a coordenação de esforços, identificam a necessidade de maior coordenação, sobretudo entre os civis, necessitando de soluções que otimizem esse aspecto, reduzindo os esforços duplicados e necessitando de maior planejamento. Sobre a cooperação entre agências, relatam que militares e civis percebem um bom nível de cooperação entre os segmentos, mesmo com alguns dados apontando aspectos a serem trabalhados. Em relação a comunicação mútua há uma percepção positiva dos atores envolvidos (TEIXEIRA; CORADINI; COSTA, 2019).

Moulin e Magalhães (2020) aprofundam a questão material e normativa da infraestrutura humanitária da operação de acolhimento de imigrantes venezuelanos no Brasil, apresentando a ambivalência que existe entre controle e liberdade, o papel dos atores em cada esfera de competência e a infraestrutura tecnológica e logística no engajamento nas autoridades migratórias na questão.

Os estudos de monitoramento dos fluxos da imigração são abordados por Palotti *et al.* (2020), ao fazer o monitoramento do êxodo venezuelano pelo Facebook. Os autores propõem o uso desse recurso como fonte de dados adicionais para monitoramento migratório, para a avaliação em tempo real das crises de refugiados e migrantes em todo o mundo. Em janeiro de 2019, o Geodata do Facebook registrou um total de 2,7 milhões de cidadãos venezuelanos em 17 países, enquanto havia uma estimativa de que 3,2 milhões dos usuários, que anteriormente moravam na Venezuela, agora moram no exterior (PALOTTI *et al.*, 2020).

Seguindo a mesma linha tecnológica e de uso de dados de redes sociais, Mazzolli *et al.* (2020) analisam os fluxos de mobilidade de migrantes a partir de dados geolocalizados do Twitter. Os autores selecionaram tweets com informações geográficas, entre 2015 e 2018.

concentrando a análise na América do Sul, Central e no Caribe, onde mais de 70% da migração venezuelana está concentrada. O número de tweets geolocalizados na Venezuela foi relativamente estável em 2015 e 2016 e, em seguida, teve um declínio de mais de 20% em 2017 e quase 50% em 2018, coincidindo com a crise migratória (MAZZOLLI *et al.*, 2020).

Os resultados e as consequências dessa imigração são objetos do estudo de Yamada e Torelly (2019) que aborda as questões legais e desafios práticos para fazer valer os direitos dos migrantes indígenas durante o fluxo migratório, trazendo recomendações com foco no início do processo de recepção dos indígenas venezuelanos no norte do Brasil - um grupo populacional com particularidades culturais, sociais e legais. Segundo Yamada e Torelly (2019), é necessário levar em consideração os modos de vida de diferentes grupos e povos indígenas; o processo histórico de pressão sobre suas terras e recursos naturais; a ausência ou ineficácia da indenização que lhes foi dada pelo Estado pela perda de território; as estratégias elaboradas por grupos e povos na busca de condições de vida decentes, desenvolvimento e autonomia; e a presença ou ausência de relacionamentos a serem mantidos na fronteira, além das fronteiras e também nos contextos urbano e rural.

Na CI ainda há escassez de estudo sobre a imigração venezuelana para o Brasil, especificamente. O foco dado aos estudos sobre imigração na CI brasileira é, no geral, histórico e sobre regimes de informação. O mesmo ocorre em relação a situação de refúgio.

Carneiro (1997) aborda a temática fazendo considerações sobre o ano de 1945 como um período histórico de imigração de europeus. Cogo (2001) apresenta em sua pesquisa um mapeamento inicial e uma análise discursiva sobre as estratégias de enunciação das imigrações e das falas imigrantes, por meio do estudo de uma amostra de mídias impressas brasileiras. Francisco (2016) analisa as constituições e leis federais do Brasil referentes à cidadania, além do exame de processos de naturalização e pedidos de cidadania brasileira depositados nos arquivos correspondentes ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores no Arquivo Nacional para apresentar um relato histórico da aplicação das leis de cidadania e naturalização de estrangeiros no Brasil na primeira metade do século XX.

Koifman (2017) trata da entrada de refugiados judeus no Brasil durante o Estado Novo, a partir da análise de carta escrita por Oswaldo Aranha. E por fim, Nathansohn e Bezerra (2017) destacam os sistemas de informação para refugiados e os mecanismos informacionais para tratar da questão da mobilidade humana, estabelecendo a relação entre as iniciativas de Paul Otlet e La Fontaine, com o papel exercido por Fridtjof Nansen à frente da Secretaria Geral da Liga das Nações e a construção do regime de informação no sistema de refúgio internacional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa social, na qual o conhecimento científico envolve-se com a vida cotidiana da fronteira, buscando apresentar os problemas comuns desta, o que a conduz a também ser classificada como aplicada, uma vez que tem como objetivo analisar o ambiente informacional, apresentando o *status quo* – uma fotografia da situação atual (GIL, 1999) –, visando direcionar políticas públicas migratórias.

Quanto à forma de abordagem do problema é uma pesquisa qualitativa e quantitativa, realizada com base na análise por meio da revisão bibliográfica e da análise documental (GIL, 1999), incluído o conhecimento produzido na Polícia Federal – e dedutivos, com o auxílio de coleta de dados estatísticos, para análise descritiva, orientada para descrever as etapas do procedimento de acolhimento migratório e desenvolver fluxogramas visando a organização do conhecimento e o mapeamento dos processos realizados pelos atores envolvidos.

Tendo como escopo a atuação *in loco* no acolhimento de imigrantes no âmbito da Operação Acolhida, o estudo de caso como método de pesquisa social se adequa perfeitamente como forma de análise empírica, por ser um método específico de pesquisa de campo (COSTA *et. al.*, 2013. Segundo Yin (2010, p. 39), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.”

Visando chegar a um entendimento completo e abrangente do referido evento a ser estudado, o estudo de caso mostra-se apropriado para investigação de fatos de natureza social quando: 1) há uma grande variedade de fatores e relações; 2) não existem leis básicas para determinar quais fatores e relações são importantes; e 3) quando fatores e relações podem ser diretamente observados (FIDEL, 1992. p. 37). Na Operação Acolhida, este pesquisador pode observar diariamente os fatores e relações que envolvem os atores competentes na atuação de acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade, levando em consideração questões teóricas e práticas que interferem no processo, direcionando a pesquisa para a adequação da realidade à teoria e não em função de “[...] um aprendizado que a pesquisa e a reflexão metodológica propiciam” (ROESE, 1999. p. 196).

Numa primeira etapa do estudo, desenvolveu-se um levantamento bibliográfico sobre a CI e seus aspectos, sobretudo na produção, organização e acesso à informação, num viés de disponibilidade da informação, visando gerar conhecimento aos atores envolvidos no processo de acolhimento migratório.

Analisou-se, em seguida, a legislação envolvida, bastante volumosa, espaçada entre normas internacionais, leis nacionais, regulamentos, decretos etc., que geram dúvidas e questionamentos no dia a dia ao operador desse conteúdo. Ao analisar a legislação procurou-se confrontá-la com a prática, trazendo uma visão finalística aos atendimentos necessários aos ditames legais. Com intuito de pensar a imigração de venezuelanos para o Brasil, esta pesquisa aprofunda-se sobre a respectiva imigração, examinando a legislação regente da matéria, ao passo que tenta compreender os pedidos de residência temporária e o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes, tomando como referência a atuação na fronteira do Município de Pacaraima/RR.

Em seguida, são apresentados dados coletados em diversas bases dos órgãos atuantes no mister, como Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), CONANDA, CONARE, CNIg, DPU, ACNUR, OIM, RF, UNFPA, MDS, entre outras, visando apresentar a fotografia da realidade na temática da imigração venezuelana.

O Quadro 4 apresenta os objetivos específicos, os dados coletados em atendimento a esses e os resultados obtidos a partir desses dados.

Quadro 4 - Objetivos do estudo, dados coletados e resultados

(continua)

Objetivo geral: Mapear os fluxos migratórios da Polícia Federal do Brasil no acolhimento de imigrantes por meio da construção de fluxogramas dos processos realizados.		
Objetivos	Dados Coletados	Resultados
a) Refletir sobre a legislação regente, as normas que tratam da situação jurídica do estrangeiro no Brasil e normas infralegais que regulamentam a matéria;	1. Constituição Federal de 1988, 2. Tratado Internacional de Direitos Humanos 3. Lei nº 6.815/80 (revogada) 4. Lei nº 13.445/2017. 5. Portaria Interministerial nº 09/2018 6. Decreto nº 6.975/2009 7. Decreto nº 9.199/2017 8. Lei nº 9.474/1997 9. Decreto nº 9.277/2018	- Destaque dos principais pontos do conjunto de leis analisados. - Análise crítica a partir da legislação.
b) Analisar dados estatísticos oficiais que reflitam a evolução do aumento do fluxo migratório;	10. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR/UNHCR) 11. Comitê Nacional para os Refugiados 12. Polícia federal	- Indicação de índices e estatísticas que retratem o fluxo migratório Brasil x Venezuela - Análise crítica a partir dos dados obtidos.
c) Descrever a atuação da Polícia Federal na região fronteira do Brasil com a Venezuela;	13. Descrição das atividades	- Análise crítica das atividades de migração na visão da Polícia Federal.

Quadro 5 - Objetivos do estudo, dados coletados e resultados

(conclusão)

d) Propor a sistematização dos fluxos informacionais do processo migratório, através de fluxogramas.	14. Análise crítica dos pontos levantados na dissertação, tanto teóricos quanto práticos	- Proposta de sistematização das informações com vistas a contribuir com as atividades da PF.
e) Validar os fluxogramas elaborados para as atividades de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade.	15. Aplicação do questionário com questões sobre os fluxogramas	- Respostas com a visão dos servidores que realizam as atividades mapeadas.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2019).

Para a realização desta pesquisa, inicialmente foi efetuada uma revisão bibliográfica da legislação que envolve o tema migração (seção 2.2), em atendimento ao objetivo ‘a’. Esta revisão serviu para ampliar o entendimento acerca das temáticas que envolvem o estudo. O maior conhecimento desses assuntos permitiu compreender o ambiente informacional analisado, bem como a informação necessária ou adequada para a melhor tomada de decisão, ratificando a escolha do objeto de estudo.

Posteriormente, foi realizada a coleta de dados do ambiente informacional migratório em fontes oficiais (para atender o objetivo ‘b’), visando apresentar uma análise da evolução da questão migratória venezuelana nos últimos cinco anos, possibilitando entender o *status quo* e a organização do conhecimento.

Foram identificados os aspectos e atores envolvidos no contexto migratório de venezuelanos para o Brasil, tendo como objetivo analisar a evolução do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil no País, sobretudo por meio da fronteira com o estado de Roraima, nos anos de 2014 a 2019, concluindo acerca dos impactos que esse fluxo de pessoas tem nas questões migratórias e na atuação da Polícia Federal na região fronteira do Brasil com a Venezuela, visando atender ao objetivo ‘c’.

A partir dos dados obtidos na análise do objetivo ‘c’, foram criados fluxogramas das atividades realizadas no acolhimento de imigrantes que entram no Brasil pela fronteira de Pacaraima/RR (seção 4.2), visando atender ao objetivo ‘d’. O software utilizado para a elaboração dos fluxogramas foi o Bizagi Process Modeler⁴, uma ferramenta gratuita que permite desenhar, diagramar, documentar e publicar processos usando o padrão de modelagem Business Process Model and Notation (BPMN), uma metodologia bastante

⁴ Bizagi Process Modeler - <https://www.bizagi.com/pt/modelagem-com-bizagi-process-modeler-online>

utilizada para modelagem de processos por conta do desenho utilizado que facilita o entendimento do usuário.

Após a elaboração dos fluxogramas com as atividades de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil, os mesmos foram enviados aos servidores que executam tais atividades, juntamente com um questionário para validação da proposta, cujo resultado é apresentado na subseção 4.3.

A validação dos fluxogramas elaborados foi realizada por meio de um questionário aplicado aos servidores que executam as atividades representadas em cada um dos fluxogramas. Foram selecionados 11 servidores que responderam ao questionário que foi enviado por e-mail. Por questões de sigilo, a identidade dos respondentes não será divulgada, sendo os servidores identificados por Respondente 1, Respondente 2..., assim por diante.

O envio do questionário juntamente com os fluxogramas se deu em janeiro de 2020 e as respostas foram enviadas de um dia para outro, com 100% de retorno. O objetivo das questões foi buscar a opinião dos servidores que atuam com as atividades mapeadas, visando compreender se os fluxogramas desenhados representam e atendem às necessidades de informação na hora da execução das atividades. As questões elaboradas constam no APÊNDICE A deste trabalho.

As etapas complementares a cada um dos objetivos consistem em:

a) Levantamento da literatura sobre imigração, detalhamento a legislação regente e os termos e definições usualmente utilizados em questões de fiscalização migratória, como refúgio, residência temporária, prazo de vistos etc., fundamentando os mesmos na legislação a ser estudada no objetivo específico ‘a’;

b) Análise da evolução do aumento do fluxo migratório por meio de dados estatísticos oficiais e apresentação quantitativa e qualitativa dos dados relacionados à entrada e saída de migrantes, aos países de nacionalidade dos mesmos, às solicitações de residência temporária e de reconhecimento de condição de refugiado, sobretudo, dos imigrantes oriundos da Venezuela;

c) Levantamento dos dados migratórios, considerando o período de cinco anos (2014-2018), dos seguintes quesitos:

- Quantidade de solicitações de Refúgio de haitianos, em cada ano (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018), divididos por Estado da federação de solicitação, se possível.
- Quantidade de solicitações de Refúgio de venezuelanos, em cada ano (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018), dividido por Estado da federação de solicitação, se possível.
- Quantidade de entradas/saídas de haitianos em cada ano (2014, 2015, 2016, 2017

e 2018), divididos por Estado da federação de solicitação, se possível.

- Quantidade de entradas/saídas de venezuelanos em cada ano (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018), divididos por Estado da federação de solicitação, se possível.
- Quantidade de pedidos de Residência Temporária de haitianos, em cada ano (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018), e a divisão por cada sexo.
- Quantidade de pedidos de Residência Temporária de venezuelanos, em cada ano (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018), e a divisão por cada sexo.
- Quantidade de venezuelanos que solicitaram refúgio no Brasil e tiveram o pedido deferido pelo CONARE? Qual é o amparo legal para deferimento ou rejeição?
- No caso de reconhecimento da condição de refugiado, quais os direitos que o imigrante venezuelano possui no Brasil? É concedida a autorização de residência temporária?
- Qual é o papel da Polícia Federal no processo? Participa da tomada de decisão sobre o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes ou apenas documenta a solicitação?
- Estão sendo concedidos vistos temporários de acolhimento humanitário aos venezuelanos? No caso de não, qual outro instituto tem sido aplicado aos casos de migrantes venezuelanos?
- Outros dados que julgar úteis.

d) Elaboração e análise dos gráficos referentes aos dados migratórios visando apresentar uma fotografia do quadro atual;

f) Análise dos impactos da imigração de venezuelanos na região de fronteira, e da atuação da Polícia Federal na localidade;

g) Propostas de melhoria na atuação da Polícia Federal na diáspora.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos a partir dos objetivos elaborados para auxiliar a resolver a problemática apresentada neste estudo. Dessa forma, apresenta-se um texto sobre a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – OPERAÇÃO ACOLHIDA e, em seguida os fluxogramas relacionados ao acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil (Fluxogramas I, II e III).

4.1 FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA - OPERAÇÃO ACOLHIDA

A Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima – OPERAÇÃO ACOLHIDA é a primeira missão de natureza humanitária em território nacional, tendo sido iniciada em março de 2018, como medida emergencial ao grande fluxo migratório de venezuelanos entrando no Brasil em busca de ajuda humanitária (BRASIL, 2019a). É um esforço conjunto de diversos órgãos e agências, como Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), Polícia Federal, CONANDA, CONARE, CNIg, DPU, ACNUR, OIM, RFB, UNFPA, MDS), entre outros, todos atuando no acolhimento dos imigrantes em situação de vulnerabilidade. Os procedimentos adotados variam conforme a natureza e a necessidade. Os fluxogramas que seguem demonstram como é feito o acolhimento a depender da situação em que se encontra o imigrante.

4.2 PROPOSTA

Esta proposta se pautou no desenvolvimento de fluxogramas visando à organização do conhecimento e o mapeamento dos processos realizados pelos atores envolvidos no contexto da PF, especificamente nas atividades de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil.

A escolha da utilização de fluxogramas se deu, porque, de acordo com Oliveira (2001), o fluxograma representa com racionalidade, lógica, clareza e síntese rotinas ou procedimentos em que estejam envolvidos documentos, informações recebidas, processadas e emitidas, bem como seus respectivos responsáveis e/ou unidades organizacionais. Também porque o fluxograma é a ferramenta mais utilizada para a análise de rotinas e sua elaboração é uma técnica que permite que se visualize o macroprocesso, processos, tarefas e atividades das operações (SILVEIRA, 2010).

Para Cury (2005), o fluxograma é um gráfico de processamento universal, utilizados para trabalhos de análise administrativa, que representa o fluxo ou a sequência normal de qualquer trabalho, produto ou documento.

O Fluxograma é uma ferramenta de uso amplamente disseminado que pode ser aplicada na descrição de diversos tipos de fluxos sequenciais, como o fluxo das atividades que compõem um processo organizacional ou um projeto, dos materiais em processos de manufatura, das instruções que compõem um algoritmo computacional, e dos dados que fluem num sistema, por meio do encadeamento de símbolos, como o retângulo para representar atividades e o losango para representar tomadas de decisão (KRAJEWSKI; RITZMAN; MALHOTRA, 2009; NAKATSU, 2010).

Cury (2005, p. 340) destaca que as vantagens do fluxograma, são:

- a) Permitir verificar como funcionam, realmente, todos os componentes de um sistema, mecanizado ou não, facilitando a análise de sua eficácia;
- b) Entendimento mais simples e objetivo do que o de outros métodos descritivos;
- c) Facilitar a localização das deficiências, pela fácil visualização dos passos, transportes, operações, formulários, etc.;
- d) aplicação a qualquer sistema, desde o mais simples aos mais complexos;
- e) O rápido entendimento de qualquer alteração que se proponha nos sistemas existentes, por mostrar claramente as modificações introduzidas.

Assim, o uso de fluxogramas nesse estudo se relacionam, portanto, ao fato de a ferramenta permitir ilustrar a logística interna das atividades migratórias, entendendo que ela facilita o uso por parte do servidor envolvido na atividades em qualquer momento do processo, permitindo esclarecer dúvidas e dar sequência à atividade seguindo a padronização preestabelecida em documentos internos da PF. Além disso, acredita-se que este tipo de instrumento gráfico pode reduzir as dúvidas existentes em relação à exatidão do desempenho sequencial das funções aqui representadas.

O investimento do tempo neste estudo para propor uma solução por meio do uso de fluxograma se justifica, tendo em vista que a elaboração de fluxogramas também permite que atividades ou etapas repetidas de uma determinada atividade sejam identificadas ou ainda permitem eliminar algum passo ou trâmite desnecessário identificado na atividade, ou mesmo criar atalhos, otimizando o processo, além de possibilitar a identificação dos pontos críticos na execução do trabalho.

Existem dois tipos de fluxogramas: horizontal, vertical, e outros tipos que derivam desses, como: de colunas, administrativo, linear e outros. Neste estudo foi utilizado o modelo de fluxograma linear, que apresenta o início, desenvolvimento e o fim do processo.

4.2.1 Fluxogramas de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil

O estrangeiro ingressa no Brasil através da fronteira com a Venezuela e se apresenta no Posto de Registro e Identificação em Pacaraima/RR (PRI) à Polícia Federal (PF) para atendimento de sua demanda, que pode ser ENTRADA PARA VISITA, SOLICITANTE DE REFÚGIO ou SOLICITANTE DE RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA (Figura 4).

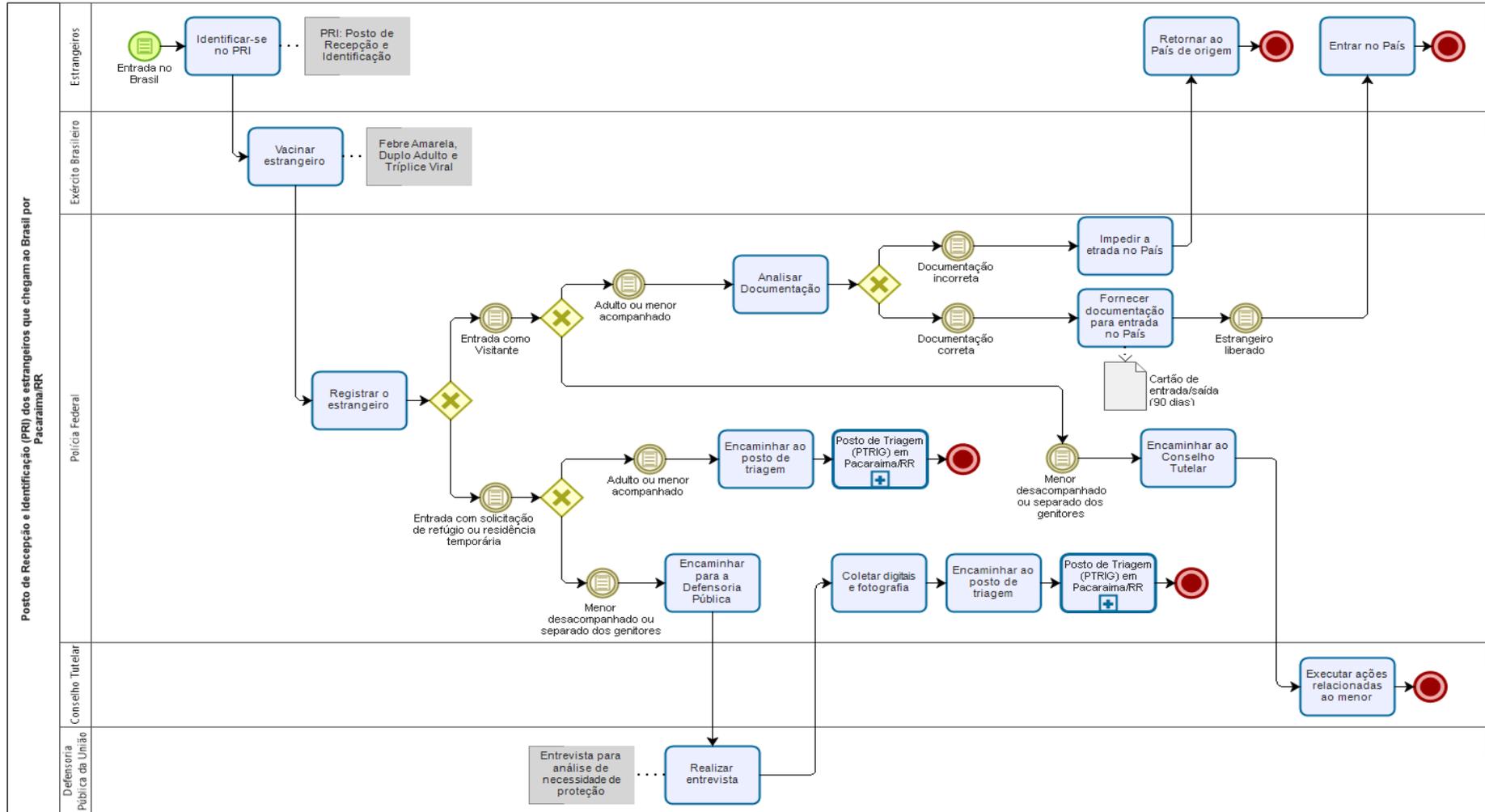
Ao chegar ao País, o estrangeiro é vacinado pelo Exército Brasileiro (EB) (Febre Amarela, Duplo Adulto e Tríplice Viral).

Caso entre como VISITANTE, independentemente de ser maior de idade, e esteja com a documentação regular, o estrangeiro recebe o Cartão de Entrada e Saída, com o prazo permitido de permanência no Brasil. Estrangeiros podem ficar no Brasil como visitantes por um prazo máximo de 180 dias a cada ano migratório, sendo que cada entrada estará limitada a um prazo máximo de 90 dias, restando ao interessado solicitar junto à PF prorrogação do prazo de estada inicialmente concedido, respeitados os 180 dias mencionados (art. 20, caput e parágrafo primeiro do Decreto nº 9199/17). No caso dos venezuelanos, conforme QUADRO GERAL DE REGIME DE VISTOS em vigor (BRASIL, 2019b), publicado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), o prazo de estada como visitante está limitado a 60 dias em cada entrada, porém garantidos os 180 dias de estada máxima a cada ano migratório, a critério da Autoridade Migratória (Policial Federal) que analisará caso a caso. Em caso de extrapolação do período autorizado, caberá multa no valor mínimo de R\$ 100,00 (Cem Reais) e no máximo de R\$ 10.000,00 (Dez Mil Reais) para pessoa física, conforme preceitua o art. 108, V da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração).

Caso entre como VISITANTE e seja maior de idade, porém com a documentação irregular, o estrangeiro é impedido de entrar no País.

Caso entre como VISITANTE, seja menor de idade desacompanhado ou separado de seus genitores e esteja com a documentação irregular, o estrangeiro é encaminhado ao Conselho Tutelar da Cidade de Pacaraima/RR para providências de praxe. É considerada desacompanhada, a criança ou adolescente que não possuem um adulto acompanhando-lhes no seu ingresso em território nacional. É considerada separada a criança ou adolescente acompanhada por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha o poder familiar.

Figura 3 - Fluxograma I - Posto de Recepção e Identificação (PRI) dos estrangeiros que chegam ao Brasil por Pacaraima/RR



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Caso o estrangeiro seja menor desacompanhado ou separado dos seus genitores e necessite de Regularização Migratória (Refúgio ou Residência Temporária), é encaminhado à Defensoria Pública da União (DPU) para entrevista e análise de necessidade de proteção, sendo da DPU a responsabilidade pelos pedidos de regularização migratória e atos de proteção de crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade, conforme previsto na Resolução Conjunta de 09 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017), editada pelo CONANDA, CONARE, CNIg e DPU.

O menor desacompanhado ou separado dos genitores que necessita de regularização migratória é encaminhado à Polícia Federal para coleta de digitais e fotografia. Após, por ser necessária a regularização de sua situação como solicitante de Refúgio ou Residência Temporária, é encaminhado ao Posto de Triagem (PTRIG).

Após ser vacinado, o estrangeiro solicitante de REFÚGIO ou RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA é encaminhado pelo EXÉRCITO BRASILEIRO para o Posto de Triagem em Pacaraima/RR (P-TRIG) (Figura 5).

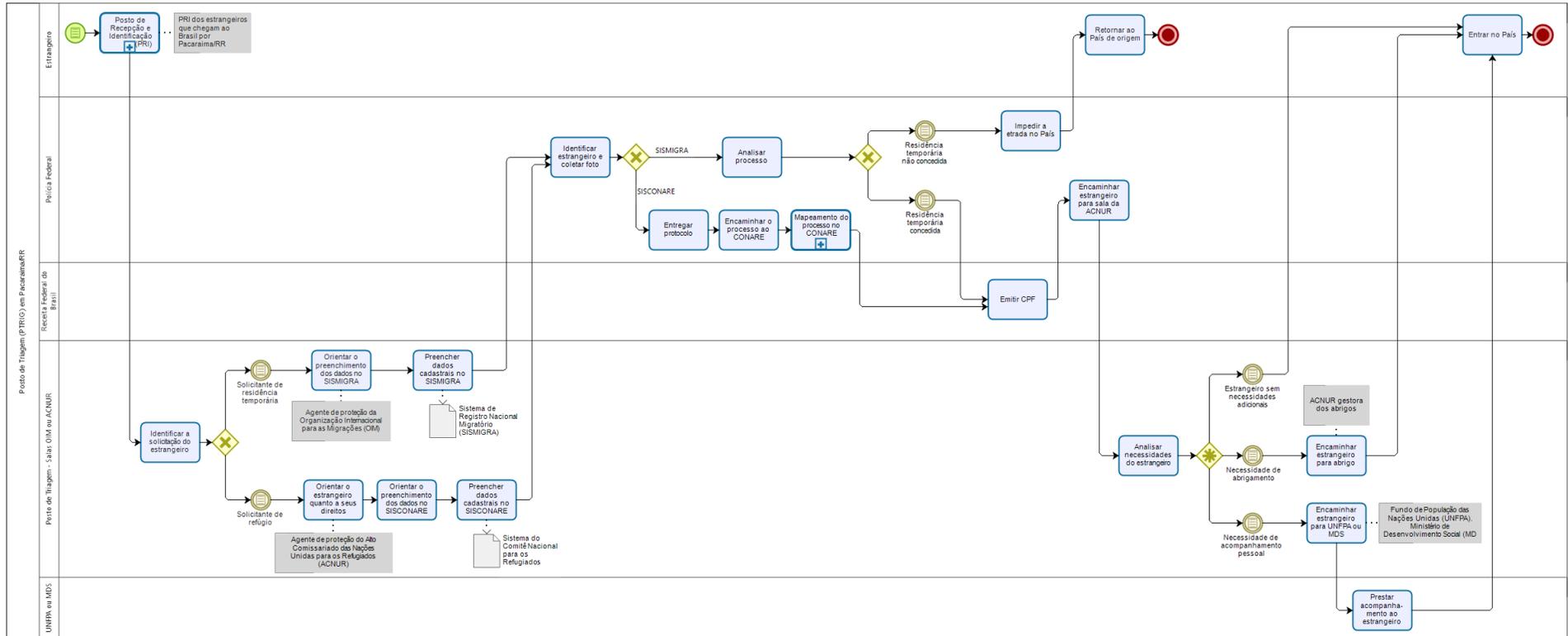
Caso solicite REFÚGIO, direciona-se ao Posto de Triagem em Pacaraima/RR (PTRIG), onde o solicitante de REFÚGIO é recebido por agente de proteção do ACNUR⁵, onde é orientado de seus direitos e recebe auxílio no preenchimento do Sisconare. O Sisconare (BRASIL, 2019c) é o sistema por meio do qual se solicita o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, e por meio do qual essas solicitações são processadas.

Posteriormente, o imigrante segue para a Polícia Federal (PF)⁶, para identificação (coleta de digitais e foto) e apresentação de seu pedido de Reconhecimento da Condição de Refugiado, fundamentando fatos e motivos para que o Policial Federal instrua o processo que será encaminhado ao CONARE. No Refúgio, a PF tem papel apenas de instrução do processo, cabendo ao CONARE a decisão final a respeito da concessão. Em seguida, o estrangeiro recebe o protocolo de solicitação.

⁵ ACNUR é a agência da ONU para refugiados e também para qualquer situação de proteção contra riscos e vulnerabilidades da pessoa, maior ou menor, seja em residência temporária ou refúgio. Portanto, se identificado algum possível caso de proteção durante o processo de registro, o PoC será encaminhado a um Assistente de Proteção. Da mesma forma em que se o caso for identificado antes do registro, será comunicado para que seja inserida uma *Specific Need*.

⁶ No tocante ao refúgio, ao papel central da Polícia Federal no processo de concessão inicial de documentos se deve pela atribuição da competência legal presente no art. 21 da Lei do Refúgio brasileira (Lei n. 9.474/1997), segundo o qual “emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo” (BRASIL, 1997) e que permite acesso ao trabalho de forma imediata.

Figura 4 - Fluxograma II – Posto de Triagem (PTRIG) em Pacaraima/RR



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Após preenchimento da solicitação, a Polícia Federal concede a Autorização de Residência Provisória ao solicitante de refúgio, com estada até a decisão final do processo no CONARE e emite o protocolo do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, que será o documento de identificação do solicitante de refúgio e terá validade de 1 ano, prorrogáveis, até o julgamento da demanda pelo CONARE.

De posse do protocolo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, o estrangeiro é encaminhado para sala da RECEITA FEDERAL (RFB), onde receberá seu CPF, que lhe permitirá retirar os demais documentos (como por exemplo a carteira de trabalho) em Boa Vista/RR.

Após estar documentado, o estrangeiro (*persons of concern - PoC*) segue para a Sala de Registro⁷ da ACNUR. Caso seja identificado algum caso de acompanhamento, o estrangeiro é conduzido a sala do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)⁸ ou do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Regularizado, o estrangeiro é liberado para seguir viagem ao seu destino.

Caso solicite RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA, direciona-se ao Posto de Triagem em Pacaraima/RR (PTRIG), onde o solicitante de RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA é recebido por agente de proteção da OIM, que orienta o imigrante no preenchimento dos dados cadastrais no Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) (POLÍCIA FEDERAL, 2019).

Em seguida, o imigrante é encaminhado para a Polícia Federal (PF), para identificação (coleta de digitais e foto) e apresentação da documentação e do seu pedido de Residência Temporária, fundamentando fatos e motivos na entrevista para que o Policial Federal instrua e julgue o processo. Na Residência Temporária, a PF tem papel decisório, tendo competência para decisão final a respeito da concessão da Residência Temporária por dois anos, conforme preceitua a Portaria Interministerial nº 9 (BRASIL, 2018), desde que devidamente instruído com toda a documentação necessária⁹. Concedida a solicitação, o estrangeiro recebe um

⁷ O Registro é um procedimento realizado pelo ACNUR e o mesmo tem a finalidade de proteção ao PoC. A partir da análise dos dados é possível a construção de soluções duráveis para o mesmo, onde, após serem documentados pelas contrapartes presentes no Posto de Triagem (PTrig), realiza-se uma entrevista com os solicitantes de refúgio e de residência. Através do Registro, o ACNUR complementa seu mandato de Proteção ao reconhecer possíveis Specific Needs, coletando dados sobre escolaridade, perfil laboral, local de destino no Brasil, entre outros dados. Serão registradas pelo ACNUR todas as pessoas que passarem pelo Posto de Triagem de Pacaraima, sendo elas solicitantes de refúgio, residência temporária, ou com dupla nacionalidade.

⁸ O Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) é a agência de desenvolvimento internacional da ONU que trata de questões populacionais.

⁹ Importante ressaltar que caso o solicitante de autorização de residência seja indígena nacional de país fronteiriço e não possua os documentos elencados nos incisos III e IV do artigo segundo (III - cédula de identidade ou passaporte; IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso III), poderá ser aceito documento de identificação emitido pelo país de origem, acompanhado de autodeclaração de filiação, em virtude de sua situação de vulnerabilidade.

Protocolo de Autorização de Residência, que será sua identificação até a entrega do Documento de Registro Nacional Migratório, que passará a ser seu documento de identificação.

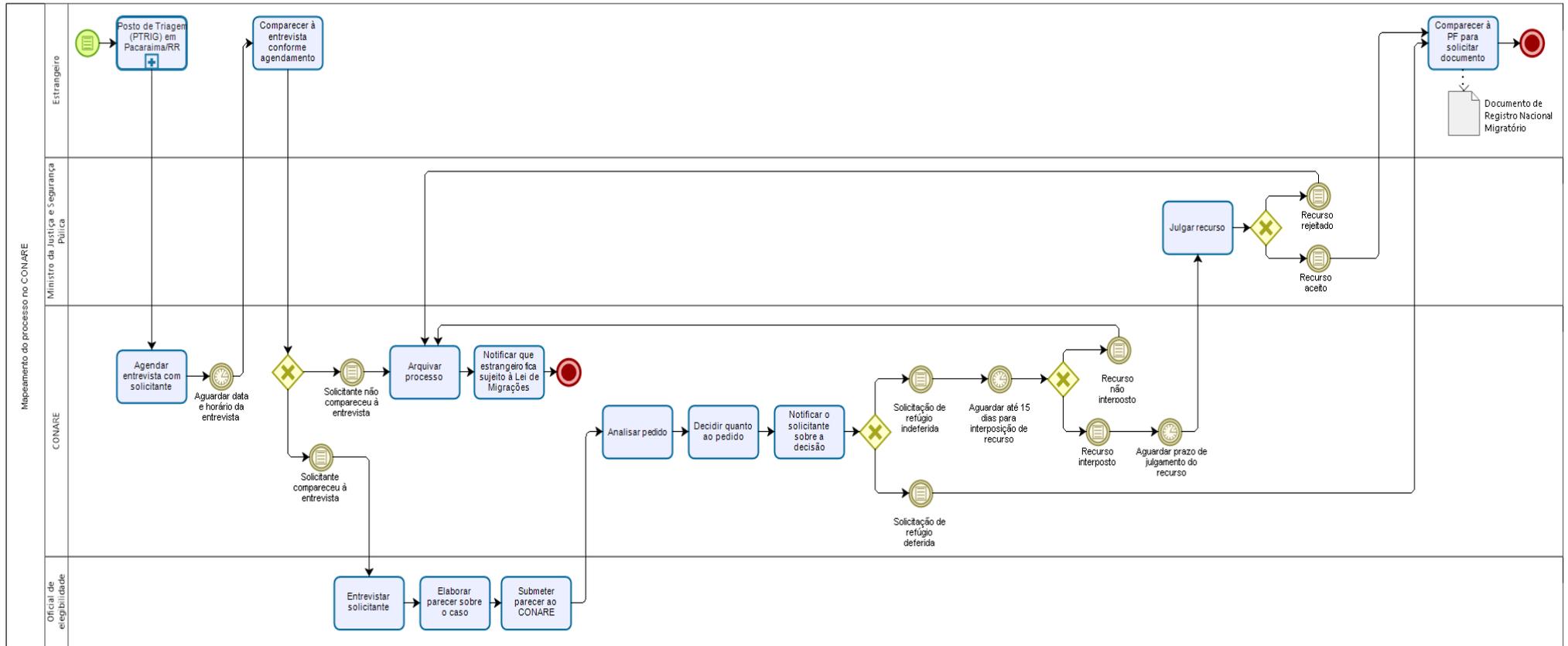
Ato contínuo, o estrangeiro é encaminhado para sala da RECEITA FEDERAL (RFB) onde receberá seu CPF, que lhe permitirá retirar os demais documentos (como por exemplo a carteira de trabalho) em Boa Vista/RR.

Após estar documentado, o estrangeiro (*persons of concern-PoC¹⁰*) segue para a Sala de Registro da ACNUR. Se for identificado algum caso de acompanhamento em relação às ações de promoção da saúde sexual e reprodutiva e a prevenção da violência baseada em gênero no contexto de assistência humanitária, o estrangeiro é conduzido à sala do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); ou, em caso de acompanhamento psicossocial com psicólogo e assistente social, o estrangeiro é conduzido ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Regularizado, o estrangeiro é liberado para seguir viagem ao seu destino.

Cabe ressaltar que, durante os procedimentos, o Exército Brasileiro fornece a alimentação para o estrangeiro.

¹⁰ Pessoas refugiadas e outras pessoas de interesse (PoCs). Definição de pessoas de interesse para ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2013).

Figura 5 - Fluxograma III – Mapeamento do processo no CONARE



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020).

Após receber o processo através do SISCONARE, o CONARE agenda uma entrevista com o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, que será realizado com um oficial de elegibilidade, profissional responsável pelas entrevistas com os solicitantes de refúgio, que elabora parecer sobre o caso e submete ao CONARE para a tomada de decisão.

O CONARE dará o parecer conclusivo, reconhecendo ou não o status de refugiado ao solicitante. No caso de indeferimento do pedido, o solicitante deve ser notificado da decisão que indefere sua solicitação de refúgio para interpor recurso, se assim quiser, no prazo de quinze dias. Ao término do processo administrativo, o governo brasileiro pode adotar duas posições:

1) Deferir a solicitação e reconhecer a condição de refugiado do solicitante, após o qual deverá este registrar-se junto a Polícia Federal, solicitar o Registro Nacional Migratório (RNM) e assinar Termo de Responsabilidade no qual reconhece a transitoriedade da condição de refugiado reconhecida pelo Brasil, que subsistirá enquanto perdurar a situação objetiva em seu país de origem, e onde se compromete a cumprir e respeitar não apenas as normas, regulamentos e procedimentos relacionados à questão do refúgio, mas as do ordenamento brasileiro de modo geral, com fins à manutenção da ordem pública, ou;

2) Negar o reconhecimento da condição de refugiado do solicitante, por ele não ter se enquadrado nas condições de elegibilidade a este *status*, constantes tanto na Lei nº 9.474/97 quanto nas normas internacionais relacionadas ao tema. Nesse caso, o solicitante tem a possibilidade de, no prazo de quinze dias, contados a partir do momento em que é oficialmente notificado da decisão, apresentar recurso fundamentado ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, que tomará a decisão final sobre o caso.

4.3 VALIDAÇÃO DA PROPOSTA

Para proceder à validação dos fluxogramas, apresenta-se nesta seção os resultados obtidos com os questionários enviados aos servidores. Os resultados serão apresentados, agrupando-se as respostas por questão.

A **questão (a) buscou saber se o início e fim de cada atividade representada nos fluxogramas estão adequados**. Foi unânime a resposta de que sim, pois todos os 11 respondentes concordaram que a representação de início e fim estavam adequadas. O respondente 4 destacou que “*o fluxograma é bem esclarecedor e auxilia inclusive aos diversos colegas que chegam de missão sem conhecimento da realidade do fluxo migratório*”. O Respondente 5 comentou que “*as atividades representadas no fluxograma representam a*

realidade em relação ao acolhimento dos estrangeiros quando chegam no Posto de Registro e Identificação em Pacaraima/RR”.

A **questão (b) buscou identificar se os fluxogramas podem auxiliar a tomada de decisão na hora da execução da tarefa.** Novamente, as respostas de todos os servidores foram positivas, inclusive indicando que *“os fluxogramas elaborados auxiliam na construção de processos decisórios e executórios aos níveis de gerência e processamento dos pedidos de proteção migratória providenciadas por servidores da PF, especificamente por clarearem os principais pontos do arcabouço legal/doutrinário/técnico-operacional de cumprimento das normas governamentais vigentes”*, (Respondente 2); sendo os fluxogramas *“de grande valia para todos que trabalham direto e indiretamente na operação”* (Respondente 3), pois são *“práticos e sucintos”* (Respondente 9) *“e que poderão fornecer “uma visão panorâmica dos passos a serem realizados no processo de regularização migratória”* (Respondente 4), além de serem *“úteis para os servidores que trabalham no atendimento ao estrangeiro, seja no controle migratório ou na elaboração do processo de refúgio ou residência”* (Respondente 5), e *“úteis para controle e racionalização do processo. Eles podem sim impactar na decisão na medida que estabelecem os próximos passos. Ainda que a ‘tomada’ de decisão seja algo maior, o fluxograma impacta o decisor”* (Respondente 8), possibilitando ter *“uma noção do todo, ficando bem mais fácil perceber a importância do serviço in loco”* (Respondente 7).

A **questão (c) buscou saber se os fluxogramas elaborados preenchem as lacunas decorrentes da falta de comunicação e informação.** Novamente todas as respostas foram positivas. O Respondente 1 entende *“que os fluxogramas são importantes para a padronização do processo, pois formalizam e definem as tomadas de decisões que devem ser as mesmas para todos os agentes que atuam no processo. Além disso, facilita o treinamento de novos profissionais”*. O Respondente 2 escreveu que *“em relação à PF os fluxogramas poderiam ser mais detalhados em relação a outras ações de tomadas de decisões e/ou atividades rotineiras, porém fugiria à sua concepção de visualização geral dos processos de concessão de proteção migratória”*. O Respondente 4 informou que *“os fluxogramas estabelecem uma padronização nos caminhos a serem seguidos, auxiliando os diversos colegas que chegam de missão sem conhecer a realidade do fluxo migratório, colegas estes das mais diversas organizações envolvidas”*. O Respondente 5 indicou que *“o servidor que estiver realizando o atendimento ao estrangeiro consegue com o auxílio dos fluxogramas esclarecer várias dúvidas que possam surgir”*. O Respondente 7 mencionou que: *“tendo uma ideia do todo e do porquê existem certos procedimentos e necessidades fica mais fácil compreender a inserção de nosso trabalho”*. Nesse contexto, os respondentes 9 e 11, complementam os comentários

informando, respectivamente que os fluxogramas elaborados preenchem as lacunas decorrentes da falta de comunicação e informação, *“principalmente pela alta rotatividade de missionários que passam pela Operação Acolhida”*, *“além de facilitar a instrução e compreensão do procedimento por parte de novos servidores”*.

A **questão (d) teve como objetivo identificar se as rotinas representadas nos fluxogramas podem auxiliar no desempenho da função do servidor**. Nessa questão apenas o Respondente 8 mencionou não poder opinar a respeito, mas não explicou o porquê. Os demais servidores responderam positivamente. O Respondente 1 acredita que os fluxogramas podem auxiliar nos momentos de dúvida, e de acordo com o Respondente 5 *“têm conteúdo suficiente para auxiliar um missionário que nunca trabalhou com imigração. É muito simples a sua compreensão”*. O respondente 9 comentou que os fluxogramas podem auxiliar nas tarefas, pois *“a maioria dos servidores que chegam na Operação Acolhida nunca trabalharam com imigração antes”*. O Respondente 2 afirmou que *“as rotinas clareiam a extrema responsabilidade de cada ente público (governo federal) ou externo (agências participativas estrangeiras ou não) nos atendimentos e confecções documentais do processo de acolhimento migratório”*. O Respondente 4 salientou que *“a representação gráfica de todos os passos a serem seguidos no fluxo migratório dá uma melhor visão e segurança no exercício da função, isso conseqüentemente proporciona um melhor desempenho”*. O respondente 7 explicou que *“tendo uma melhor ideia da sinergia de esforços, diante do grande quadro apresentado no fluxograma, fica mais fácil perceber e realizar melhorias em meu desempenho”*.

A **questão (e) pedia por sugestões para melhoria dos fluxogramas (representação das atividades, layout, apresentação, cores)**. Nessa questão, a maioria dos servidores deixou algum comentário. O Respondente 2 comentou que *“todos os três [fluxogramas] estão bem desenhados e enxutos. Detalhes mais específicos eventualmente seriam úteis, todavia seriam excessivamente fatigantes, em razão das enormes responsabilidades da PF na recepção e avaliação documental da concessão de entrada no país”*. Na opinião do Respondente 3 *“os fluxogramas estão muito bem feitos e detalhados, deixaria como sugestão que as palavras sim e não fossem verdes e vermelhas respectivamente”*. Em relação às cores, o Respondente 7 também se manifestou: *“cores mais vivas, para realçar e atrair mais a atenção do leitor”* e o Respondente 9 sugeriu *“cores diferenciadas entre atividades de refúgio e residência, por exemplo, azul para refúgio e vermelho para residência, como fazem no PRI e PTRIG. Também pode-se diferenciar a forma para as diferentes agências, tipos de atividades ou decisões”*. O Respondente 4 também sugeriu mudanças nas cores: *“talvez fosse interessante*

diferenciar as cores em processos migratórios distintos, exemplo: há duas situações migratórias: Solicitante de refúgio ou Solicitante de Residência temporária. O Fluxo para o Solicitante de refúgio na cor azul e o fluxo para o Solicitante de Residência temporária verde, e assim também para os demais casos”, assim como o Respondente 11 que sugeriu “*o acréscimo de cores diferentes para identificar os caminhos mais usuais, facilitando a leitura rápida do procedimento adequado*”. O Respondente 6 disse não ter nada a acrescentar e que os fluxogramas estão “*de acordo com as determinações e legislação vigente que trata sobre o assunto*”.

Como pode-se perceber, as respostas emitidas pelos servidores foram muito positivas. Na visão dos respondentes, os fluxogramas elaborados atendem às necessidades das tarefas e representam bem as atividades de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil.

Um das sugestões em relação à apresentação dos fluxogramas foi em relação à aplicação de cores diferenciadas, contudo, optou-se por utilizar e manter nos processos e subprocessos a sequência de cores fornecidas pela paleta de opções do Bizagi, com cores mais suaves, mas com marcações evidenciadas de forma a facilitar a leitura e o entendimento.

4.4 DISCUSSÕES

A crise na Venezuela fez com que boa parte da população procurasse outro local para viver de forma digna e, no caso o Brasil é uma boa opção (a Venezuela faz divisa com o Brasil, Colômbia e Guiana Inglesa), por conta de sua política externa de acolhimento a refugiados, a possibilidade de se atravessar a pé pela fronteira seca e a não exigência de visto para os venezuelanos ingressarem no país. Tendo em vista que a Venezuela não possui laços políticos saudáveis com a Colômbia (a fronteira de lá constantemente é fechada) e que a Guiana Inglesa é um país extremamente pobre, o Brasil se torna a melhor opção para os Venezuelanos.

A fragilidade humana é apresentada aqui, sobretudo pela falta de alimentos no país vizinho. A dignidade da pessoa humana tem uma aplicação muito forte na causa em questão, tendo em vista a situação pela qual se encontra a Venezuela. Todos são humanos e isso torna o trabalho muito difícil. Não é fácil lidar no dia a dia com esta situação, andar pelas ruas de Pacaraima (RR) e ver venezuelanos em situação extrema miséria; ir almoçar e ser abordado por venezuelanos (a maioria crianças) pedindo comida na porta do restaurante, estar no atendimento imigratório e ter que conceder um prazo curto ou até mesmo negar a entrada no

país a uma pessoa em estado quase desumanizado. Não que esses problemas não ocorram em outros lugares, mas aqui se torna tão evidente e tão próximo de nós que é impossível não se sensibilizar. A lei é aplicada, mas a vontade do policial de ajudar fica frustrada. A polícia não resolve problemas sociais, ainda mais quando estes acontecem em outro país.

A cidade de Pacaraima fica localizada no estado de Roraima, e faz fronteira com a cidade de Santa Helena de Uairén, que fica do lado venezuelano. Como é sabido, a Venezuela passa por uma forte crise política e de abastecimento, o que tem repercutido no aumento do número de imigrantes venezuelanos entrando no Brasil de forma legal, ilegal e até mesmo pedindo refúgio. Esses venezuelanos entram no Brasil com intenções diversas e uma boa parte permanece de forma irregular no País, sem documentação ou com documentação irregular, buscando alternativas de sobreviver com dignidade.

É comum se deparar com venezuelanos nos sinais de trânsito de Boa Vista (RR) em situação de mendicância ou vendendo frutas, trabalhando de forma irregular nos comércios ou até mesmo se prostituindo na cidade. Muitos têm optado em cometer crimes, o que fez aumentar as estatísticas de furtos, roubos, rufianismo e homicídios no estado, sobretudo em Pacaraima e em Boa Vista.

A cidade de Santa Elena de Uiarén, na Venezuela, era uma cidade turística; o fluxo era inverso, brasileiros indo passar o fim de semana na Venezuela, fazendo compras, festas, um grande intercâmbio econômico, cultural e afetivo, já que diversas famílias binacionais se formaram e continuam se formando. Em 2014, a situação ainda era tranquila, mas a partir de 2015 tudo mudou. A Venezuela se aprofundou numa crise econômica gigantesca, que só aumenta desde então e gera o deslocamento de pessoas em massa.

A informação como recurso de poder fica evidenciada ao reunir dados estatísticos oficiais que refletem a evolução do aumento do fluxo migratório venezuelano, demonstrando índices e estatísticas que retratam o fluxo migratório Brasil x Venezuela. Com essa fotografia da realidade é possível otimizar recursos humanos e materiais dos atores envolvidos no processo de acolhimento de imigrantes, trazendo eficiência, eficácia, efetividade e economicidade no cumprimento do mister.

Para cumprimento da missão, vários órgãos atuam com sinergia na OPERAÇÃO ACOLHIDA, são eles: Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), com atribuições logísticas, no geral; Polícia Federal, com atuação na fiscalização migratória, de identificação, de inteligência policial, entre outras; CONANDA, com foco nas questões que envolve menores, entre outras; CONARE e CNIg, responsáveis pela edição de normativos relacionados a migração e direcionamento das políticas públicas migratórias; DPU, com

atribuições no tocante a medidas jurídicas necessárias a efetivação da política migratória de acolhimento; ACNUR e OIM, organismos internacionais com atribuições específicas, de acordo com cada situação em que se encontra o imigrante; RFB, UNFPA e MDS, que atuam de acordo com suas atribuições legais.

A elaboração de fluxogramas das atividades realizadas no acolhimento de imigrantes que entram no Brasil pela fronteira de Pacaraima/RR foi possível após a análise da legislação regente, que vincula a atuação dos agentes públicos envolvidos e seus limites legais, e a demonstração dos dados estatísticos que demonstram o tamanho do desafio que a imigração venezuelana impõe ao Brasil na garantia dos Direitos Humanos aos imigrantes que necessitam de acolhimento e procuram no Brasil um socorro imediato aos seus flagelos. Definir a atuação dos atores e mapear os processos realizados na atividade de polícia migratória foi o produto gerado após a análise do andamento operacional no teatro de operações da Operação Acolhida em Pacaraima/RR.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E TRABALHOS FUTUROS

Com o término desta pesquisa apresentou-se uma fotografia do *status quo* da realidade migratória na fronteira com a Venezuela, sobretudo no Município de Pacaraima, em Roraima, fronteira com Santa Elena de Uairén, Venezuela. A atuação da Polícia Federal na região é de fundamental importância, não apenas pelo cumprimento de sua atribuição constitucional de polícia de fronteiras, mas pelo fato de que sem sua atuação *in loco* ficaria impossibilitado o acolhimento dos imigrantes em situação de vulnerabilidade que chegam ao Brasil.

Os fluxogramas propostos nos resultados são os produtos mais importantes da pesquisa, pois são a materialização do objetivo do trabalho. Eles representam a materialização de várias etapas desta pesquisa, inicialmente concebendo a natureza da informação analisada na pesquisa, por meio de uma perspectiva interdisciplinar da CI com a Ciência Policial, auxiliando na solução dos problemas envolvidos, sobretudo na forma que a informação migratória é utilizada e o poder que ela possui no direcionamento das políticas públicas migratórias, ressaltando o poder informacional. Como indica Braman (2006, p. 130, tradução nossa), “os governos contemporâneos usam a informação e tecnologias de informação de novas maneiras. Essas práticas levaram a mudanças na natureza do poder e de seu exercício via política de informação”.

Nesse sentido, a geração da informação sobre os fluxos migratórios venezuelanos passou pelo estudo da legislação regente, as normas que tratam da situação jurídica do migrante no Brasil e normas infralegais que regulamentam a matéria, e sua análise crítica em confronto com a realidade na atividade de controle migratório realizada pela Polícia Federal na fronteira com a Venezuela.

Esse arcabouço jurídico é a todo tempo desafiado pelos fluxos globais, tendo uma necessidade constante de readequação frente aos novos desafios que são impostos. Os fluxos migratórios são desafios em níveis globais, porém as respostas acabam sendo em nível local, no caso em Pacaraima/RR, o que acaba não sendo suficiente para a solução definitiva, resultando quase sempre em medidas emergenciais de solução temporária à problemática.

A função de polícia de fronteira engloba tanto a polícia judiciária – investigações em si – quanto a polícia administrativa, incluída nessa a função administrativa de controle migratório, no caso de estrangeiros visitantes, e de garantia dos Direitos Humanos e acolhimento daqueles que necessitam, como é o caso daqueles que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado ou a residência temporária no Brasil.

Ao longo da pesquisa, foram apresentados diversos conceitos que deram embasamento

à estruturação dos fluxogramas e ao mapeamento dos processos no âmbito da Operação Acolhida, possibilitando a melhoria do processo de acolhimento humanitário aos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

Diversas mazelas sociais marcam forte presença em países mundo afora, porém em Pacaraima diuturnamente nos deparamos com um cenário triste e desafiador. Imigrantes venezuelanos, em especial os mais carentes, procuram nas instituições que ali atuam o socorro aos seus flagelos. A fome é uma das mais maléficas. A procura por alimentação, oportunidades, empregos, capital, educação são não apenas necessidade de sobrevivência, mas também a recuperação da dignidade. Por vezes nos deparamos com situações que nos fragilizam emocionalmente, sobretudo pela incapacidade de ação em algumas circunstâncias devido às amarras legislativas que não atendem a realidade ou devido à limitação de recursos humanos e materiais. Apesar dos desafios e dificuldades, a atuação de cada um dos atores envolvidos é digna de aplausos no foco do cumprimento de uma nobre missão: trazer dignidade àqueles que a perderam por algum momento. Perderam não, apenas esqueceram que possuem. A natureza humana não pode ser retirada jamais.

Todos os objetivos estabelecidos neste estudo foram atingidos. Em relação ao objetivo geral, foi realizado o mapeamento dos fluxos migratórios da Polícia Federal do Brasil no acolhimento de imigrantes que geraram os fluxogramas das atividades realizadas, produto desta dissertação. Para atender a este objetivo foram delineados os objetivos específicos, de caráter operacional que envolveu a pesquisa, leitura, levantamento de informações (bibliográficas e documentais).

O objetivo específico ‘a’ contemplou a legislação regente, as normas que tratam da situação jurídica do estrangeiro no Brasil e normas infralegais que regulamentam a matéria. Esse objetivo foi atendido na parte teórica do trabalho, na segunda seção que abordou a legislação brasileira, sobre a autorização de Residência e Residente Fronteiriço, sobre os aspectos sociais da migração e Refúgio.

O objetivo específico ‘b’ levantou os dados estatísticos oficiais que refletem a evolução do aumento do fluxo migratório, sobre a migração mundial e a migração no Brasil buscando retratar que a migração é uma questão abrangente desencadeada por diversos fatores, entre os quais se incluem aspectos religiosos, psicológicos, econômicos e sociais. Este objetivo foi atendido por meio da revisão de literatura na qual foi apresentado o instrumento e o pilar do regime protetivo dos refugiados no Brasil.

O objetivo específico ‘c’ visou a descrição das atividades da Polícia Federal na região fronteira do Brasil com a Venezuela e, uma análise crítica das atividades de migração na

visão da Polícia Federal. Este objetivo foi atendido na seção dos resultados ao se descrever o passo a passo das atividades que foram modeladas nos três fluxogramas apresentados neste estudo.

No objetivo específico ‘d’ trabalhou-se com a informação como recurso para proceder à elaboração dos fluxogramas. O levantamento das etapas das atividades contou tanto com os procedimentos registrados na PF, com as informações repassadas pelos entrevistados e com a experiência deste pesquisador que conhece essas atividades. Ou seja, os fluxogramas elaborados partiram das combinações de informações, conhecimento e valores, observando holisticamente as interações do sujeito na construção do conhecimento aplicado.

Por fim, o objetivo específico ‘e’ buscou validar os fluxogramas elaborados para as atividades de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade, que se deu por meio da aplicação de um questionário e apresentação dos fluxogramas elaborados para 11 servidores envolvidos com essas atividades. Como pôde-se perceber na seção de validação da proposta, a ideia de representar as atividades por meio de um fluxograma foi muito bem aceita pelos envolvidos com as atividades e apresentou resultados positivos, que representaram o atendimento das necessidades de todos os pesquisados.

Sugere-se prosseguir os estudos com a temática de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade na fronteira. A chegada de crianças e adolescente sozinhas ou abandonadas pelos pais é fato comum na fronteira. Segundo à DPU, no período entre agosto de 2018 e junho de 2019, quase 400 crianças venezuelanas chegaram ao Brasil totalmente sozinhas, outras 1.499 vieram separadas dos pais e 1.701 com documentação incompleta (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2019).

O processo de acolhimento de menores segue um rito próprio e específico que merece ser aprofundado, sobretudo pelo fato de a logística envolver mais atores no processo do que o acolhimento de maiores. Além de todos os atores já envolvidos no processo de acolhimento humanitário comum, como Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), Polícia Federal, CONARE, CNIg, DPU, ACNUR, OIM, RFB, UNFPA, MDS, entre outros, no acolhimento de crianças e adolescentes imigrantes em situação de vulnerabilidade ganham destaque, além dos já mencionados, a atuação dos CONANDA, Conselho Tutelar do Município de Pacaraima/RR, Defensoria Pública do Estado de Roraima, Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, a Diocese de Roraima junto com a Cáritas Diocesana, o Programa Família Que Acolhe (FQA) da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, Cruz Vermelha e Unicef, entre outras.

Além disso, a Legislação envolvida na temática é mais profundada, tendo em vista que além de todo arcabouço legislativo que envolve a imigração convencional, em relação a menores também existem regulamentos do CONANDA, Legislações Municipais referentes a atuação do Conselho Tutelar, jurisprudências adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, decretos e regulamentos estaduais e municipais relacionados à temática etc.

A identificação de crianças e adolescentes é também uma temática problemática que merece um aprofundamento, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelo pequeno tamanho do desenho digital, sobretudo na utilização do Sistema Automatizado de Identificação de Impressões Digitais (AFIS) da Polícia Federal e pelo equipamento utilizado rotineiramente na Polícia Federal (bookings) não terem sido desenvolvidos para esse público específico, comumente apresentando erros na operacionalização do equipamento, resultando na dificuldade de se obter também o padrão das normas internacionais de segurança estabelecidas pela Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO), cujo padrão a ser seguido é:

Especificações da fotografia

- A fotografia deve ser tirada de frente contra fundo branco.
- O rosto e os ombros devem estar completamente enquadrados pela câmera e o requerente deve olhar diretamente para a câmera.
- Não pode haver reflexos, penumbras ou sombras em nenhuma parte da fotografia.
- O requerente deve apresentar fisionomia neutra, sem sorrir ou franzir o cenho.
- Os olhos devem estar abertos e visíveis.
- Caso use óculos, as lentes não podem refletir a luz ambiente ou da câmera. De maneira alguma podem ser utilizados óculos escuros ou óculos de armações grossas ou muito chamativas.
- Não serão permitidos quaisquer itens de chapelaria, exceto os utilizados por motivos religiosos, que, ainda assim, não podem impedir a visualização perfeita do rosto do requerente.
- Crianças pequenas devem ser fotografadas com a fisionomia o mais neutra possível. Nessas fotografias, devem aparecer somente o rosto e os ombros da criança totalmente enquadrados pela câmera. Não podem aparecer brinquedos ou mãos de pessoas segurando-as (BRASIL, 2019).

Logo, tendo em vista toda a especificidade que envolve o acolhimento humanitário de crianças e adolescentes imigrantes em situação de vulnerabilidade, é latente a importância de tal pesquisa futura na temática sensível que é imposta.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA (ANP) **Caderno Didático de Identificação Papiloscópica**. Polícia Federal, 2012.

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA (ANP). **Manual de Procedimentos do Sistema Automatizado de Identificação de Impressões Digitais (AFIS/PF)**. Polícia Federal, 2012.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Dados sobre refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 12 out. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office**. 2013. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/basic/526a22cb6/mandate-high-commissioner-refugees-office.html>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/publicacoes/>. Acesso em: 14 out. 2018.

ARAÚJO, C. A. A. A Ciência da Informação como ciência social. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 21-27, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v32n3/19020.pdf>. Acesso em: 08 maio 2018.

ARAÚJO, C. A. A. Correntes teóricas da ciência da informação. **Ciência da Informação**, v. 38, n. 3, p. 192-204, 2009.

ARENDRT, H. **Origens do totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo e Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

BEATO, C. Gestão da Informação. Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública. 2003. Disponível em: www.segurancacidade.org.br/home.home.htm. Acesso em 02 nov. 2018.

BLUMER, H. **A natureza do interacionismo simbólico**. In: MORTENSEN, C. David. Teoria da Comunicação: textos básicos. Tradução de Nelson Pujol Yamamoto. São Paulo: Mosaico, 1980.

BORKO, H. **Information Science: what is it?** American Documentation, v. 19, n.1, p. 3-5, Jan. 1968.

BRAMAN, S. **Change of state: information, policy, and power in the informational state**. [e-book] EUA: The MIT Press. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 05.10.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 592 de 06.07.1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 07.07.1999, p. 8716. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. **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.

BRASIL. **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. Brasília, 2017b.

BRASIL. **Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017a.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, 1980.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro: braço forte - mão amiga. **Operação Acolhida.** 2019a. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/operacao-acolhida>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sisconare:** o sistema de refúgio no Brasil. 2019c. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/sisconare>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº 144-DG/PF, de 28 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a identificação de natureza civil e criminal no âmbito da Polícia Federal.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Instrução Técnica nº 001-DIREX/PF, de 22 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre a padronização de procedimentos e exames biométricos relacionados à identificação humana civil e criminal. Disponível em: <http://intranet.pf.gov.br/bid/normativos-internos/instrucoes-tecnicas-it/direx-1/it-001-2019-direx-pf/view>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017.** Estabelece procedimentos de identificação preliminar, desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/resolucoes/resolucoes-conjuntas-do-conanda-2/resolucao-conjunta-conanda-conare-cnig-dpu-de/view>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Especificações da fotografia.** Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Munique/pt-br/file/Fotos%20ICAO.pdf>. Acesso

em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. Departamento de Segurança e Justiça. Divisão de Controle Imigratório. **Quadro geral de regime de vistos para a entrada de estrangeiros no Brasil**. 2019b. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/images/qgrv/QGRV-simples-port-Novov-190617.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa n. 97. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Regulamenta a 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. **Diário Oficial da União**, ed. 51, seção 1, p. 57, 15 mar. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução Normativa Nº 126, de 2 de março de 2017 – ACNUR**. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço.

BRASIL. **Resolução Normativa CONARE nº 26, de 29 de março de 2018**. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358753>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BUCKLAND, M. K. Information as a thing. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 42, n. 5, p. 351-360, jun. 1991.

CAMARGO, M. O Haiti está aqui. **Revista Ideias: Política, Economia e Cultura no Paraná**, Curitiba, n. 128, p. 01, 2012.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 12, n. 1, nov. 2007.

CAPURRO, R. Epistemologia e ciência da informação. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5., 2003, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Ancib, 2003. Disponível em: http://www.capurro.de/enancib_p.htm. Acesso em: 08 maio 2018.

CAVALCANTI, L. *et al.* **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

CARNEIRO, M. L. T. Literatura de imigração: memórias de uma diáspora. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, v. 10, n. 2, p. 147-164, 1997. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/40243>. Acesso em: 08 jul. 2020.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8. ed. São Paulo:

Saraiva, 2013.

COGO, D. Mídia, imigração e interculturalidade: mapeando as estratégias de midiaticização dos processos migratórios e das falas imigrantes no contexto brasileiro. **Comunicação & Informação**, v. 4, n. 1/2, p. 11-32, 2001. DOI: [10.5216/c&i.v4i1/2.23453](https://doi.org/10.5216/c&i.v4i1/2.23453). Acesso em: 08 jul. 2020.

COSTA, A.S.et al. O uso de método estudo de caso na Ciência da Informação no Brasil. **InCID: R. Ci. Inf. e Doc.**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 49-69, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/incid/article/view/59101/62099>. Acesso em: 09 jul. 2020.

CURY, A. **Organização e métodos**: uma visão holística perspectiva comportamental e abordagem contingencial. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DENNING, P. J. et al. Computer as a discipline. **Communications of the ACM**, v. 32, n.1, p. 9-23, 1989.

FIDEL, R. The case study method: a case study. In: GLAZIER, J. D.; POWELL, R. R. (Ed.). **Qualitative research in informational management**. Englewood: Libraries Unlimited, 1992. p. 37–50.

FRANCISCO, J. B. Brasilerando: pedidos de cidadania de imigrantes sírios e libaneses nas primeiras décadas do século XX. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, v. 29, n. 1, p. 189-206, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/40897>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FROHMANN, B. Taking Information Policy Beyond Information Policy: Applying the Actor Network Theory. In: CONNECTEDNESS: INFORMATION, SYSTEMS, PEOPLE, ORGANIZATIONS [CAIS/ACSI '95 Canadian Association for Information Science] 23rd Annual Conference Edmonton, Alberta, 7-10 June 1995.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA) Brasil. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br>. Acesso em: 15 nov. 2019.

G1. **Antes de conversão monetária, Maduro eleva salário mínimo da Venezuela**. [Seção] Economia, Agência EFE, 18 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/18/antes-de-conversao-monetaria-maduro-eleva-salario-minimo-da-venezuela.ghml>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

GARCÍA ARIAS, M. F.; RESTREPO PINEDA, E. Aproximación al proceso migratorio venezolano en el siglo XXI. **Hallazgos**, Bogotá, v.16, n.32, jul./dec. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/2422409x.5000>. Acesso em: 08 jul. 2020.

GIDDENS, A.; ARAÚJO, J. **Teoria Social Hoje**. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: UNESP, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOVERNO DO BRASIL. **Brasil autoriza residência permanente a 43,8 mil haitianos**. Cidadania e Justiça, dez. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e->

justica/2015/11/brasil-autoriza-visto-de-residencia-permanente-para-43-8-mil-haitianos. Acesso em: 10 abr. 2018.

HERRERA, S.M. **Brazil's militarized open border: the state of emergency that never ended**. 2019. 87p. Thesis (Masters of Policial Science) – San Francisco State University, San Francisco, 2019. Disponível em: <http://sfsu-dspace.calstate.edu/bitstream/handle/10211.3/214101/AS362019POLIH47.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima>. Acesso em: 05 jun. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO (INI). **Manual do Sistema Integrado de Digitalização ao Vivo ILSS-T**. Polícia Federal. 2011.

JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. de (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei nº 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. ISBN 85-7674-812-6.

KRAJEWSKI, L. J.; RITZMAN, L. P.; MALHOTRA, M. K. **Administração de produção e operações**. 8. ed. São Paulo: Pearson, 2009.

KOIFMAN, F. O estado novo e as restrições à entrada de refugiados: história e construção de memória. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, v. 30, n. 2, p. 71-88, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/44557>. Acesso em: 08 jul. 2020.

LYON, D. **Surveillance Studies: understanding visibility, mobility and the phenetic fix**. *Surveillance & Society*. Ontario, v.1, n.1, p. 1-7. 2002.

MARCHAO, T. Transporte caro ou dias a pé: como é a travessia dos venezuelanos para viver no Brasil. **UOL**, São Paulo, 26 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/26/fronteira-venezuela-pacaraima.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

MARTINS, J. S. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2009.

MAZZOLLI, M. *et al.* Migrant mobility flows characterized with digital data. **Plos One**, San Francisco, 23 mar. 2020. DOI <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0230264>. Acesso em 07 jul. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números: o Sistema de Refúgio Brasileiro, Desafios e perspectivas**, 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf?view=1. Acesso em: 01 maio 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**. 4. ed. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_verse%CC%83o-23-de-julho-002.pdf. Acesso em: 01 maio 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). Governo Federal. **Conare concede refúgio para 21 mil venezuelanos**. Notícias, 5 dez. 2019.

Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/conare-concede-refugio-para-21-mil-venezuelanos?fbclid=IwAR19beQ1885jzAQCQ2eFUoE-jMBb3KuMmGPa10dmCVX8nafnyPEklcIOKWU>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MOOERS, C. N. Zatoncoding applied to mechanical organization of knowledge. **American Documentation**, v. 2, p. 20-32, 1951.

MOULIN, C.; MAGALHÃES, B. Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. **Citizenship studies**, London, 03 jul. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>. Acesso em: 07 jul. 2020.

NAKATSU, R. T. **Diagrammatic reasoning in AI**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.

NATHANSOHN, B.; BEZERRA, A. C. A construção de regimes de informação sobre refugiados. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 18., 2017. **Anais [...]**. Marília: ANCIB, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/104840>. Acesso em: 08 jul. 2020.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. Cerca de 400 crianças venezuelanas vieram sozinhas para o Brasil. **Observatório 3º setor**, Direitos Humanos, out. 2019. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/cerca-de-400-criancas-venezuelanas-vieram-sozinhas-para-o-brasil/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, G.A.G. Use of the Brazilian Military Component in the Face of Venezuela's Migration Crisis. **Military Review**, Leavenworth, may/June 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MJ-19/Alberto-Brazil-Venezuela-print.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM)/INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Global Migration Trends Factsheet 2015**. 2016. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10.12.1948.

PALOTTI, J. *et al.* Monitoring of the Venezuelan exodus through Facebook's advertising platform. **Plos One**, San Francisco, 21 feb. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0229175>. Acesso em 07 jul. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. DTI - Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação. **SISMIGRA: Sistema de Registro Nacional Migratório**. Versão 1.24.2, set. 2019. Disponível em: <https://servicos.dpf.gov.br/sismigra-internet/home.seam>. Acesso em: 15 nov. 2019.

POPPER, K. **Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999.

POPPER, K. **A lógica das ciências sociais**. Em busca de um mundo melhor. Lisboa: Fragmentos, 1992.

POPPER, K. *La Logica de la Investigación Científica*. Trad. de V. Sanchez de Zavala, Madrid, Tecnos, 1972.

RAMÍREZ ARCOS, H. E. Brasil: Frontera: la degradacion de lotroenlos confines de lo humano. **Revista Desafíos**, v. 22, n. 2, 2010, p. 411. Disponível em: <http://link.galegroup.com/apps/doc/A254826290/AONE?u=capes&sid=AONE&xid=06e42913>. Acesso em: 29 abr. 2018.

RODRIGUES, F. Migração transfronteiriça na Venezuela. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, maio/ago. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200015>. Acesso em 07 jul. 2020.

ROESE, M. A metodologia do estudo de caso. **Cadernos de sociologia**, Porto Alegre, PPGS/UFRGS, v. 9, p. 189-200, 1999.

RORAIMA EM TEMPO. **Comitê Nacional reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos**. Últimas notícias, 31 jan. 2019. Disponível em: <https://roraimaemtempo.com/ultimas-noticias/comite-nacional-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos,348403.jhtml>. Acesso em: 31 jan. 2020.

ROUSSEFF, Dilma. **Refugees and Hope**. The World Post. Huffington Post. 2015a. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/dilma-rousseff/brazil-refugees_b_8170932.html. Acesso em: 01 maio 2018.

RUBEN, B. D. **Communication and human behavior**. New York: MacMillan, 1984

SARACEVIC, T. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 1, n.1, p. 41-62, jan./jun. 1996.

SILVEIRA, A. V. da. **Mapeamento de processos: o princípio de uma reestruturação organizacional**. 2010. 79p. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciências Administrativas, Porto Alegre, 2010.

SIMÕES, G. *et al.* **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil: resumo executivo**. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017. 8 p. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/Perfil_imigracao_ven_Roraima_resumo.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/Perfil_imigracao_ven_Roraima_resumo. Acesso em: 10 out. 2018.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. **The mathematical theory of communication**. University of Illinois Press, Urbana, Illinois, 1963.

SPARCK JONES, K. Architecture problems in the construction of expert systems for document retrieval. *In*: WORMELL, I. (Ed.). **Knowledge engineering: expert systems and information retrieval**. London: Taylor Graham, 1987. p. 7-33.

TEIXEIRA, L.H.V.; CORADINI, L.F.; COSTA, R.A. O fenômeno migratório em Roraima: um estudo dos efeitos da cooperação civil-militar para a eficiência da força-tarefa logística humanitária da Operação Acolhida. **Revista de estudos internacionais**, João Pessoa. v. 10, n. 3, 2019. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/500>. Acesso em 07 jul. 2020.

TERRA. **Venezuela eleva salário mínimo para cerca de US\$ 3,7 por mês**. Notícias, Mundo, 11 jan. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/venezuela-eleva-salario-minimo-para-cerca-de-us-37-por-mes,7a0176f1cbd34d58d971b76674452f56ez1z16xw.html>. Acesso em: 31 jan. 2020.

UN SUB-COMMISSION ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS. **Definition of gross and large-scale violations of human rights as an international crime**. Working paper: corrigendum, 11 aug. 1993. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f1be4.html>. Acesso em: 20 jul. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends forced Displacement 2016**. UNHCR, 19 jun. 2017a. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Acesso em: 01 jun. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The Americas**. UNHCR, nov. 2017b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/5a0bfff07/unhcr-global-appeal-2018-2019-americas.html>. Acesso em: 01 jun. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **As asylum applications by Venezuelans soar, UNHCR steps up response**. UNHCR, 14 jul. 2017c. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/7/596888474/asylum-applications-venezuelans-soar-unhcr-steps-response.html>. Acesso em: 01 jun. 2018.

WERSIG, G.; NEVELLING, U. The phenomena of interest to information science. **Information Scientist**, v. 9, p. 127-140, 1975.

YAMADA, E.; TORELLY, M. (Orgs.). **Legal aspects of assisting the Venezuelan migrants in Brazil**. Brasília: International Organization for Migration (IOM), 2019. Disponível em: <https://repositoryiom.org/handle/20.500.11788/2180>. Acesso em 07 jul. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXO A - Retirada Compulsória

O Decreto regulamentador da Lei de Migração estabelece que:

Art. 176. O imigrante que estiver em situação migratória irregular será pessoalmente notificado para que, no prazo de sessenta dias, contado da data da notificação, regularize a sua situação migratória ou deixe o País voluntariamente.

§ 1º A irregularidade migratória poderá ocorrer em razão de:

I - entrada irregular;

II - estada irregular; ou

III - cancelamento da autorização de residência.

Art. 178. São medidas de retirada compulsória:

I - a repatriação;

II - a deportação; e

III - a expulsão.

Art. 179. A repatriação, a deportação e a expulsão serão feitas para o país de nacionalidade ou de procedência do migrante ou do visitante, ou para outro país que o aceite, em observância aos tratados de que o País seja parte.

Art. 180. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco sua vida, sua integridade pessoal ou sua liberdade seja ameaçada por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

Art. 181. O beneficiário de proteção ao apátrida, refúgio ou asilo político não será repatriado, deportado ou expulso enquanto houver processo de reconhecimento de sua condição pendente no País.

Parágrafo único. Na hipótese de deportação de apátrida, a medida de retirada compulsória somente poderá ser aplicada após autorização do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Art. 182. O procedimento de deportação dependerá de autorização prévia do Poder Judiciário no caso de migrante em cumprimento de pena ou que responda criminalmente em liberdade.

Art. 183. As medidas de retirada compulsória não serão feitas de forma coletiva.

Art. 184. O imigrante ou o visitante que não tenha atingido a maioridade civil, desacompanhado ou separado de sua família, não será repatriado ou deportado, exceto se a medida de retirada compulsória for comprovadamente mais favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família ou a sua comunidade de origem.

Art. 185. A repatriação consiste em medida administrativa da devolução ao país de procedência ou de nacionalidade da pessoa em situação de impedimento de ingresso, identificada no momento da entrada no território nacional.

Art. 187. A deportação consiste em medida decorrente de procedimento administrativo da qual resulta a retirada compulsória da pessoa que se encontre em situação migratória irregular no território nacional.

Parágrafo único. Os procedimentos concernentes à deportação observarão os princípios do contraditório, da ampla defesa e da garantia de recurso com efeito suspensivo.

Art. 192. A expulsão consiste em medida administrativa da retirada compulsória do território nacional instaurada por meio de Inquérito Policial de Expulsão, conjugada com impedimento de reingresso por prazo determinado do imigrante ou do visitante com sentença condenatória transitada em julgado pela prática de:

I - nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 2002:

a) crime de genocídio;

b) crime contra a humanidade;

c) crime de guerra; ou

d) crime de agressão; ou

II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização no território nacional.

Art. 193. O Ministério da Justiça e Segurança Pública não procederá à expulsão daqueles a que se refere o art. 192 quando:

I - a medida configurar extradição não admitida pela lei brasileira;

II - o expulsando:

a) tiver filho brasileiro que esteja sob a sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob a sua tutela;

b) tiver cônjuge ou companheiro residente no País, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente;

c) tiver ingressado no País antes de completar os doze anos de idade, desde que resida, desde então, no País; ou

d) seja pessoa com mais de setenta anos que resida no País há mais de dez anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão.

Art. 194. Enquanto o procedimento de expulsão estiver pendente, o expulsando permanecerá aguardando a sua decisão, sem alteração de sua condição migratória.

Art. 195. O procedimento de expulsão será iniciado por meio de Inquérito Policial de Expulsão.

§ 1º O Inquérito Policial de Expulsão será instaurado pela Polícia Federal, de ofício ou por determinação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, de requisição ou de requerimento fundamentado em sentença, e terá como objetivo produzir relatório final sobre a pertinência ou não da medida de expulsão, com o levantamento de subsídios para a decisão, realizada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, acerca:

I - da existência de condição de inexpulsabilidade;

II - da existência de medidas de ressocialização, se houver execução de pena; e

III - da gravidade do ilícito penal cometido. (BRASIL, 2017b).

A expulsão somente ocorrerá após o trânsito em julgado da ação que julgar o processo de expulsão.

Art. 202. O relatório final com a recomendação técnica pela efetivação da expulsão ou pelo reconhecimento de causa de impedimento da medida de retirada compulsória será encaminhado para apreciação e deliberação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Art. 205. A existência de procedimento de expulsão não impedirá a saída do expulsando do País.

§ 1º A saída voluntária do expulsando do País não suspenderá o processo de expulsão.

§ 2º Quando verificado que o expulsando com expulsão já decretada tenha comparecido a ponto de fiscalização para deixar voluntariamente o País, será lavrado termo e registrada a saída do território nacional como expulsão.

Art. 210. A pessoa em situação de impedimento de ingresso, identificada no momento da entrada no território nacional, que não possa ser repatriada de imediato, será mantida em liberdade vigiada até a sua devolução ao país de procedência ou de nacionalidade, quando essa necessidade for identificada pela Polícia Federal. (BRASIL, 2017b).

A Lei de Migração dispõe:

Art. 47. A repatriação, a deportação e a expulsão serão feitas para o país de nacionalidade ou de procedência do migrante ou do visitante, ou para outro que o aceite, em observância aos tratados dos quais o Brasil seja parte.

Art. 48. Nos casos de deportação ou expulsão, o chefe da unidade da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal, respeitados, nos procedimentos judiciais, os direitos à ampla defesa e ao devido processo legal.

Art. 49. A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade.

§ 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem

necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional.

§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares.

§ 2º A notificação prevista no § 1º não impede a livre circulação em território nacional, devendo o deportando informar seu domicílio e suas atividades.

§ 3º Vencido o prazo do § 1º sem que se regularize a situação migratória, a deportação poderá ser executada.

§ 4º A deportação não exclui eventuais direitos adquiridos em relações contratuais ou decorrentes da lei brasileira.

§ 5º A saída voluntária de pessoa notificada para deixar o País equivale ao cumprimento da notificação de deportação para todos os fins.

§ 6º O prazo previsto no § 1º poderá ser reduzido nos casos que se enquadrem no inciso IX do art. 45.

Art. 51. Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo.

§ 1º A Defensoria Pública da União deverá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para prestação de assistência ao deportando em todos os procedimentos administrativos de deportação.

§ 2º A ausência de manifestação da Defensoria Pública da União, desde que prévia e devidamente notificada, não impedirá a efetivação da medida de deportação.

Art. 52. Em se tratando de apátrida, o procedimento de deportação dependerá de prévia autorização da autoridade competente.

Art. 53. Não se procederá à deportação se a medida configurar extradição não admitida pela legislação brasileira.

Art. 54. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado.

§ 1º Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de:

I - crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou

II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.

Art. 55. Não se procederá à expulsão quando:

I - a medida configurar extradição inadmitida pela legislação brasileira;

II - o expulsando:

a) tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela;

b) tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente;

c) tiver ingressado no Brasil até os 12 (doze) anos de idade, residindo desde então no País;

d) for pessoa com mais de 70 (setenta) anos que resida no País há mais de 10 (dez) anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão.

Art. 58. No processo de expulsão serão garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Art. 60. A existência de processo de expulsão não impede a saída voluntária do expulsando do País.

Art. 61. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletiva.

Parágrafo único. Entende-se por repatriação, deportação ou expulsão coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa.

Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

Art. 63. O filho de pai ou de mãe brasileiro nascido no exterior e que não tenha sido registrado em repartição consular poderá, a qualquer tempo, promover ação de opção de nacionalidade.

DAS INFRAÇÕES E DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS

Art. 107. As infrações administrativas previstas neste Capítulo serão apuradas em processo administrativo próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º O cometimento simultâneo de duas ou mais infrações importará cumulação das sanções cabíveis, respeitados os limites estabelecidos nos incisos V e VI do art. 108.

§ 2º A multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência poderá ser convertida em redução equivalente do período de autorização de estada para o visto de visita, em caso de nova entrada no País.

Art. 108. O valor das multas tratadas neste Capítulo considerará:

I - as hipóteses individualizadas nesta Lei;

II - a condição econômica do infrator, a reincidência e a gravidade da infração;

III - a atualização periódica conforme estabelecido em regulamento;

IV - o valor mínimo individualizável de R\$ 100,00 (cem reais);

V - o valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) e o máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para infrações cometidas por pessoa física;

VI - o valor mínimo de R\$ 1.000,00 (mil reais) e o máximo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para infrações cometidas por pessoa jurídica, por ato infracional.

Art. 109. Constitui infração, sujeitando o infrator às seguintes sanções:

I - entrar em território nacional sem estar autorizado:

Sanção: deportação, caso não saia do País ou não regularize a situação migratória no prazo fixado;

II - permanecer em território nacional depois de esgotado o prazo legal da documentação migratória:

Sanção: multa por dia de excesso e deportação, caso não saia do País ou não regularize a situação migratória no prazo fixado;

III - deixar de se registrar, dentro do prazo de 90 (noventa) dias do ingresso no País, quando for obrigatória a identificação civil:

Sanção: multa;

IV - deixar o imigrante de se registrar, para efeito de autorização de residência, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, quando orientado a fazê-lo pelo órgão competente:

Sanção: multa por dia de atraso;

V - transportar para o Brasil pessoa que esteja sem documentação migratória regular:

Sanção: multa por pessoa transportada;

VI - deixar a empresa transportadora de atender a compromisso de manutenção da estada ou de promoção da saída do território nacional de quem tenha sido autorizado a ingresso condicional no Brasil por não possuir a devida documentação migratória:

Sanção: multa;

VII - furtar-se ao controle migratório, na entrada ou saída do território nacional:

Sanção: multa.

Art. 110. As penalidades aplicadas serão objeto de pedido de reconsideração e de recurso, nos termos de regulamento.

Parágrafo único. Serão respeitados o contraditório, a ampla defesa e a garantia de recurso, assim como a situação de hipossuficiência do migrante ou do visitante. (BRASIL, 2017a).

O infrator deverá realizar o pagamento da multa no prazo de trinta dias, contado da data da publicação de decisão final com sanção de multa, publicada no sítio eletrônico da PF.

Art. 112. As autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta Lei.

Art. 116. (VETADO).

Art. 117. O documento conhecido por Registro Nacional de Estrangeiro passa a ser denominado Registro Nacional Migratório.

Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei. (BRASIL, 2017a).

APÊNDICE A - Questionário de validação dos fluxogramas

Prezado Senhor/a,

Encaminho o questionário para validação dos os fluxogramas desenvolvidos em relação às atividades de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade na fronteira Venezuela X Brasil (Fluxogramas disponíveis logo abaixo das questões).

Informo que as respostas serão sigilosas, e os autores não serão identificados. Agradeço a disponibilidade dos/as senhores/as em responder às questões, lembrando que toda sugestão de melhoria é bem-vinda.

Os senhores/as podem encaminhar as respostas diretamente a este mesmo e-mail pelo qual o questionário foi enviado.

Atenciosamente,

Willam Albuquerque de Oliveira

Questionário

- a) O início e fim de cada atividade representada nos fluxogramas estão adequados?
- b) Os fluxogramas podem auxiliar a tomada de decisão na hora da execução da tarefa?
- c) Você acredita que os fluxogramas elaborados preenchem as lacunas decorrentes da falta de comunicação e informação?
- d) Você acha que as rotinas representadas nos fluxogramas podem auxiliar no desempenho de sua função?
- e) Deixe sugestões para melhoria dos fluxogramas (representação das atividades, layout, apresentação, cores).