

# ASPECTOS JURÍDICOS DA ATENÇÃO AOS INDÍGENAS MIGRANTES DA VENEZUELA PARA O BRASIL



**ASPECTOS JURÍDICOS  
DA ATENÇÃO AOS  
INDÍGENAS MIGRANTES  
DA VENEZUELA PARA  
O BRASIL**



# ASPECTOS JURÍDICOS DA ATENÇÃO AOS INDÍGENAS MIGRANTES DA VENEZUELA PARA O BRASIL

Brasília

2018

As opiniões expressas nas publicações da Organização Internacional para as Migrações são dos autores e não refletem necessariamente a opinião da OIM ou de qualquer outra organização a qual os participantes possam estar profissionalmente vinculados. As denominações utilizadas no presente relatório e a maneira pela qual são apresentados os dados não implicam, por parte da OIM, qualquer opinião sobre a condição jurídica dos países, territórios, cidades ou áreas, ou mesmo de suas autoridades, nem tampouco a respeito à delimitação de suas fronteiras ou limites.

OIM está comprometida pelo princípio de que a migração ordenada e em condições humanas beneficia aos migrantes e a sociedade. Por seu caráter de organização intergovernamental, a OIM atua com seus parceiros da comunidade internacional para: ajudar a enfrentar os crescentes desafios da gestão da migração; fomentar a compreensão das questões migratórias; alentar o desenvolvimento social e econômico através da migração; e garantir o respeito pela dignidade humana e bem-estar dos migrantes.

#### Editorial

---

Organização Internacional para as Migrações – Brasil  
Casa da ONU – SEN 802, Conjunto C, Lote 17  
Brasília-DF, Brasil / 70800-400  
iombrasil@iom.int

#### **Chefe da Missão da OIM no Brasil:**

Stephane Rostiaux

#### Expediente Técnico

---

##### **Revisão de conteúdo**

Marcelo Torelly

##### **Projeto gráfico e diagramação**

Simone Silva – Figuramundo

##### **Revisão de língua portuguesa**

Ana Terra

##### **Bibliotecário responsável**

Fernando Silva (CRB 1/2001)

---

A838 Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil / Erika Yamada, Marcelo Torelly, organizadores. – Brasília : Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018.

132 p. : il. ; 30 cm.

ISBN 978-85-94066-03-9

1. Migração e refúgio – Aspectos jurídicos. 2. Direito Internacional – Migrações. 3. Brasil – Política migratória. 4. Migração indígena – Venezuela. I. Yamada, Erika; Torelly, Marcelo (org.).

CDU 314.7(87:81)

---

© 2018 Organização Internacional para as Migrações (OIM)

Todos os direitos reservados. Esta publicação não poderá ser reproduzida, total ou parcialmente, nem gravada por quaisquer sistemas de registros, nem transmitida por quaisquer meios eletrônicos ou mecânicos, nem sujeita a processos de fotocópia sem a autorização prévia do editor.

# OIM

A OIM é a agência das Nações Unidas para as migrações e a principal organização intergovernamental mundial atuante na temática. Criada em 1951, a organização trabalha de forma estreita com os governos, outras organizações internacionais e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Com 169 Estados membros, 8 Estados observadores, 401 escritórios em mais de 100 países e aproximadamente 9.000 funcionários, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. A OIM conta atualmente com 9 escritórios regionais (Bangkok, Bruxelas, Buenos Aires, Cairo, Dakar, Nairóbi, Pretória, San José da Costa Rica e Viena), dois escritórios especiais de ligação (Adis Abeba e Nova York) e dois centros administrativos (Cidade do Panamá e Manila). A OIM teve seu Acordo de Sede com o Brasil estabelecido legalmente em 18 de agosto de 2015, com a publicação do Decreto n. 8.503, outorgando-lhe privilégios e imunidades, inaugurando um escritório nacional em Brasília e ampliando de forma substantiva suas atividades no país.





# EQUIPE DO PROJETO

## **Erika M. Yamada** – Coordenadora Acadêmica

---

Perita do Mecanismo da Organização das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas. É graduada em direito pela Universidade de São Paulo, mestra em direito internacional dos direitos humanos e direito humanitário pela Universidade de Lund (Suécia) e doutora em direito pelo Programa de Direito e Política Indígena da Universidade do Arizona (Estados Unidos). Foi relatora de Direitos Humanos e Povos Indígenas pela Plataforma Dhesca Brasil.

## **Marcelo Torelly** – Coordenador Executivo

---

Coordenador de Projeto da OIM no Brasil. Doutor em direito pela Universidade de Brasília, trabalha há dez anos com cooperação internacional, tendo atuado no governo federal e em organismos internacionais. Foi acadêmico visitante na Faculdade de Direito e no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Oxford (Reino Unido), pesquisador visitante no Institute for Global Law and Policy da Escola de Direito da Universidade Harvard (Estados Unidos) e professor da Universidade Católica de Brasília.

## **Guilherme Arosa Otero**

---

Assistente de Projeto da OIM no Brasil. É mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do ABC e bacharel em relações internacionais pela Universidade de São Paulo. Foi coordenador adjunto de políticas para migrantes da Prefeitura do Município de São Paulo.

## **Manoel Batista do Prado Junior**

---

Indigenista especializado na Fundação Nacional do Índio desde 2012. Graduado em história pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestre em história social pela Universidade Federal Fluminense.

## **Sirlene Bendazzoli**

---

Indigenista e consultora para políticas públicas para povos indígenas, especificamente na área da educação, tendo atuado como coordenadora de processos educativos da Funai e consultora no Ministério da Educação e em associações indígenas. Licenciada em ciências sociais, mestra em educação e diversidade, doutora em políticas públicas para educação escolar indígena, todos pela Universidade de São Paulo.



# AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa não teria sido possível sem o apoio da OIM e das múltiplas pessoas e organizações que contribuíram com documentos, entrevistas e informações, de modo presencial e remoto, identificado ou anônimo.

Os pesquisadores realizaram uma missão de campo em Roraima em novembro de 2017, para a qual foi fundamental o apoio da equipe do escritório da OIM em Boa Vista e o diálogo com as ONGs Conectas e Fraternidade, bem como com a Defensoria Pública da União e com o Ministério Público Federal. Também foram essenciais a confiança e as contribuições para a pesquisa feitas pelo Conselho Indígena de Roraima e pela Associação Terra Indígena São Marcos.

Antes da finalização desta publicação, uma oficina de apresentação e debate dos resultados foi realizada em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), na qual foram apontadas importantes correções e extraídos subsídios para o aprimoramento do material. Agradecemos a João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da Silva pela promoção da atividade e aos colegas Anneli Nobre, Assis da Costa de Oliveira, Camila Asano, Ela Wiecko, Emília Botelho, João Akira Omoto, Leonardo Cavalcanti, Lívia Gimenes, Luciana Ramos, Marcia Sprandel, Roberta Alvim e Yssysay Rodrigues por sua disponibilidade em ler e comentar o material.

Finalmente, agradecemos aos indígenas do povo Warao, que confiaram à equipe da OIM suas visões sobre o processo migratório, compartilhando suas demandas e necessidades e apontando algumas das incompreensões e limitações das perspectivas que os tomam como objeto de estudo, e não como sujeitos ativos do processo migratório. Esperamos, com este trabalho, contribuir para a superação dessa perspectiva.

Brasília, abril de 2018



# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS  | 13 |
| RESUMO  | 15 |
| <b>PARTE 1</b>  |    |
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | 21 |
| 1.1 Vulnerabilidade em contexto migratório  | 24 |
| 1.2 Povos indígenas em contexto urbano  | 27 |
| 1.3 Caso da migração indígena (não transfronteiriça) da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil  | 28 |
| <b>PARTE 2</b>  |    |
| <b>PRINCIPAIS DESAFIOS DAS INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NA GESTÃO E ATENÇÃO AO FLUXO DE MIGRANTES INDÍGENAS</b> | 33 |
| 2.1 Documentos migratórios: competências e limitações   | 36 |
| 2.1.1 Documentação básica   | 38 |
| 2.1.2 Residência temporária ou refúgio  | 39 |
| 2.1.3 Acolhimento humanitário   | 40 |
| 2.2 Crianças e jovens: cuidados e educação  | 41 |
| 2.3 Abrigos: condição e gestão  | 44 |
| 2.4 Oferta e acesso à saúde   | 47 |
| 2.5 Assistência social  | 50 |
| 2.6 Interação com instituições e organizações indígenas   | 52 |
| 2.6.1 Povos e organizações indígenas  | 53 |
| 2.6.2 Política indigenista  | 54 |
| 2.7 Sustentabilidade e atividades econômicas dos indígenas  | 55 |
| 2.8 Principais desafios   | 57 |
| <b>PARTE 3</b>  |    |
| <b>ESTUDO DE CASO WARAO</b>   | 61 |
| 3.1 Os Warao no Brasil  | 65 |
| 3.2 Movimento pendular da migração do povo indígena Warao   | 67 |
| 3.3 Análise da atenção dos órgãos de governo aos indígenas Warao no Brasil                                | 69 |
| 3.3.1 Política indigenista  | 69 |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3.2 Regularização documental  | 71         |
| 3.3.3 Acolhimento e alimentação   | 72         |
| 3.3.4 Assistência social  | 74         |
| 3.3.5 Relações com outros povos indígenas   | 75         |
| <b>PARTE 4</b><br><b>ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PARA A ATENÇÃO À MIGRAÇÃO INDÍGENA COM ENFOQUE DE DIREITOS</b> | <b>79</b>  |
| 4.1 Legislação e recomendações no plano internacional   | 85         |
| 4.2 Legislação e recomendações no plano interno   | 96         |
| <b>PARTE 5</b><br><b>ANÁLISE DE DIREITOS DE POVOS INDÍGENAS MIGRANTES</b>                                 | <b>103</b> |
| 5.1 O direito a ter uma nacionalidade e a documentação de imigrantes indígenas                            | 106        |
| 5.2 O direito de cruzar fronteiras e o acolhimento migratório para povos indígenas                        | 112        |
| 5.3 O direito a terra, moradia e residência   | 115        |
| 5.4 O direito de estar na cidade e o acesso às políticas sociais para povos indígenas                     | 117        |
| <b>PARTE 6</b><br><b>RECOMENDAÇÕES PARA A MELHORIA DA ATENÇÃO AO FLUXO MIGRATÓRIO INDÍGENA</b>            | <b>125</b> |
| 6.1 Reconhecimento da condição de indígena e proteção   | 129        |
| 6.2 Aspectos institucionais e de governança   | 129        |
| 6.3 Documentação  | 130        |
| 6.4 Acolhimento   | 130        |
| 6.5 Assistência social  | 132        |

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acnur – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos  
APITSM – Associação dos Povos Indígenas da Terra Indígena São Marcos  
CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos  
CIR – Conselho Indígena de Roraima  
CNig – Conselho Nacional de Imigração/Ministério do Trabalho  
Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
Dsei – Distrito Sanitário Especial Indígena  
Funai – Fundação Nacional do Índio  
Paif – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIM – Organização Internacional para as Migrações  
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica  
Rapim – Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul  
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos  
Setrabes – Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima  
Sesai – Secretaria Especial de Saúde Indígena  
Suas – Sistema Único de Assistência Social





## RESUMO

A presente pesquisa reúne subsídios normativos para a melhor gestão do fluxo migratório venezuelano pelo Estado brasileiro, com atenção para as especificidades relacionadas aos direitos dos povos indígenas, dentro de uma abordagem de direitos. A partir dos diagnósticos, das descrições e das demandas iniciais apontadas pelos indígenas venezuelanos entrevistados e pelos interlocutores do poder público e da sociedade civil brasileira, foi realizado um levantamento da legislação brasileira e internacional aplicável, com enfoque nos direitos humanos, direitos dos povos indígenas, direitos de minorias étnicas e linguísticas e direitos das migrações.

O direito à identidade e à nacionalidade, o acesso à documentação e às políticas sociais, o direito de atravessar fronteiras, o direito de estar na cidade, o direito à moradia e a relação de todos esses direitos com o direito à autonomia na definição das próprias estratégias de vida e dos planos de futuro, inclusive quanto ao uso e à manutenção de suas línguas, costumes e relações com seus territórios, familiares e membros de seus povos na República Bolivariana da Venezuela, bem como a relação dos indígenas migrantes com outros povos indígenas no Brasil, são temas abordados pela pesquisa com um enfoque sobre a garantia da dignidade desses migrantes como indivíduos e coletividades.

O estudo de caso sobre os indígenas Warao em Roraima trouxe elementos que, com a análise da legislação aplicável, ajudam a balizar ações de acolhimento e elaborar políticas destinadas aos migrantes indígenas no Brasil, com especial atenção para o respeito às formas de vida e de organização social, às línguas e à autonomia dos povos indígenas, elementos importantes para o enfrentamento às situações de vulnerabilidade. Diante da intensificação acelerada desse fluxo migratório e da própria presença indígena nas cidades, uma série de questionamentos dos órgãos públicos e demais atores envolvidos surge quanto ao tratamento adequado, não discriminatório nem assimilacionista, a esses migrantes, bem como ao respaldo legal para as ações do Estado em atendimento aos indígenas migrantes. Para responder a esses questionamentos, a pesquisa faz uma análise da legislação internacional, de decisões das cortes internacionais, de declarações e documentos de referência para a legislação nacional, considerando, sobretudo, a entrada em vigor da Nova Lei de Migração do Brasil e demais normativas internas aplicáveis ao caso.

Objetiva-se trazer ao leitor um panorama das normas aplicáveis ao caso de migrações de indígenas para o Brasil e, ao mesmo tempo, propor ações para o caso dos migrantes indígenas venezuelanos, mapeando os desafios para que o Estado brasileiro acolha adequadamente essa população, com um enfoque de direitos. Adicionalmente, ao aprofundar o entendimento sobre as especificidades dos direitos humanos dos povos indígenas no contexto das migrações, a pesquisa visa lançar luz sobre possíveis aportes temáticos na agenda das Nações Unidas em torno do Pacto Mundial para a migração segura, ordenada e regular, conhecido como *global compact migration* (GCM).

Inicialmente, são apresentados os principais desafios para o estabelecimento de políticas adequadas para o atendimento, pelo Estado brasileiro, dos migrantes indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela e das políticas públicas que podem ser dirigidas a essa população, com base na pesquisa realizada com representantes do poder público que possuem atuação direta ou indireta na matéria. A metodologia empregada foi a de entrevistas, com questionários previamente elaborados pela equipe de pesquisa. Observa-se que, entre os principais desafios, encontra-se o estabelecimento de uma efetiva ação indigenista do Estado para esses indígenas migrantes, a clareza sobre o respaldo legal para atuação, o maior suporte do governo federal no estabelecimento de políticas e orçamentos para atuação nos estados e municípios, assim como a definição de mecanismos para regularizar a situação documental desses migrantes com base no princípio da não discriminação e da não criminalização da migração. O entendimento de que se trata de um fluxo migratório não convencional e os desafios associados ao respeito ao direito de mobilidade de pessoas, famílias e grupos indígenas como migrantes num universo de diversidade de anseios por parte dos grupos indígenas também aparecem como elementos fundamentais.

Partindo-se desse cenário, são colacionadas as principais questões levantadas sobre o movimento migratório do povo Warao, a partir de pesquisa de campo promovida em Boa Vista (RR) e Pacaraima (RR). A metodologia empregada nesse estudo foi a observação em locais de abrigo e entrevistas com os indígenas e suas lideranças, de modo a encontrar escuta atenta sobre os principais problemas relatados pelos próprios indígenas migrantes.

Pode-se observar que culturalmente os Warao, ao longo do século XX e em razão de processos históricos que os impedem de ter o pleno gozo de seus territórios na República Bolivariana da Venezuela, vivenciaram um processo migratório interno de suas terras para os centros urbanos, de modo a acessar bens de consumo e garantir o sustento de suas famílias, especialmente pela venda do artesanato e de modo similar aos padrões verificados em Roraima. Assim, é feita uma análise do atendimento ofertado pelos órgãos de governo aos migrantes indígenas a partir das questões relatadas pelos próprios Warao.

Com base na análise dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos e de direitos humanos dos povos indígenas, o estudo traz tratados, convenções e declarações aplicáveis ao Brasil que norteiam tanto a política migratória quanto a política indigenista. Observa-se, neste ponto, que os povos indígenas em movimentos migratórios possuem, pelo menos, três conjuntos de direito: os direitos universais, reconhecidos em tratados e estendidos a todos os cidadãos, sem distinções; os direitos dos migrantes, que são aqueles garantidos a todos os migrantes, independentemente de serem ou não indígenas; e os direitos como indígenas propriamente.

O estudo é complementado por uma análise da legislação no plano doméstico. Aqui, também, se adota a linha de complementaridade entre os direitos como migrantes, observando-se, sobretudo, os princípios, as diretrizes e as classificações estabelecidos na Nova Lei de Migração e seu decreto regulamentar, além dos instrumentos vinculantes no ordenamento jurídico nacional sobre os direitos dos povos indígenas. Os indígenas

migrantes permanecem sendo indígenas, e a eles devem ser entendidos todos os direitos assegurados aos indígenas nacionais, sem distinções, estejam eles em contexto rural ou urbano.

Conclui-se que aos indígenas migrantes são aplicáveis todos os direitos assegurados aos indígenas nacionais, como o acesso ao subsistema de saúde indígena, o direito à documentação, à nacionalidade, à moradia e à autodeterminação, bem como o direito de transitar por fronteiras e de estar na cidade e ter acesso às políticas sociais destinadas aos povos indígenas. A partir dessas conclusões, embasadas na legislação analisada, são fornecidas recomendações para o adequado tratamento dos indígenas envolvidos em fluxos migratórios não convencionais, no intento de orientar a atuação do poder público com essa população, com um enfoque de direitos.



# 1

## INTRODUÇÃO





As primeiras notícias do fluxo de migração de venezuelanos entrando no Brasil a partir dos municípios de Pacaraima e Boa Vista, no estado de Roraima, chamaram a atenção da sociedade e das autoridades locais e nacionais em razão do fato de uma relevante parcela desses migrantes serem indígenas. O ingresso em território brasileiro por um estado marcado por uma relação conflitiva entre indígenas e não indígenas, com o pronto engajamento de algumas instituições de governo e sociedade civil brasileiras para evitar abusos e violações de direitos básicos, trouxe ao centro do debate dois temas que não são novos, porém, têm sido invisibilizados em todo o mundo: a migração indígena e a vida indígena em contexto urbano.<sup>1</sup>

Apesar de, no mundo inteiro, a maior luta dos povos indígenas figurar em torno da defesa de direitos sobre seus territórios e recursos naturais, diversos povos indígenas enfrentam graves situações de discriminação e violação de direitos fundamentais em seus deslocamentos migratórios e no contexto urbano. Casos de migração indígena ocorrem tanto nacional (migrações internas) como internacionalmente e são motivados por uma gama de fatores, notadamente pela falta de acesso a seus territórios e aos recursos naturais necessários à sobrevivência e à garantia de perspectiva de futuro no contexto de vida coletiva, conforme seus usos, costumes e tradições.

De acordo com um dos poucos estudos publicados sobre o tema, em 2008, entre os grupos indígenas migrantes mais famosos estão os Maya, da Guatemala, que tiveram que deixar o país durante a guerra civil na América Central e se estabeleceram na América do Norte; assim como os P'urepecha, do México, que foram para os Estados Unidos ainda na década de 1960 contratados por um programa de trabalho temporário de agricultura que, depois, abarcou indígenas de vários outros povos.<sup>2</sup> Na América Latina, verifica-se situação similar com os Quéchuas, do Peru, que alcançaram diversos países europeus, onde frequentemente são encontrados em estações de metrô tocando suas músicas tradicionais; e os Otavalo, do Equador, que migraram para Colômbia, Chile, Argentina e Brasil buscando melhores oportunidades econômicas.

No continente africano, há inúmeros casos de migração de povos indígenas para países vizinhos, como se verifica com os Somali Bantu, que encontraram refúgio temporário no Quênia, fugindo de conflitos, mas também se registra a migração dos Tuareg do deserto do Saara para a França. Na Ásia e Oceania, há registros de migrações de povos indígenas. Por exemplo, grupos Maori da Nova Zelândia se mudaram de áreas rurais e de pesca para a capital do país ou mesmo para a Austrália em busca de emprego e melhores serviços públicos.

A migração indígena incorpora fatores como situações de conflito e pressões sobre suas terras e recursos, mas também a limitada oferta de oportunidades de estudo e trabalho, bem como de acesso a bens e serviços. Esses fatores aproximam dos centros urbanos alguns povos, parcelas de povos indígenas ou famílias e indivíduos, num fluxo migratório que não é nem transfronteiriço, na definição mais estrita do termo, nem convencional no sentido de demandar soluções diferenciadas de médio e longo prazo.

1 Trujano, Carlos Yescas Angeles. *Indigenous routes: a framework for understanding indigenous migration*. Geneva: International Organization for Migration, 2008.

2 Yescas, Carlos. *Hidden in plain sight: indigenous migrants, their movements, and their challenges*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2010. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/hidden-plain-sight-indigenous-migrants-their-movements-and-their-challenges>>. Acesso em: 31 out. 2017.

Na maioria dos casos citados de migração indígena no mundo, os grupos indígenas migrantes não pertencem às comunidades mais pobres em seus países de origem, visto que muitos detêm algum tipo de posse ou propriedade individual ou coletiva de terras.<sup>3</sup> Fora de seus países, os indígenas migrantes não costumam ser considerados de maneira separada dos demais migrantes nascidos no mesmo país de origem e, portanto, os governos tendem a não reconhecer suas diferenças étnicas e culturais até que os povos ou o movimento indígena receba ou demande atenção internacional. De acordo com estudos sobre migrações internacionais indígenas, de um modo geral, no mundo, a migração opera como uma forma de suplementar a renda e dar melhores oportunidades aos filhos e familiares, que tendem a ficar no país de origem.<sup>4</sup> Contudo, no caso de grupos perseguidos, sem Estado, ou afetados em seus territórios por degradação ambiental – e, cada vez mais, por mudanças climáticas –, acontece de famílias inteiras buscarem abrigo temporário e emprego informal ou subemprego nos locais de destino de sua migração.

Sobretudo, verifica-se que, no contexto migratório internacional ou interno, como no caso do Brasil, esses povos ou grupos não deixam de manter e exercer suas identidades indígenas. Muitos mantêm pelo menos algum vínculo com seus territórios e comunidades originários e apresentam a mobilidade, ou não fixação, como uma característica dominante de seu fluxo migratório.<sup>5</sup> Expressando-se em suas línguas e/ou mantendo crenças, usos, costumes e tradições indígenas no contexto de migrações, demandam respeito e espaço para exercer suas identidades onde quer que estejam. Fora de seus países originários, ou mesmo de territórios transfronteiriços, a exemplo do caso dos indígenas migrantes da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, esses povos indígenas migrantes figuram entre os grupos mais vulneráveis e, muitas vezes, demandam acolhida humanitária ao mesmo tempo que apresentam capacidades de resiliência diferenciadas, justamente porque relacionadas à identidade coletiva indígena. Nesse sentido, a proteção de seus direitos também deve considerar sua condição de minoria étnica e linguística, sem perder ou diminuir sua identidade indígena, como forma de garantir a proteção de seus direitos fundamentais, inclusive o direito de existir como povos indígenas.

Este estudo centra-se em questões jurídicas e suas consequências no campo da implementação de direitos de indígenas migrantes, levando em conta compromissos e obrigações nacionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro com relação aos direitos dos migrantes, dos povos indígenas, do direito humanitário e dos direitos humanos como um todo para abordar os direitos de indígenas migrantes, inclusive no fluxo não convencional relacionado a movimentos pendulares.

## 1.1 Vulnerabilidade em contexto migratório

Povos indígenas e minorias étnicas, linguísticas e religiosas com frequência figuram como grupos especialmente vulneráveis em processos migratórios e, em particular, no contexto de grandes movimentos (*large movements*). Ainda assim, em muitas situações de emergência, eles passam despercebidos ou são invisibilizados.<sup>6</sup> O reconhecimento da identidade e das formas de organização e mobilidade em grupos dos indígenas migrantes bem como a manutenção do uso de

---

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Contribuições apresentadas pelas especialistas e antropólogas do Ministério Público Federal Emília Botelho e Luciana Ramos durante a oficina Migração Indígena, organizada pela OIM em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em 7 de fevereiro de 2018.

6 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Minority groups*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/minority-groups.html>>. Acesso em: 31 out. 2017.

suas línguas e a prática de seus costumes e tradições são chave na identificação de potenciais de resiliência e devem orientar a ação das autoridades migratórias e do Estado como um todo na superação e prevenção dessas vulnerabilidades.

A vulnerabilidade é determinada pela presença, ausência e interação de fatores ou circunstâncias que aumentam o risco e a exposição a violência, exploração, abuso e violações de direitos de pessoas individualmente e de famílias, grupos e comunidades. Para a atenção a migrantes em situação de vulnerabilidade, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) entende que é necessário aplicar uma abordagem mais holística, que inclui não apenas os fatores de vulnerabilidade, mas também uma análise do potencial de resiliência dos migrantes. Ou seja, deve-se incluir a consideração sobre suas capacidades e necessidades além da abordagem estrutural da noção de vulnerabilidade.<sup>7</sup> No contexto das migrações, a OIM define a vulnerabilidade, para além do tema do tráfico de pessoas, como a redução da capacidade de um indivíduo ou grupo para resistir, enfrentar ou superar violências, explorações, abusos e/ou violações de seus direitos, principalmente as seguintes:

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

De acordo com o Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos de Migrantes no Contexto de Grandes Movimentos, atualmente há diversas possibilidades migratórias e, em algumas delas, figura o chamado “migrante em situação de vulnerabilidade”.<sup>8</sup> Nesse contexto, a vulnerabilidade pode ser entendida de três maneiras, que em alguns casos se sobrepõem: a) relacionada às razões dos migrantes para a saída do país; b) relacionada à situação encontrada pelos migrantes no caminho, nas fronteiras e em sua recepção; e c) relacionada a um aspecto específico da identidade da pessoa ou da circunstância.<sup>9</sup> Ao tratar da vulnerabilidade de grupos migrantes, esse relatório oferece uma definição que abarca a situação de povos, famílias ou pessoas indígenas:

7 International Organization for Migration. *Understanding migrant vulnerabilities and capacities: a framework for analysis and programming*. Geneva, October 2016.

8 United Nations High Commissioner for Human Rights. *Promotion and protection of the human rights of migrants in the context of large movements*. October 13, 2016. (A/HRC/33/67).

9 *Ibid.*, p. 15.

ao migrarem, algumas pessoas são inerentemente mais vulneráveis que outras devido ao persistente tratamento desigual e à discriminação fundada em fatores que incluem idade, gênero, etnicidade, nacionalidade, religião, língua, orientação sexual ou identidade de gênero ou status migratório. Algumas pessoas, como as grávidas, pessoas em más condições de saúde, inclusive aqueles portadores de HIV, pessoas com deficiências, idosos ou crianças (inclusive desacompanhadas ou separadas) são mais vulneráveis devido às suas condições físicas e/ou psicológicas.<sup>10</sup>

As agências da ONU para as migrações (OIM) e para os refugiados (Acnur) e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH) vêm envidando esforços crescentes para demonstrar que essas coletividades não podem ser esquecidas no contexto das migrações e do refúgio. Por isso, no referido relatório, chama-se a atenção para a necessidade de uma abordagem de direitos fundada nos direitos humanos, que oferece luz a situações bastante particulares dentro da ampla gama de possibilidades migratórias. No caso da migração indígena da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, já foram identificadas situações de especial vulnerabilidade relacionadas ao campo do trabalho e situações potenciais de abuso relacionadas à convivência familiar por conta da ausência de entendimento intercultural sobre riscos associados ao trabalho nas ruas e na venda de artesanato, bem como situações de violência e discriminação, com obstáculos para o registro de nascimentos, que conseqüentemente impedem o reconhecimento da nacionalidade, entre outros.<sup>11</sup>

Ainda pela abordagem de direitos humanos, é possível indicar ações e medidas estatais que incluem, mas não se restringem, à preocupação com questões relacionadas a fronteiras e segurança nacional, para garantir direitos fundamentais e atender todos os migrantes de forma digna. Sobre esse tema, de acordo com a Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 2017,

[...] cada Estado tem o direito soberano de determinar quem admitir em seu território, sujeito às obrigações internacionais daquele Estado, lembrando também que os Estados devem readmitir seus nacionais que retornam e assegurar que eles sejam devidamente recebidos sem injustificada demora, mediante a confirmação de suas nacionalidades de acordo com a legislação nacional [...].

[...] Os Estados têm o direito soberano para aprovar e implementar medidas de migração e de segurança de fronteira, mas, ao fazê-lo, têm o dever de cumprir com suas obrigações de direito internacional, inclusive de direito internacional dos direitos humanos e do direito dos refugiados, de maneira a assegurar pleno respeito aos direitos humanos de migrantes, inclusive migrantes em situação de vulnerabilidade.<sup>12</sup>

10 Ibid., parágrafo 15. Tradução nossa. No original: “as they move, some people are inherently more vulnerable than others due to their persisting unequal treatment and discrimination based on factors including age, gender, ethnicity, nationality, religion, language, sexual orientation or gender identity or migration status. Certain people such as pregnant women, persons with poor health conditions including those with HIV, persons with disabilities, older persons, or children (including unaccompanied or separated children) are more vulnerable due to their physical and/or psychological conditions”.

11 Ver o capítulo “Análise de direitos de povos indígenas migrantes”.

12 United Nations Human Rights Council. *Protection of the human rights of migrants: the global compact for safe, orderly and regular migration*. June 19, 2017. A/HRC/35/L.28). Tradução nossa. No original: “[...] each State has a sovereign right to determine whom to admit to its territory, subject to that State’s international obligations, and recalling also that States must readmit their returning nationals and ensure that they are duly received without undue delay, following confirmation of their nationalities in accordance with national legislation [...]”.

“[...] States have the sovereign right to enact and implement migration and border security measures, but, while doing so, States have a duty to comply with their obligations under relevant international law, including international human rights law and refugee law, in order to ensure full respect for the human rights of migrants, including migrants in a vulnerable situation.”

## 1.2 Povos indígenas em contexto urbano

No fluxo entre a República Bolivariana da Venezuela e o Brasil, a migração indígena associa-se à complexa questão do enfrentamento de violações de direitos de indígenas em contexto urbano, tema também frequentemente invisibilizado, apesar de cada vez mais relevante. Povos ou grupos de povos indígenas cujas terras originárias encontram-se em território nacional igualmente demandam atenção das instituições públicas para a necessidade de garantir e respeitar seus direitos no contexto urbano. O próprio diagnóstico de povos indígenas que vivem em contexto migratório urbano, ainda que sazonal, por exemplo, apenas em razão do acesso ao pagamento de benefícios sociais, é um tema a ser mais bem explorado.

De fato, o reconhecimento da presença indígena nas cidades contrapõe-se à lógica assimilacionista que regeu a relação do Estado brasileiro com os povos indígenas, formalmente rompida apenas em 1988, com a nova Constituição da República, mas ainda persistente em algumas práticas e políticas.<sup>13</sup> De acordo com a visão assimilacionista, os povos indígenas deveriam ser “civilizados” para ser “integrados” à sociedade dominante, deixando para trás seus modos de vida, suas línguas, costumes e tradições, considerados até então “selvagens” ou “incivilizados”. Nesta visão, os indígenas deixariam de ser “silvícolas”, abandonariam seus territórios, seus modos de vida e suas culturas e passariam a ser trabalhadores rurais. Consequentemente, se chegassem ao contexto urbano, seria porque já teriam deixado de lado sua identidade indígena.

Esse ideário assimilacionista orientou as ações do Estado brasileiro e abriu o caminho para a colonização de terras indígenas, com consequentes massacres de grupos e povos, permeando de violências e discriminações a relação do Estado e da sociedade nacional com os povos indígenas.

A Constituição de 1988, ao lado da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004, e das declarações da ONU, em 2007, e dos Estados Americanos, em 2016, afasta de vez qualquer respaldo legal até então existente com relação a essas políticas assimilacionistas. Esses instrumentos afirmam a importância e a necessidade de os Estados nacionais reconhecerem e respeitarem os povos indígenas, suas formas próprias de organização social e sua autonomia na escolha de seus futuros e seu desenvolvimento. Ainda assim, em 2017, no caso da migração de indígenas da e para o Brasil, percebemos que, de um modo geral, ainda falta orientação e entendimento das instituições públicas com relação à presença de indígenas migrantes e em contexto urbano – particularmente sem imputar-lhes a perda de identidades indígenas e de direitos específicos. Permanece um grande desafio a construção de ações e políticas públicas coerentes com a nova moldura normativa emergente, fundada numa perspectiva autonomista e de direitos.

Em 2007, o Fórum Permanente da ONU sobre Assuntos Indígenas identificou alguns desafios que os povos indígenas enfrentam na migração para áreas urbanas:

em todo o mundo, povos indígenas estão vulneráveis a uma série de fatores sociais e econômicos que afetam seus direitos humanos. Eles tendem a perder o acesso à educação, a viver em terras suscetíveis a desastres naturais, com inadequado ou inexistente saneamento e pouco acesso, se algum, a serviços de saúde, o que contribui para a baixa produtividade e renda entre as populações indígenas. Ao mesmo tempo, seu limitado poder político significa que eles são impedidos de usar o sistema político para

13 A 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada em junho de 2015, cuja tema central foi a relação do Estado com os povos indígenas no Brasil, bem demonstrou a luta desses povos pela superação do paradigma tutelar/assimilacionista legalmente vigente até 1988 no país. Uma análise da questão encontra-se no Documento-Base da Conferência, disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/06-jun/Documento%20Base%20-%202506.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2017.

melhorar sua posição. Povos indígenas que migram para áreas urbanas enfrentam desafios particulares e frequentemente adicionais, sendo mais evidente o desemprego, o limitado acesso aos serviços e a moradia inadequada. Adicionalmente, povos indígenas em áreas urbanas podem experimentar discriminação e enfrentar dificuldades para manter sua língua, identidade e cultura e para educar suas gerações futuras, o que pode resultar na perda de valores e do legado indígena.<sup>14</sup>

### 1.3 Caso da migração indígena (não transfronteiriça) da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil

No fluxo migratório da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, segundo o Levantamento do Perfil Sociodemográfico realizado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em 2017, apesar de se ter focado no fato de os migrantes serem indígenas, identificou-se que a população migrante indígena da República Bolivariana da Venezuela era significativamente menor do que a população não indígena que chegava em Roraima.<sup>15</sup> No entanto, durante a presente pesquisa, diversas instituições públicas afirmaram enfrentar desafios específicos e estruturais, inclusive de orientação para o atendimento diferenciado, quando se referiam à gestão desse fluxo migratório indígena. Notadamente, evidenciou-se a preocupação e o desconforto da sociedade local com a presença indígena no contexto urbano de Pacaraima e Boa Vista. Esse desconforto relaciona-se com o histórico da relação estatal e da sociedade com os povos indígenas, especialmente a partir dos persistentes estereótipos advindos da tentativa de assimilação dos povos indígenas no país que orientou a ação estatal até os anos 1990 (antes da efetivação da nova moldura normativa da Constituição de 1988). De acordo com dados de 2010 do IBGE, Roraima é o estado brasileiro com a maior proporção de população indígena em sua população geral, e 83% desses indígenas vivem em terras indígenas tradicionais.<sup>16</sup> Mesmo ante esses dados, a discussão sobre políticas de atenção a indígenas no contexto urbano, que representam 17% do população total, tem recebido pouca atenção.

A partir do estudo de caso Warao; do trabalho de campo realizado em Brasília, Boa Vista e Pacaraima, incluindo visitas técnicas ao Abrigo de Boa Vista (Centro de Referência ao Migrante – CRI) e à Casa de Passagem de Pacaraima; do levantamento de demandas das instituições atuantes na atenção ao fluxo migratório; dos dois pareceres do Ministério Público Federal (MPF) sobre o tema;<sup>17</sup> e da pesquisa Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil,<sup>18</sup> a presente pesquisa avança com a formulação de recomendações fundamentadas na legislação comparada e em vigor no país para a melhoria da atenção à migração indígena no Brasil, inclusive com o olhar para o contexto urbano.

14 United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. *Urban indigenous peoples and migration: challenges and opportunities*. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/6\\_session\\_factsheet2.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/6_session_factsheet2.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017. Tradução nossa. No original: “indigenous peoples worldwide are vulnerable to a range of social and economic factors that affect their human rights. They tend to lack access to education, to live on lands that are vulnerable to natural disasters, with inadequate or no sanitation and poor access if any, to health services; all of which contribute to lower productivity and incomes among indigenous populations. At the same time, their limited political power means that they are unable to use the political system to improve their position. Indigenous peoples that migrate to urban areas face particular and often additional challenges, most prominently unemployment, limited access to services and inadequate housing. In addition, indigenous peoples in urban areas may experience discrimination and have difficulties in sustaining their language, identity and culture and educating future generations which can result in a loss of indigenous heritage and values”.

15 Simões, Gustavo da Frota (org.). *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017.

16 Brasil. *Os indígenas no censo demográfico de 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <[https://www2.ibge.gov.br/indigenas/indigena\\_censo2010.pdf](https://www2.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.

17 Ministério Público Federal. Parecer técnico Seap/6aCCR/PFDC n. 208, sobre a situação dos indígenas da etnia Warao, da região do delta do Orinoco, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. 2017a; Ministério Público Federal. Parecer técnico SP/Manaus/Seap n. 10, sobre a situação dos indígenas da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da região do delta do Orinoco, na Venezuela. 2017b.

18 Simões, op. cit.



De fato, o já existente engajamento de atores-chaves em torno da questão da migração dos indígenas em Roraima e a possibilidade de análises comparativas apontam oportunidades de fortalecimento, reafirmação e garantia de ações públicas para a proteção e promoção de direitos indígenas no contexto migratório e, independente de suas nacionalidades, em contexto urbano. Tal engajamento marca a diferença com as primeiras medidas emergenciais sobre o tema, que tangenciaram situações graves de violações de direitos associadas a preconceitos enraizados e racismo, como se verificou, por exemplo, na tentativa de deportação em massa dos Warao em 2016. Essa deportação foi impedida por uma ação da Defensoria Pública da União (DPU) com o MPF e organizações da sociedade civil, evidenciando ainda mais a necessidade da ação estatal e da aplicação de uma perspectiva de direitos para a gestão do fluxo, acolhimento e proteção básica dos direitos dos migrantes, inclusive indígenas, no Brasil.<sup>19</sup>

Ainda assim, a pesquisa identifica a preocupação ou o desconforto com a presença indígena venezuelana. Em alguns casos, manifestam-se nas entrelinhas questionamentos como:

- Quais são os direitos desses indígenas? (Há deveres específicos para o poder público brasileiro com relação a eles?)
- São indígenas transfronteiriços? (Eles podem entrar no Brasil se não são transfronteiriços?)
- Trata-se de pedido de refúgio? (O que querem os indígenas quando migram para o Brasil?)
- A Fundação Nacional do Índio deve atuar junto aos migrantes indígenas? (Há obrigações indigenistas do Estado com indígenas de outros países?)
- Por que eles não ficam nos espaços designados pelo poder público? (O Estado deve tutelar os indígenas?)

Por isso, a pesquisa também traz luz para ampliar o espectro de análise da migração indígena para além dos direitos de povos indígenas transfronteiriços,<sup>20</sup> aplicando padrões de direitos humanos, de direito internacional e de direito das migrações. Ao revisar as normativas existentes, vemos que compromissos e normas nacionais e internacionais sobre migrações e direitos humanos dos povos indígenas se aplicam também aos indígenas venezuelanos, ou de outras nacionalidades, e deveriam balizar as discussões no Brasil. Dedicar especial atenção para a questão dos indígenas migrantes no Brasil constitui, portanto, uma oportunidade de inovar e fazer avançar a promoção e proteção dos direitos indígenas no âmbito das políticas de migração, dando espaço para um atendimento diferenciado, e não meramente tutelar, aos indígenas.

O ponto de partida é, assim, o reconhecimento do direito à igualdade, tal como estabelecido na Constituição brasileira e em múltiplos instrumentos internacionais de direitos humanos,<sup>21</sup> refletidos, por sua vez, nos princípios e diretrizes estabelecidos no artigo 3º da Lei nº 13.445, a Nova Lei de Migração. A política migratória brasileira deve pautar-se pela garantia da igualdade de

19 Contra a tentativa de deportação em massa desses migrantes, a DPU ingressou com o habeas corpus nº 0006447-87.2016.4.01.4200 em favor da coletividade de aproximadamente 450 indígenas venezuelanos detidos na sede da Superintendência da Polícia Federal em Boa Vista em 2016. Na ação, foi deferida liminar para impedir a deportação em massa e, em março de 2017, os autos foram sentenciados, assegurando aos indígenas venezuelanos o direito de permanecer no país até decisão em regular processo administrativo, tendo por base o princípio da dignidade humana e a Convenção Americana dos Direitos Humanos.

20 No Brasil, os povos indígenas transfronteiriços circulam e vivem em seus territórios sem significativas preocupações migratórias e internacionais manifestadas, tais como aquelas colocadas ao caso Warao, ainda que demandem soluções governamentais com relação ao direito a documentação e ao acesso a políticas públicas etc.

21 A exemplo da consagração do princípio da igualdade, podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

tratamento e oportunidades entre migrantes e nacionais e pelo acesso igualitário a direitos básicos e garantias fundamentais. Ou seja, deve garantir a inclusão cidadã sem negar a identidade e os direitos específicos dos povos indígenas.

Em suma, os direitos já reconhecidos aos povos indígenas pelo Estado brasileiro são aplicáveis à situação dos indígenas que migram da República Bolivariana da Venezuela ao Brasil, particularmente para proteger de violações individuais e coletivas os direitos indígenas. Como quaisquer outras pessoas, os indígenas são detentores de direitos, inclusive de ir e vir, de morar em contextos urbanos ou rurais, e devem estar livres de qualquer tipo de violência e discriminação. Por isso, ao pensar no acolhimento, atendimento e acompanhamento desse fluxo migratório, a proteção da identidade indígena e o direito à autonomia devem ser entendidos como direitos fundamentais, assim como o esforço para superar visões, ideários e práticas assimilacionistas.







# 2

PRINCIPAIS DESAFIOS DAS  
INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NA  
GESTÃO E ATENÇÃO AO FLUXO DE  
MIGRANTES INDÍGENAS



A presente pesquisa foi orientada por um levantamento de necessidades, desafios e dúvidas apontadas por representantes indígenas e pelas instituições públicas e da sociedade civil, considerando as ações que vêm sendo desenvolvidas com os indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil. Nesta seção, encontram-se sistematizados os principais temas apontados pelos atores envolvidos na atenção aos migrantes indígenas em Roraima, com o foco nas questões jurídicas e suas consequências.

A metodologia utilizada foi a entrevista semiestruturada a partir de um roteiro (Anexo Roteiro de Entrevista), feita por via presencial ou por skype. Representantes de pelo menos 20 instituições interagiram com a pesquisa: DPU; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Escritório do Coordenador Residente do Sistema ONU no Brasil; Conectas Direitos Humanos; MPF; Ministério da Saúde e Secretaria Especial de Saúde Indígena (MS/Sesai); Fundação Nacional do Índio (Funai); Polícia Federal em Roraima (PFRR); Conselho Indígena de Roraima (CIR); OIM; Universidade Federal de Roraima (UFRR); Secretaria de Assistência Social do Município de Pacaraima; Defensoria Pública da União em Roraima (DPU-RR); Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei/Sesai); Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima (Setrabes); Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur); Associação dos Povos da Terra Indígena São Marcos (APITSM); e Fraternidade Federação Humanitária Internacional. O pedido de entrevista com representante da Prefeitura de Boa Vista não foi respondido.

A partir do roteiro previsto e considerando as questões levantadas pelos entrevistados, o conteúdo foi organizado nos seguintes blocos temáticos, que apresentam o ponto de vista das instituições em relação às suas atribuições e limites, assim como alguns conceitos, práticas e perspectivas quanto ao atendimento dos indígenas migrantes venezuelanos no Brasil:

- documentos de migração: competências e limitações;
- crianças e adolescentes: cuidados e educação;
- abrigos: condição e gestão;
- oferta e acesso à saúde;
- interações com instituições e com organizações indígenas; e
- sustentabilidade: atividades econômicas dos povos indígenas migrantes, conceitos de interiorização, integração dos órgãos públicos e agências internacionais.

Poucas instituições indicaram ter dúvidas sobre a necessidade de um olhar e tratamento diferenciado para o atendimento adequado aos imigrantes indígenas. No entanto, a não manifestação de dúvidas não significa, na prática, a ausência de deficiências de informação ou de equívocos na condução do atendimento aos indígenas migrantes. De fato, para algumas instituições, a preocupação com a ausência de um olhar ou ação especializada indigenista estava frequentemente relacionada à falta de resposta estatal adequada aos povos indígenas.

Substancialmente, a pesquisa identificou uma importante demanda por ações que contemplem a perspectiva de direitos de caráter coletivo dos povos indígenas. O reconhecimento do direito dos povos indígenas a ter autonomia nas decisões sobre seu futuro, assim como a ter nacionalidade, a transitar entre fronteiras, a acessar políticas e serviços e, sobretudo, a não ser forçados

a abrir mão de suas identidades indígenas deve estar no centro do debate.<sup>22</sup> Significa dizer que o Estado não pode retirar direitos dos povos indígenas, como migrantes ou estrangeiros e como indígenas, mas deve atender às especificidades de coletividades, considerando que estas podem ter formas de organização social, modos de vida, línguas e culturas mais ou menos distintos dos da sociedade nacional majoritária.

Na prática, a maior dificuldade identificada pela pesquisa nas instituições está relacionada ao não entendimento ou aceitação de que a existência do fluxo migratório indígena não é uma situação passageira. Além disso, há dúvidas sobre como coordenar e articular ações indigenistas e de atenção à migração, particularmente com relação a indígenas no contexto urbano. Compreensões acerca de uma necessária articulação entre as instituições para a elaboração de um planejamento de médio e longo prazo começam a surgir, contudo, ainda sem a necessária orientação ou protagonismo indígena e indigenista, seja no âmbito da saúde, seja no da assistência social ou do acolhimento migratório. Apesar de não terem dúvidas sobre a necessidade de uma atuação estatal especializada, para as instituições entrevistadas os grandes desafios são:

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

## 2.1 Documentos migratórios: competências e limitações

Em vários países, inclusive no Brasil e na República Bolivariana da Venezuela, o acesso à documentação de registro de nascimento, civil e de casamento etc. para povos indígenas difere do acesso garantido à população em geral e apresenta inúmeros desafios. Se, por um lado, muitos povos indígenas não vêm a emissão ou regularização de documentos como prioridades em suas vidas, por outro, há limitado investimento por parte do Estado na documentação de indígenas, deixando-os, muitas vezes, em situação de maior marginalização.

No Brasil, a demanda por acesso a benefícios e serviços sociais e o acesso a políticas públicas ampliaram a demanda indígena por documentação. Essa demanda também evidenciou questões a ser resolvidas pelo Estado, por exemplo, a necessidade de aceitar e regularizar o registro tardio de nascimento de indígenas, inclusive de idosos, visto que, para muitos povos indígenas, só muito recentemente a documentação passou a ser uma realidade ou necessidade. De acordo com a Funai, “para os cidadãos não-indígenas, a documentação básica é um direito e ao mesmo tempo um dever, é obrigatória. Para os indígenas, o registro civil de nascimento e a documentação básica não são obrigatórios, mas um direito e uma opção de cada indígena”.<sup>23</sup> Nesse sentido, para o caso brasileiro, a Funai firmou um Acordo de Cooperação Técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), a DPU, a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen) e a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg) para realizar ações de promoção do registro civil e da documentação básica de indígenas.<sup>24</sup> Para a Funai, “todos os

22 Nações Unidas. *Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.

23 Funai. *Documentação básica*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/docb>>. Acesso em: 31 out. 2017.

24 Ibid.

cidadãos brasileiros têm o direito à documentação básica, e o indígena é cidadão pleno, ou seja, tem todos os direitos do cidadão comum, além daqueles direitos específicos garantidos pela Constituição Federal aos povos indígenas”.<sup>25</sup>

Por isso, entre as atribuições previstas para o órgão indigenista está o custeio de despesas com deslocamento e alimentação de indígenas para obtenção do registro civil e da documentação básica quando estritamente necessário. A Funai articula e realiza periodicamente mutirões em terras indígenas, em parceria com cartórios, órgãos estaduais de identificação, Receita Federal, Conselho Nacional de Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, entre outros, e já realizou diversos mutirões de documentação de indígenas.<sup>26</sup> Essas são medidas que poderiam se estender para os indígenas migrantes em território brasileiro, com as devidas adequações relacionadas à documentação de estrangeiros. Ou seja, em leitura conjunta com os dispositivos da Nova Lei de Migração e aplicando-se o princípio da não discriminação, podemos afirmar que os indígenas migrantes também têm direito ao acesso à documentação básica no Brasil. De acordo com o Decreto n. 6.289/2007, que estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, a documentação básica para brasileiros inclui:

- Registro de Identificação (RG);
- Cadastro de Pessoa Física (CPF); e
- Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Assim, pelo princípio da não discriminação e considerando os esforços do Estado brasileiro para erradicar o sub-registro civil de nascimento no país e ampliar o acesso à documentação civil básica, são necessárias ações estatais que cheguem aos indivíduos de maneira coordenada e diferenciada, para providenciar a documentação civil e conseqüentemente a regularização migratória, visto que muitos podem não ser portadores de documentação em seu país de origem. Nesse sentido, são documentos básicos para os migrantes, entre outros:

- Certidão de nascimento se nascido no Brasil;
- Registro Nacional Migratório ou documento de identificação;
- CPF; e
- CTPS.

No caso do registro de nascimento de indígena, destacamos como boa prática do Estado brasileiro a Resolução Conjunta nº 3 CNJ-CNMP, de 19 de abril de 2012. Essa resolução facilita o registro tardio de indígenas, bem como reforça e legitima o uso dos nomes tradicionais indígenas, demonstrando que há entendimento e sensibilidade estatal para tratar de temas relacionados à documentação indígena sem perder o contexto histórico e regional em que se inserem as realidades dos povos indígenas e suas relações com o Estado. Semelhante iniciativa poderia ser desenvolvida para a atenção aos indígenas migrantes, com as ressalvas cabíveis relacionadas à documentação migratória estabelecida. De modo geral, no Brasil já é sabido que muitos indígenas não detêm documentação básica e que o Estado tem o dever de agir para facilitar o acesso à documentação, considerando o passado histórico de sua ausência e de sua relação com os povos.

---

25 Ibid.

26 Ibid.

Com relação ao fluxo migratório entre a República Bolivariana da Venezuela e o Brasil, os venezuelanos imigrantes – indígenas ou não – vêm se regularizando de duas maneiras no Brasil: pedindo refúgio ou pedindo residência temporária. No caso dos indígenas migrantes, a regularização de sua situação tem sido feita majoritariamente através do pedido de refúgio devido à falta de documentação para solicitar a permissão para residência temporária. Em geral, os indígenas venezuelanos que têm se deslocado para o Brasil enfrentam três situações problemáticas com relação à documentação:

- ausência de qualquer documento venezuelano, seja passaporte ou registro de nascimento;
- documento venezuelano no qual não consta filiação;
- crianças indígenas nascidas no Brasil e não registradas por falta de documentação venezuelana ou brasileira dos pais.

Uma alternativa que pode ser construída a partir da Nova Lei de Migração é a concessão de residência temporária com foco na acolhida humanitária e para reunião familiar, aplicável, por exemplo, no caso de filhos de indígenas venezuelanos já nascidos no Brasil. Porém, tais medidas demandam regulamentação específica.

### **2.1.1 Documentação básica**

Uma vez obtido o protocolo de refúgio, os indígenas podem tirar o CPF e a CTPS. Os indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela chegam em grupos familiares, que compreendem pais, filhos, genros e netos, e entre eles há crianças e jovens que, eventualmente, viajam desacompanhados dos pais. Nesses casos, o Centro Pastoral do Imigrante orienta que os parentes (tios e avós) com os quais as crianças viajam assinem os pedidos de refúgio com o referendo das lideranças Aidamos, isto é, do povo Warao. Os voluntários da pastoral ouvidos pela pesquisa e os próprios indígenas indicam que há muita confusão na documentação, que esta não lhes é necessariamente relevante e que a regularização é algo distante. Foi relatado que, por vezes, os indígenas dão entrada nos documentos de migração, mas se deslocam antes de obter o protocolo de refúgio. A rotatividade dos migrantes indígenas é considerada constante nos abrigos, com alguns grupos que têm se fixado.

O acesso à documentação brasileira a rigor desobstaculizaria o processo de registro em cartório no caso do nascimento de seus filhos no Brasil, visto que a alegação formal da negativa de emissão de certidão de nascimento de crianças indígenas filhas de migrantes é a ausência de documentação dos pais com comprovação de filiação, ou seja, dos nomes dos avós. Há indicação de 12 crianças indígenas nascidas no Brasil que possuem apenas o atestado de nascido vivo emitido pelo hospital. Destaque-se que o Cartório de Pacaraima também tem dúvidas sobre os procedimentos de registro, visto que, em geral, no caso de indígenas brasileiros o registro civil se associa à emissão de Registro Administrativo de Nascimento Indígena (Rani) pela Funai. Sem documentos, essas crianças brasileiras, porque nascidas em território brasileiro, estão vulneráveis e enfrentariam ainda maiores dificuldades para o atendimento de saúde, que só é feito pelos hospitais em caso de emergência, emitindo-se o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS). Semelhante situação se coloca com relação às restrições de matrícula escolar na rede pública, que exige dos estrangeiros o documento com comprovação de filiação.

De acordo com as fontes ouvidas pela pesquisa, entre março e abril de 2017 a Funai iniciou um cadastro dos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela para fazer o Rani, porém,



paralisou o processo sem emití-lo justificando que se trata de um documento administrativo para indígenas brasileiros. A experiência da Funai em lidar com falta de documentação de indígenas e em fazer documentação destes quando adultos poderia orientar soluções para o melhor atendimento dos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela. Na emissão do Rani tardio para indígenas brasileiros, com base na declaração do indígena e averiguação do órgão indigenista, é a própria Funai que atesta o documento. Considerando a preocupação do Estado brasileiro de que o povo indígena não perca sua língua e cultura, evidencia-se a importância de discutir a experiência do Rani e ampliar a participação da Funai em relação à documentação de indígenas. Para fontes consultadas no MRE, o acesso à documentação não é visto como incentivo ou desincentivo ao fluxo migratório, mas constitui medida de segurança para os imigrantes e para o Estado. Isso porque o trânsito de pessoas indocumentadas, sujeitas a acidentes, abusos e crimes, não é de interesse do Estado.

A pesquisa não obteve informação sobre a possibilidade de acesso aos registros de identidade com informação de filiação na República Bolivariana da Venezuela nem sobre as possibilidades de colaboração entre o consulado venezuelano em Boa Vista, o MRE e a Funai. Foi recomendado pela DPU em Brasília o diálogo com a DPU em Roraima, com o cartório brasileiro e com o consulado venezuelano sobre possibilidade de acesso à base de dados documental dos indígenas na República Bolivariana da Venezuela, visando acessar os dados exigidos no Brasil ou conferir digitais e, ainda, recuperar a documentação original registrada na República Bolivariana da Venezuela. As informações indicam que, havendo dados cadastrais, o consulado da República Bolivariana da Venezuela no Brasil poderia emitir uma certidão consular que seria aceita pelas autoridades brasileiras ou intermediar o envio da segunda via de documentos de nascimento e identidade.

### **2.1.2 Residência temporária ou refúgio**

Com relação ao número de migrantes, especificamente de migrantes indígenas venezuelanos, os dados existentes são de difícil leitura e precisam ser mais bem qualificados. Por exemplo, o número de entradas de migrantes não corresponde necessariamente ao número de migrantes em solo brasileiro, visto que pode haver sub-registro de população que não passa pelo controle de fronteiras e, especialmente no caso dos indígenas, o movimento pendular de ida e volta à República Bolivariana da Venezuela pode ser computado como se fossem novas migrações.

Nesse sentido, de acordo com dados obtidos em janeiro de 2018 pela Polícia Federal (PF), em 2017 foram computadas 14.231 solicitações de refúgio em Roraima e 4.220 solicitações de residência no mesmo estado. Os números nacionais do mesmo ano foram, respectivamente, de 17.865 solicitações de refúgio e 8.470 solicitações de residência, demonstrando um significativo aumento comparado com os anos anteriores desde 2014. No caso dos indígenas, o principal referencial passa a ser o número de indígenas nos abrigos. De acordo com informações da ONG Federação Fraternidade Humanitária Internacional, em janeiro de 2017 havia 474 pessoas no abrigo para migrantes indígenas em Pacaraima e cerca de 500 pessoas no abrigo para indígenas em Boa Vista.

Com relação ao controle de dados estatísticos, embora no formulário de registro do Comitê Nacional para Refugiados (Conare) conste a menção da origem indígena do solicitante na justificativa do pedido de refúgio, não há um recorte de dados desagregados para identificar os migrantes indígenas, o que requereria uma busca no sistema. Há ainda divergências nas informações das instituições sobre a quantidade de indígenas com ou sem documento, ou com documentos incompletos.

A obtenção da residência temporária depende da apresentação de documentação completa e do pagamento de taxas. Já o pedido de refúgio é gratuito e implica a obtenção de um protocolo provisório que garante a regularidade migratória, restando a análise final do mérito do pedido pelo Conare, algo que pode demorar anos. Assim, de acordo com fontes ouvidas na PF, o pedido de refúgio vem sendo utilizado como um primeiro amparo para os indígenas venezuelanos que migram para o Brasil numa situação de evidente urgência e vulnerabilidade. No entanto, como refugiados ou solicitantes de refúgio, a rigor os indígenas não poderiam voltar à República Bolivariana da Venezuela. O retorno para o país de origem implicaria perda do *status* de refugiado. Ocorre que hoje, muitas vezes, a população indígena se desloca sem passar pelos postos oficiais de fronteira, de maneira que as entradas e saídas não são registradas. Para várias das instituições entrevistadas pela pesquisa, o pedido de refúgio não é adequado para os indígenas, visto que esse instrumento pressupõe que os refugiados não queiram, ou abdicam de, retornar ao seu país por fundamentado temor de perseguição política.

Os indígenas que chegam a Roraima, assim como muitos venezuelanos, entram no Brasil através da Terra Indígena São Marcos, no município de Pacaraima. De acordo com as informações prestadas pelas pessoas e instituições entrevistadas para a presente pesquisa, desde 2016, muitos deles seguiram direto da República Bolivariana da Venezuela para Boa Vista. Ao chegar à capital, os venezuelanos podem recorrer à PF ou à Defensoria Pública para se regularizar. Considerando sua especial vulnerabilidade, para que os indígenas venezuelanos não transitem de modo irregular de Pacaraima para Boa Vista, voluntários da ONG Fraternidade e do Centro Pastoral do Imigrante fazem um pré-cadastro, tiram fotos e preenchem fichas que seguem para a PF de Boa Vista. A PF posteriormente recolhe as impressões digitais, as fichas retornam para Boa Vista, e só então é emitido o protocolo de permissão para estrangeiro.

Essas instituições da sociedade civil atuam em parceria com a PF, com apoio da Acnur, da OIM e da Defesa Civil, e entendem que a atuação da PF em Pacaraima facilitaria o atendimento aos migrantes. A perspectiva é de que a migração se intensifique nos próximos meses e anos. Sem esse apoio mínimo para a documentação, os indígenas migrantes ficariam ainda mais vulneráveis a abusos, violências e violações, bem como passíveis de deportação, por meio de processos individuais. Conforme indicado pelo estudo de caso Warao na presente pesquisa, os indígenas retornam com frequência à República Bolivariana da Venezuela para levar dinheiro e produtos aos parentes, além de trazerem outros familiares, de modo que sua regularização no Brasil deveria ser condizente com suas práticas e necessidades.

### **2.1.3 Acolhimento humanitário**

Diante das dificuldades relativas à documentação e à situação de vulnerabilidade extrema em que muitas famílias indígenas chegam ao Brasil, uma alternativa para a adequação do tratamento dedicado ao fluxo migratório indígena da República Bolivariana da Venezuela seria o uso da categoria de acolhimento humanitário. De acordo com a PF, não pode haver documentação adequada dos indígenas sem os dados de filiação ou apresentação de certidão de nascimento, conforme previsto no parágrafo 1º do artigo 68 do Decreto nº 9.199, de 2017, que regulamenta a Nova Lei de Migração. Assim, uma alternativa aventada para solucionar essa dificuldade burocrática é a qualificação dos indígenas como migrantes humanitários, nos termos do artigo 20 da Lei nº 13.445; todavia, os critérios para acolhida humanitária não foram ainda regulamentados pelo Poder Executivo.

O artigo 36 do Decreto nº 9.199 dispõe sobre as situações que ensejam a acolhida humanitária, a exemplo de grave ou iminente instabilidade institucional no país de origem, reservando a ato conjunto dos ministérios das Relações Exteriores, Justiça e Segurança Pública e Trabalho a regulamentação dos procedimentos para solicitação. Autoridades do MPF em Roraima apontaram a necessidade de maior flexibilidade na exigência de documentação, considerando a vulnerabilidade da população indígena. Apontaram, ainda, que a abordagem deveria ser da assistência social e não da segurança pública, com participação qualificada da Funai como órgão indigenista oficial.

### **Alternativas para a migração segura, ordenada e regular**

Como aprofundado nesta seção, a Nova Lei de Migração instituiu o pedido de residência temporária por razão de acolhida humanitária, que, conforme os artigos 12 e 30, poderia ser aplicável aos migrantes indígenas venezuelanos. Ainda, no caso de refugiado, apátrida ou beneficiário de acolhida humanitária, os procedimentos referentes ao registro e à identificação civil do imigrante poderão ser realizados com a apresentação dos documentos de que se dispuser, nos termos do artigo 68, parágrafo 2º do Decreto 9.199/2017, que regulamentou a nova lei migratória.

## **2.2 Crianças e jovens: cuidados e educação**

Conforme informações recolhidas durante a pesquisa, os indígenas que migram para o Brasil chegam em grupos familiares extensos, que incluem os casais mais velhos, seus filhos e filhas, genros, netos e parentes da mesma região de origem, podendo somar entre 40 e 70 pessoas. No abrigo de Pacaraima, os entrevistados relataram que os homens costumam sair pela manhã em busca de trabalho, o que não foi relatado com a mesma frequência no abrigo de Boa Vista. Em ambos os abrigos, as mulheres afirmaram que se ocupam em costurar, fazer peças de artesanato, sair para pedir ou fazer alguma compra com os recursos que a família obtém. As crianças se mantêm próximas das mulheres da família, como a mãe, a tia, a avó e as irmãs mais velhas, enquanto estas se ocupam de seus afazeres. Por vezes, juntam-se às demais nos espaços externos dos abrigos, desenvolvendo diversas brincadeiras, inclusive as de sua tradição cultural, e expressam a falta das atividades nos rios, como em sua região de origem.

Para os indígenas, essa ligação entre as mães e as crianças é um cuidado indispensável, razão pela qual não se separam dos filhos quando vão às ruas vender ou pedir, o que é frequentemente entendido pelos não índios como abuso e maus-tratos. Especialmente em Boa Vista, os relatos das instituições ouvidas indicam que os moradores demonstram raiva e indignação, interpretando a presença das crianças como uma exploração praticada pelas mulheres. A própria Secretaria de Assistência Social de Roraima manifestou preocupação com o quadro de “negligência parental”, que pode ser classificado como crime pela legislação brasileira. De acordo com relatos à pesquisa, nos abrigos em Roraima as mulheres são orientadas a não sair com as crianças por conta da excessiva exposição ao sol. Os migrantes não são obrigados a ficar no abrigo em Boa Vista, mas a Guarda Municipal tem agido para coibir sua presença nas ruas.

Alguns agentes entrevistados esclareceram que as mulheres indígenas ganham mais pedindo do que vendendo artesanato e que o dinheiro usado é para comprar fraldas, leite e comida diferente da oferecida pelo abrigo. Algumas mães indígenas relatam ter informação de que poderiam perder suas crianças pela lei brasileira, por ser crime levá-las para pedir. A ameaça da sociedade roraimense alcança os representantes das organizações indígenas em Boa Vista, que também discordam da presença das mães indígenas migrantes e seus filhos nas ruas da cidade, temendo que sejam confundidas com as indígenas brasileiras. O MPF e a DPU destacam o direito das mães de estar com seus filhos e do livre trânsito, porém, nem sempre as informações antropológicas já disponibilizadas pelos dois pareceres do MPF sobre o tema e os direitos previstos na Constituição de 1988 são incorporados aos discursos e às ações das instituições que atuam com os migrantes venezuelanos.<sup>27</sup>

Esses dois pareceres do MPF indicam que as mulheres têm um papel fundamental na organização social dos indígenas que migraram para o Brasil; porém, elas são pouco ouvidas pelo fato de as instituições brasileiras privilegiarem o diálogo com os homens que sabem falar espanhol. Algumas das mulheres ouvidas foram indicadas por homens. Muitos desses homens têm sido içados à situação de liderança por dominarem a língua espanhola, mas não por serem autoridades em seus locais de origem.<sup>28</sup> De acordo com os líderes indígenas Aidamos, são cerca de 100 crianças no abrigo de Pacaraima e 150 no de Boa Vista, e todas elas falam a língua indígena.

A pesquisa identificou obstáculos que se colocam com a limitação de tempo e a forma como se desenvolvem ou não os diálogos com as mulheres indígenas migrantes, que têm poucas chances de aportar visões relevantes sobre moradia, saúde, educação, alimentação, etc. dos indígenas migrantes. As agências internacionais se preocupam com o fato de essas mulheres e crianças serem a parcela mais vulnerável à violência, especialmente a violência sexual, seja no contexto dos abrigos, seja na relação com a sociedade externa.

Algumas jovens conseguem se comunicar um pouco em espanhol e relatam que frequentavam escolas para povos indígenas na República Bolivariana da Venezuela, mas não sabem precisar o ano escolar frequentado ou o tempo de escolaridade já cumprido. No abrigo de Pacaraima, há dois professores indígenas que desejam desenvolver atividades educativas com as crianças e os adultos. No de Boa Vista há três, sendo dois formados que realizam atividades com crianças e adultos e querem manter o ensino da língua e cultura indígena, além do desejo geral de que todos aprendam a língua portuguesa.

No Brasil, desde a Constituição Federal vem sendo construído um corpo de normativas que prevê o direito dos povos indígenas a uma educação específica e diferenciada. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB nº 9.394/96) reafirmou esse direito dedicando aos indígenas uma educação que proporcione a reafirmação de suas identidade étnicas, a valorização de suas línguas e ciências e a recuperação de suas memórias históricas. A Resolução CNE/CEB nº3/99 reconhece administrativamente a categoria escola e professor indígena no sistema de ensino, e garante às comunidades o direito de criar currículos específicos e exercer autonomia na gestão escolar. A Resolução CNE/CEB nº5/12 estende para toda a educação básica o direito dos povos indígenas a uma educação específica, comunitária, diferenciada e bi ou multilíngue, e a Lei nº 12.416/11 altera a LDB dispondo sobre a oferta de educação superior para os povos indígenas.

A partir da experiência brasileira de educação escolar indígena, é possível afirmar que não caberia simplesmente incluir os indígenas migrantes nas escolas da rede estadual ou municipal de

27 Ministério Público Federal, op cit. 2017a, 2017b.

28 Ministério Público Federal, op cit. 2017a, 2017b.

ensino, como tem ocorrido com as demais crianças venezuelanas. Isso porque, para os povos indígenas, o direito a uma educação específica e diferenciada está consolidado em pareceres, diretrizes e parâmetros que asseguram o direito de manter suas línguas e de fortalecer seus modos de vida e organização social. Conforme indicado pelos entrevistados, não há, até o momento, nenhuma ação estatal orientada a atender a essa demanda.

Outra dificuldade diz respeito à escassa documentação, pois impede o acesso às políticas públicas. De acordo com os indígenas entrevistados, nos abrigos de Pacaraima e Boa Vista há mais de uma dezena de crianças indígenas nascidas no Brasil que não foram registradas no cartório de registro civil por falta de documentação ou documentação incompleta dos pais. Quando muito, elas têm o atestado de nascido vivo emitido pelo hospital, e por isso encontram-se expostas à falta de atendimento na rede de saúde e a riscos, especialmente se os pais decidem se deslocar para outras cidades ou retornar à República Bolivariana da Venezuela. Como já informado, os voluntários do Centro da Pastoral do Imigrante que realizam os cadastros prévios para a emissão do protocolo de refúgio pela PF indicam a existência de crianças e jovens sem documentação e desacompanhados dos pais. Conforme a DPU, esses casos deverão ser acompanhados pela vara da infância na PF e encaminhados à defensoria para análise e nomeação de tutor após entrevista com os menores. Quem deve agir é a Defensoria Pública do Estado em parceria com a DPU.

Apesar de apontada como um grave problema, a falta de documentação das crianças e jovens não impediu que duas jovens do povo E'ñepá, falantes exclusivamente da sua língua indígena, fossem internadas no abrigo para menores infratores acusadas de, usadas pelo pai, obterem dinheiro por meio da prostituição. De acordo com os relatos, a família, sem apoio e sem informação sobre seus direitos e os das meninas, continua no abrigo de Boa Vista. Segundo as informações coletadas, eventualmente a assistente social leva a mãe e a irmã para visitá-las, impedindo o acesso do pai. Fontes na PF em Roraima informam que, em geral, os indígenas que vivenciam uma situação de violência não procuram a polícia local, estadual ou federal nem outros órgãos, não recebendo, portanto, informações ou orientações sobre seus direitos.

A melhoria da atenção aos indígenas migrantes, especialmente às mulheres, crianças e jovens, depende de um maior engajamento indigenista para orientar tanto as ações de assistência social como as de fortalecimento dos mecanismos internos de controle e proteção social dos próprios indígenas no contexto de abrigo e migração. Por exemplo, a própria discussão sobre o termo “juventude” e/ou o uso do conceito de adolescente para o contexto de povos indígenas pode ser um importante ponto de partida para a aplicação de olhares interculturais na atenção aos povos indígenas em geral e, particularmente, aos povos indígenas migrantes.<sup>29</sup> Para muitos povos indígenas, a transição da infância para a vida adulta é marcada por ritos de passagem, que indicam a capacidade dos indivíduos de assumir responsabilidades da vida adulta, e não por uma categoria etária definida por um conceito externo.<sup>30</sup> Tal entendimento pode, por exemplo, orientar a própria identificação das estratégias e capacidades de resiliência de povos indígenas no contexto das migrações.

29 Contribuições apresentadas pelo especialista Assis Oliveira durante a oficina Migração Indígena, organizada pela OIM em parceria com a Enap em 7 de fevereiro de 2018.

30 “A perspectiva da *crítica negativa* de rejeição do uso do termo adolescente entre povos indígenas tem por fundamento a ideia de que a construção sociocossmológica da pessoa (na estreita ligação com a construção do corpo) e, de modo geral, dos ciclos de vida entre povos indígenas, não encontra reciprocidade com a categoria adolescência, sobretudo porque a existência de ritos de passagem estabelece formas específicas de transição entre a infância e o adulto, cuja incompatibilidade com a categoria geracional ocidental indica a necessidade de se reconhecer os termos e os modos de identificação dos ciclos de vida nativos para se inserirem como marcadores geracionais compatíveis e, ao mesmo tempo, relativizadores dos marcadores ocidentais de representação das identidades e dos direitos”. Oliveira, Assis da Costa. *Indígenas crianças, crianças indígenas: perspectivas para construção da doutrina da proteção plural*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 100.

Informações sobre perigos e cuidados relacionados ao fluxo migratório, ao contexto político e social em que se inserem no Brasil e à vida no contexto urbano de Boa Vista, Pacaraima e outros, bem como um sistema de ouvidoria e de assistência na defesa de seus direitos, são chaves para o empoderamento e a autossustentação dos grupos e povos indígenas migrantes.

### **Origens distintas, direitos iguais**

Como aprofundado nesta seção, todos os direitos garantidos aos povos indígenas por tratados internacionais recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro e pela própria Constituição e normas infraconstitucionais devem ser estendidos aos indígenas migrantes. Ver recomendações específicas sobre o acesso à educação.

## **2.3 Abrigos: condição e gestão**

Desde novembro de 2017, os venezuelanos migrantes passaram a ser distribuídos em três abrigos: um em Pacaraima e dois em Boa Vista. Dois dos abrigos, um em Pacaraima e um em Boa Vista, funcionam hoje exclusivamente para o acolhimento de indígenas migrantes. Os voluntários que trabalham no abrigo de Boa Vista citam a passagem de aproximadamente 500 migrantes, aos quais foram distribuídas carteirinhas de identificação com apoio da Acnur. Desse total, estima-se que entre 10% e 20% permaneceram em abrigo desde abril de 2017, tendo a maioria se movimentado pelo Brasil ou retornado para a República Bolivariana da Venezuela, ainda que temporariamente. De acordo com as informações colhidas em campo, os indígenas que têm chegado mais recentemente não estão mais seguindo para Manaus; alguns estiveram nessa cidade e retornaram ao país de origem porque no final do ano se iniciam as chuvas – há peixe para se alimentar, e é um período propício para o plantio.

De acordo com representantes da DPU em Brasília, o número de imigrantes indígenas é pequeno considerando o contingente venezuelano no Brasil. Porém, há um entendimento geral de que os indígenas são o grupo que mais enfrenta resistências da sociedade local. De acordo com a DPU, há diferença entre as contagens declaradas pelas instituições com relação ao número de indígenas presentes no abrigo de Boa Vista, variando entre 300 e 500, sendo aproximadamente a metade formada por crianças e jovens.

De um modo geral, a pesquisa identificou que as instituições e os órgãos públicos não se destacam nos abrigos tanto como a atuação da sociedade civil, ainda que as instalações e os recursos públicos aplicados sejam fundamentais para um funcionamento mínimo do acolhimento aos indígenas migrantes. A inexistência, até o momento, de um plano de ação para implementar as políticas públicas cabíveis e gerenciar o abrigo contribui para essa situação. A Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) informou que faz atendimentos regularmente no abrigo, uma vez por semana. A pesquisa identificou a presença contínua de voluntários da ONG Fraternidade, que está responsável pela gestão dos abrigos para indígenas, mas também constatou que, no caso das demais instituições públicas, ainda não havia um planejamento de ações para o atendimento dos indígenas.



Em Boa Vista, a Defesa Civil, por meio do Corpo de Bombeiros, foi apontada pela Fraternidade como a instituição que diariamente busca doações feitas pela sociedade civil e apoia deslocamentos, função especialmente relevante porque o abrigo de Boa Vista só começou a receber alimentos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em setembro de 2017, mantendo-se até então exclusivamente de doações. A Fraternidade, embora nunca tenha gerenciado outros abrigos, cumpre um papel que melhor caberia ao Estado na administração dos abrigos em Boa Vista e em Pacaraima. Sua atuação, desde dezembro de 2016, é tida como fundamental para que o abrigo de Boa Vista se mantivesse aberto, ainda que sustentado por doações, sem manutenção e sem responsáveis oficiais por administrá-lo. A partir do aporte de recursos federais, o espaço físico designado para abrigar os migrantes indígenas em Boa Vista passou por reformas nas instalações elétricas e hidráulicas promovidas pela Setrabes, visando melhorar a estrutura física e diminuir a insalubridade. Na parte externa do abrigo de Boa Vista, foram montadas 11 barracas enviadas pela Defesa Civil.

Autoridades ouvidas na Setrabes entendem que é atribuição federal cuidar do tema da migração, cabendo ao governo estadual apoiar e gerenciar os recursos federais. Elas citam como exemplo as reformas que o governo de Roraima tem feito no abrigo, que são pouco divulgadas em âmbito estadual porque a população não aceita que se gastem recursos locais com migrantes. Para mudar esse quadro, espera-se que o governo federal desenvolva ações por meio dos ministérios, inclusive o dos Direitos Humanos, notadamente a Secretaria Nacional de Cidadania, e da Funai. Para a maior parte das instituições entrevistadas, a orientação para o atendimento dos indígenas cabe à esfera federal. Tal posicionamento foi reafirmado em audiência pública sobre o tema realizada na Assembleia Legislativa de Roraima em 9 de novembro de 2017.

Sobre a segurança, ficou registrado que um carro da polícia fica estacionado sob uma tenda no abrigo de Boa Vista, porém os policiais não saem ou se movimentam pelo espaço. De acordo com um mapa produzido pela equipe da Nova Cartografia Social da Universidade Federal do Amazonas, o bairro de Pintolândia, onde está situado o abrigo, é considerado um lugar violento, que concentra traficantes e tem risco de prostituição e abuso de menores.<sup>31</sup> De acordo com relatos, a situação de insegurança envolve também, fora do abrigo, relações de exploração do trabalho indígena em troca de comida ou pagamento incompatível e, dentro dele, conflitos entre os grupos familiares, pois nos abrigos houve a reaproximação, nem sempre voluntária, de grupos familiares antagônicos ou em conflito.

Os líderes indígenas Aidamos, definidos como tais dentro dos abrigos, têm decidido pela permanência ou expulsão de famílias em casos de conflito. Até o momento, houve uma expulsão. A equipe da Fraternidade informou estar em elaboração um documento com regras de convivência e horários do abrigo. Alguns indígenas relatam que muitas regras que encontram agora não existiam antes em suas vidas e causam estranhamento, somando-se ao impacto das constantes mudanças nas dinâmicas familiares.

Já em Pacaraima, os indígenas que viviam nas ruas foram alocados em novembro de 2017 num galpão reformado, identificado como instalação do governo estadual, onde a Acnur dispôs estruturas metálicas como suporte tipo redário para os grupos familiares abrigados. No lado externo do galpão, foram montadas cinco barracas da Defesa Civil, onde dormem os jovens solteiros, com outros espaços para os indígenas migrantes se instalarem em colchões. De acordo com as informações obtidas, os governos estadual e municipal manifestaram preocupação com qual-

31 Almeida, Alfredo Wagner B. de (coord.). *Nova cartografia social da Amazônia: indígenas na cidade de Boa Vista, Roraima: moradores da Maloca Grande*. Manaus: UEA, 2012.

quer tipo de construção tradicional indígena e evitam caracterizar o abrigo como uma moradia não temporária para os migrantes indígenas. Quando visitado, o abrigo atendia 186 pessoas, sendo 100 crianças. Como Pacaraima é o primeiro ponto de entrada para os migrantes venezuelanos, o Centro da Pastoral do Imigrante vem organizando cadastros com a ajuda de voluntários. De acordo com eles, em Pacaraima já haviam sido feitos cadastros de 56 famílias indígenas, ou 269 migrantes, sendo 79 de Palo Seco, 108 de Comercial, 53 de Pumalaca e 29 da etnia E'ñepá, existindo ainda informações de famílias que não fizeram cadastro.

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima, a partir da decretação da situação de emergência social pela prefeitura foi criado o abrigo, denominado Casa de Passagem, conforme orientação do MDS, considerando que Pacaraima é um município de pequeno porte. O objetivo é receber, documentar e encaminhar os indígenas migrantes para o abrigo de Boa Vista. De acordo com o que foi informado pela Secretaria Municipal, o apoio previsto do MDS inclui recurso para estadia, alimentação e higiene. Porém, como o plano ainda não foi aprovado, os indígenas recebem alimentação doada pelo padre da Paróquia uma vez por semana.

Também no abrigo de Pacaraima, os voluntários da Fraternidade criaram regras de boa convivência e um acordo com lideranças para organizar equipes de limpeza do local. A alimentação é preparada pelas próprias famílias utilizando lenha e caixas com grelhas construídas por ocasião da reforma. Esse recurso faz uma significativa diferença na rotina das famílias, que conseguem preparar alimentos de sua prática cultural, destacando que a alimentação e o preparo remetem à saúde e a cura para os indígenas.

Um aspecto pouco ou nada considerado apontado pelos entrevistados é o fato de o município de Pacaraima estar dentro dos limites da Terra Indígena São Marcos e de o processo de desinstituição dos não indígenas seguir em litígio judicial na Ação Cível Originária (ACO) nº 499/2010, em trâmite no STF, pressupondo o impedimento de edificação de novas construções municipais. A Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima afirmou que a falta de regularização fundiária do município impede a cessão de área para a Casa de Passagem, ou abrigo.

De um modo geral, há um reconhecimento de que as famílias indígenas migrantes estão significativamente mais bem cuidadas no abrigo, e que o impacto visual que causavam no município foi minimizado. Porém, segundo os indígenas entrevistados, há pouco entendimento de que o abrigo em Pacaraima é ou deveria ser uma situação temporária. A representante de Pacaraima não manifestou dúvidas quanto às atribuições do município para a questão, embora impute a outras esferas públicas a responsabilidade pelo atendimento aos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela, justificando as limitações financeiras e administrativas do município. Além disso, foi relatada a preocupação com a imagem do governo local perante a sociedade em geral com relação ao uso de recursos públicos, já limitados, para atender os imigrantes venezuelanos.

No âmbito estadual, a Setrabes considera a maior dificuldade a falta de capacitação dos técnicos para trabalhar com o tema da migração e com o público indígena, até mesmo com os indígenas brasileiros. A rede de assistência social assim como a rede de educação e de outros serviços sociais não têm ações específicas para o trabalho com essa população, a exemplo da Sesai. Para a gestão dos até então dois abrigos para indígenas em Roraima, foi aberta licitação visando compor uma equipe com dois antropólogos, dois psicólogos, dois assistentes sociais e dois técnicos de nível médio. Até novembro de 2017, ainda não se havia conseguido profissionais em antropologia e psicologia para atuar em Pacaraima. Com o deslocamento dos não indígenas para



outro espaço em Boa Vista, existem agora três abrigos, porém a licitação prevê apenas duas equipes e um orçamento destinado ao atendimento de 150 migrantes, sendo que no momento são perto de 700.

A Secretaria Estadual de Assistência Social, com a Fraternidade e até o momento sem a participação dos indígenas, está trabalhando num regimento interno para o abrigo. Segundo o Acnur, esse regulamento deve prever a adaptação dos indígenas venezuelanos à legislação brasileira e definir o prazo máximo de três meses para permanência. A própria representante da Fraternidade questiona o que sucederá depois desse período, porque, embora a maioria dos migrantes indígenas se movimente, inclusive com vários retornos para a República Bolivariana da Venezuela, será necessário rever cada caso. De acordo com as informações prestadas, o regimento do abrigo de Boa Vista será levado a um grupo de trabalho não institucionalizado, que se reúne a cada 15 dias e é coordenado pelo Acnur. A PF compõe tal grupo, mas não a Funai nem o MPF.

Um ponto relevante levantado é a importância de que no regimento estejam previstas ações capazes de fazer dos abrigos um centro de referência, com equipes que orientem os migrantes sobre os hábitos e as normas sociais locais e informem como tirar documentos, buscar escola e receber aulas de português, visando à melhor autonomia e integração.

## 2.4 Oferta e acesso à saúde

O direito à saúde é um direito individual dos povos indígenas, mas também um direito coletivo fundamental, que implica o dever do Estado em proteger, promover e recuperar sua saúde e seu bem-estar físico e mental, por meio de ações preventivas e acesso a serviços. Esse direito está consagrado na Constituição da República brasileira e nos principais instrumentos de direitos humanos nacionais e internacionais. No Brasil, a política de saúde para povos indígenas é uma das questões mais delicadas e problemáticas da política indigenista oficial.<sup>32</sup> O difícil acesso de povos indígenas, especialmente habitantes em regiões remotas, aos serviços e tratamentos de saúde e sua particular vulnerabilidade a enfermidades como malária, tuberculose, infecções respiratórias e doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), inclusive em razão da situação sanitária que enfrentam, justificam e demandam uma ação diferenciada do Estado.<sup>33</sup>

Para tanto, em 1999 foi estabelecido o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2002, sancionou-se a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Em 2007, foram estabelecidas diretrizes para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental de Populações Indígenas. E, em 2010, criou-se a Sesai no âmbito do Ministério da Saúde. Os indígenas no Brasil recebem atenção à saúde, de maneira geral, pela rede pública nas cidades e, nas terras indígenas, pela Sesai, que visa resguardar a atenção às especificidades sociais, culturais e linguísticas dos povos indígenas no atendimento à saúde. No caso de tratamentos de média e alta complexidades, os indígenas são referenciados para tratamento em hospitais da rede pública, com o acompanhamento indigenista especializado da Sesai.

Com relação aos indígenas migrantes, apesar do entendimento formal de que não lhes caberia atendimento diferenciado pela Sesai, por não serem indígenas “aldeados”, ou seja, residentes em terras indígenas, o Ministério da Saúde informou que um Grupo de Trabalho de Saúde em Roraima reunindo o Dsei, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Agência Nacional de Vigi-

32 Brasil. Comissão Nacional da Verdade. Relatório. 2014. p. 206.

33 Alameda, David; Bedinelli, Talita. Especial saúde indígena no Brasil. *El País*, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/especiais/2015/saude-indigena/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

lância Sanitária (Anvisa) e secretarias do estado e do município está desenvolvendo um plano de ação com atividades a serem pactuadas entre as diversas esferas. O plano visa definir atribuições e responsabilidades, por meio de um fluxograma, para o atendimento nos abrigos e, posteriormente, na rede pública.

A Secretaria de Assistência Social de Pacaraima relatou ter trazido nove médicos de Santa Helena de Uairem (República Bolivariana da Venezuela) para examinar os indígenas e que todos os indígenas migrantes em Pacaraima já possuíam cartão do SUS, podendo então ser atendidos na rede pública geral. Foi relatado que a atenção em saúde é impulsionada, em parte, pelo medo dos munícipes de que os indígenas poderiam disseminar doenças e, também, pela constatação de diversas doenças relacionadas à falta de alimentação adequada e pela imposição de mudança nos hábitos alimentares tanto no contexto de privações na República Bolivariana da Venezuela como depois de longa jornada de migração.

Devido às necessidades especiais para um atendimento que considere a relação intercultural dos indígenas, tanto o município de Pacaraima como a Fraternidade consideram que a responsabilidade pelo atendimento em saúde a todos os indígenas, migrantes ou não, é da Sesai. Para a Sesai, atender os indígenas venezuelanos implicaria reduzir insumos e equipe que estão destinadas às aldeias, deixando descoberto o atendimento dessa população. Foi esclarecido que não há flexibilidade orçamentária e que os recursos são enviados com base nos dados censitários da secretaria, que ainda não incluem os indígenas migrantes. A Sesai atua junto aos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela desde fevereiro de 2017 e por tempo indeterminado, por recomendação do MPF ao Ministério da Saúde.

A Sesai informou que, por meio dos Dseis Leste e Yanomami, atua uma vez por semana, utilizando um contêiner climatizado para fazer triagem e atendimento, que somam 125 semanais, aos migrantes indígenas em Roraima. Os medicamentos são parte da cota prevista para uso dos indígenas aldeados e, de acordo com as informações colhidas, não houve complementação ou reabastecimento apesar dos pedidos feitos, considerando que o tempo previsto desse processo é de aproximadamente seis meses. A representante do Dsei afirmou que os indígenas migrantes chegam doentes, com casos de desnutrição grave, catapora, conjuntivite, DSTs/HIV e tuberculose, e que o abrigo não favorece as melhores condições de saúde em razão da superlotação. As equipes de saúde atendem as emergências nos abrigos e as encaminham para postos de saúde, o Hospital Geral de Roraima ou o Hospital da Criança; também rastreiam casos positivos de DSTs e HIV, inclusive em crianças, adolescentes e grávidas, que são encaminhados para assistência especializada. Os casos de tuberculose são acompanhados pela Vigilância Sanitária.

Atores públicos ouvidos no Dsei afirmam que o município de Boa Vista não providenciou a emissão do cartão do SUS, que daria aos indígenas venezuelanos acesso a consultas e a medicação na rede pública geral de saúde. O cartão tem sido emitido apenas em situação de atendimento emergencial. Os mesmos atores informam que os indígenas não podem realizar na cidade o mesmo tipo de atendimento feito nas aldeias porque existem protocolos diversos, além do fato de haver apenas 15 médicos para 25 mil indígenas. Apontam que o atendimento dos indígenas venezuelanos no Brasil deve ser de responsabilidade do município, assim como o dos demais indígenas brasileiros que vivem nas cidades. Citam que em Boa Vista há uma unidade básica de saúde bem próxima ao abrigo que não estaria atendendo aos indígenas nem orientando sobre vacinação ou expedindo o cartão dos SUS, o que seria irregular. De acordo com informações prestadas, há cerca de 20 mil indígenas em Boa Vista, mas o município não lhes oferece atendimento adequado em saúde. O Dsei entende que cabe uma atenção diferenciada para os

indígenas migrantes, porém, as atribuições da Sesai à qual estão subordinados se restringem aos indígenas aldeados e, portanto, ela não teria competência legal para atender os que se encontram em contexto urbano. Esse posicionamento remonta ao desafio de que o poder público atenda e garanta os direitos de todos os indígenas, migrantes ou não, independente se eles estão vivendo em aldeias e terras tradicionais, em terras indígenas regularizadas pela Funai ou em contexto urbano.

A representante do Dsei esclareceu à equipe da pesquisa que os casos de desnutrição das crianças indígenas vindas da República Bolivariana da Venezuela estão diretamente vinculados ao modo de subsistência dessas famílias, que vivem de vendas e doações nas ruas e deslocam-se com frequência, não tendo como oferecer refeições regulares nem continuidade de tratamento quando as crianças adoecem. Existe uma proposta da Sesai em Brasília para dar continuidade aos tratamentos e propiciar acompanhamento nutricional por meio de capacitação para as lideranças nos abrigos, algumas das quais já atuavam como agentes de saúde. A Fraternidade identificou entre 6 e 10 indígenas para essa capacitação, número este anterior ao atual deslocamento do grupo que estava na Rodoviária para o abrigo de Boa Vista. A Sesai se dispõe também a apoiar na capacitação ao município e estado e em ações de educação em saúde e elaboração de materiais educativos. Não foi observado em campo o desenvolvimento dessas ações.

Foram reportados 10 casos de HIV entre migrantes indígenas, que necessitam de medicação diária e são atendidos pela Fraternidade sob orientação do Dsei/Sesai. A grave situação de epidemia de HIV entre os Warao na República Bolivariana da Venezuela tem sido objeto de atenção internacional, especialmente porque a escassez de medicamentos e a falta de tratamento com antirretrovirais para controlar o avanço e contágio podem levar à dizimação de comunidades inteiras.<sup>34</sup> Os voluntários no Brasil informam que os indígenas não demonstram preocupação com a gravidade da doença, apesar das explicações da equipe especializada em saúde indígena, e em alguns casos deixam o abrigo em meio ao tratamento.

De acordo com vários entrevistados, os indígenas venezuelanos temem os hospitais, associando-os às muitas mortes com autópsia não autorizada alegadamente ocorridas na República Bolivariana da Venezuela – eles entendem que é isso que os brancos fazem com os índios. A Fraternidade aponta que existe um setor indígena nos hospitais de Roraima, mas que a Sesai nem sempre acompanha os indígenas migrantes por serem venezuelanos ou por estarem em contexto urbano. Por sua vez, a Sesai indica ser responsabilidade do próprio sistema de saúde a atenção aos indígenas que vivem nas cidades.

Para o atendimento na rede pública, o Ministério da Saúde informou que ampliou os recursos da atenção básica e de média complexidade ao estado de Roraima e ofereceu ampliação aos municípios, que devem entrar com uma contrapartida. Um entrave citado para a ampliação dos recursos é a falta de dados seguros sobre o número de indígenas venezuelanos indígenas a ser atendidos. Para a Secretaria de Assistência Social, em Pacaraima 60% dos atendimentos são de estrangeiros, o que traz incômodos à população geral do município, que se vê muitas vezes numa situação de competição. De acordo com a representante do município, é de crucial importância informar a população local do incremento de investimentos na saúde por parte do governo federal relacionados à ampliação das condições de atendimento aos imigrantes venezuelanos indígenas e não indígenas.

34 Velandia, Karina. A tribo indígena que está sendo dizimada por uma epidemia de HIV. *BBC Brasil*, 12 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42647056>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Em janeiro de 2018, foi noticiada a criação de um plano integrado de ações de saúde envolvendo o Ministério da Saúde, o governo estadual e as prefeituras de Pacaraima e Boa Vista. O objetivo, segundo o governo federal, é ampliar e qualificar a assistência na atenção básica e hospitalar para venezuelanos. De acordo com o ministro da Saúde, teriam sido firmados dois convênios no valor de R\$ 4,5 milhões para capacitação e mapeamento das condições de saúde dos imigrantes e indígenas.<sup>35</sup>

### Saúde indígena e interculturalidade

Como aprofundado nesta seção, todos os direitos garantidos aos povos indígenas por tratados internacionais recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro e pela própria Constituição e normas infraconstitucionais devem ser estendidos aos indígenas migrantes, sobretudo o direito à saúde específica, independente se os indígenas vivem em contexto urbano ou em terras indígenas. Isso porque, para os povos indígenas, o atendimento especializado não apenas envolve o respeito às cosmovisões, práticas e mesmo à medicina tradicional indígenas, mas garante o próprio acesso adequado aos serviços e às informações de saúde e prevenção, porque considera aspectos da relação intercultural, como a necessidade de intérpretes e de acompanhamento, e a realidade sociocultural em que se inserem.

## 2.5 Assistência social

Outro tema de preocupação para a atenção aos indígenas migrantes é quanto ao alcance e à responsabilidade da rede de assistência social, tanto na facilitação do acesso a documentações como no acesso a benefícios e serviços de saúde, educação e assistência social. São normativas relevantes e aplicáveis para o contexto do fluxo migratório indígena:

- Resolução nº 181/2016 do Conanda (sobre a aplicação dos direitos das crianças ao contexto de povos e comunidades tradicionais).
- Resolução nº 7/2016 do CNAS (aprovação do Plano Decenal da Assistência Social, com foco no Objetivo Estratégico 1.1.3 e na Meta 5.4).
- Resolução nº 3/2012 do CNE (sobre a adoção da educação escolar para a população itinerante).
- Instrumento Normativo nº 1/2016 da Funai (definição das competências do órgão no atendimento de crianças e jovens indígenas).

35 Marquez, Marcelo. Ministro da Saúde assina plano de ações para atender imigrantes venezuelanos em RR. *G1-RR*, 14 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/ministro-da-saude-assina-plano-de-acoes-para-atender-imigrantes-venezuelanos-em-rr.ghhtml>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

O MDS elaborou, em 2016, uma cartilha intitulada “O papel da assistência social no atendimento aos migrantes”,<sup>36</sup> que sistematiza os debates da Câmara Técnica dos Migrantes, instituída no âmbito da Comissão Intergestores Tripartites e das ações do Serviço Nacional de Assistência Social, com o objetivo de situar o papel da assistência social no contexto do aumento do fluxo migratório no Brasil. Tal cartilha elenca as portarias do MDS que tratam da destinação de recursos não só para o acolhimento emergencial, mas também para a estruturação desses serviços, com a disponibilização de abrigos e alimentação para migrantes. O documento cita a Portaria MDS nº 70/2014, que dispõe sobre o cofinanciamento, entre os entes federados identificados na rota de destino dos migrantes, para a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, estabelecendo critérios, valores e número de vagas. Tal portaria, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, garante o atendimento ao migrante tanto na proteção social básica como na especial.

Disponibilizada por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), a proteção social básica permitiria a inclusão dos imigrantes nos programas de transferência de renda, entre os quais o Bolsa Família, a que estrangeiros podem ter acesso desde que incluídos no Cadastro Único de Programas Sociais, conforme orientações do Ofício Circular Conjunto nº 2/2014 do MDS. A proteção básica considera, ainda, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). A proteção social especial organiza, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (Suas), a oferta de serviços a pessoas e famílias em risco social e pessoal, o que frequentemente caracteriza o migrante. A proteção especial é oferecida pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e envolve Poder Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares. Tais serviços incluem acolhimento em condições de habitabilidade e salubridade, além do fortalecimento dos vínculos familiares e do desenvolvimento da autonomia dos usuários.

Destaque-se que, de acordo com o MDS, o acesso aos serviços do Creas é de iniciativa do usuário, mas a ele são encaminhados também os casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, entre outras violações de direitos identificados pelo Serviço Especializado em Abordagem Social. Tal serviço realiza a busca ativa em praças, terminais de ônibus e locais de intensa circulação de pessoas. Em Roraima, durante a pesquisa, não foi observada a existência do serviço de busca ativa, restringindo-se o atendimento à demanda pelo usuário.

A Setrabes esclarece que não dispõe de instrumentos que orientem tecnicamente como trabalhar com os indígenas. Cita também a falta de política específica de acolhimento e de normativas de assistência social próprias para os migrantes em geral, assim como para os indígenas brasileiros e migrantes. Esclarece que o governo estadual não tem recursos, serviços específicos, antropólogos e outros profissionais capacitados, e que tampouco existe definição de competências entre os órgãos para tal atendimento.

Para as instituições entrevistadas, seria necessário que os ministérios oferecessem diretrizes voltadas à migração e especificamente à migração de indígenas. No campo da assistência social, foram manifestadas dúvidas sobre como agir com esses grupos, uma vez que existem muitas leis e atos normativos, mas os mesmos não compõem uma política nacional de atendimento a estrangeiros e a estrangeiros indígenas. Por exemplo, de acordo com os relatos coletados, em Roraima não têm sido feitos os registros de indígenas migrantes no sistema CadÚnico, que daria acesso aos serviços sociais, como o Bolsa Família. Além disso, há dificuldades financeiras. O estado de Roraima afirma que recebeu do governo federal R\$ 480.000,00 para seis meses de ações, depois fez ajustes para contratar a equipe gestora dos abrigos, contando com a parceria da Prefeitura de Pacaraima, da Fraternidade e de organizações ligadas à Igreja Mórmon.

36 Ministério do Desenvolvimento Social. *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*. Brasília, 2016.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima informou que não conhece legislação que trate da especificidade da situação dos migrantes no município. Por meio da declaração de emergência social, foi possível a ação da prefeitura em solicitar recursos ao MDS, mas não há clareza quanto à realização do cadastro de indígenas no CadÚnico, porque as etnias dos venezuelanos não constariam da lista do formulário. Conforme aponta a DPU em Brasília, as equipes de assistência social do Cras e Creas atendem apenas a quem as procura, embora tenham pessoal específico para atuar nas ruas e em outros espaços públicos. De acordo com a DPU, os venezuelanos desconhecem a existência desse serviço e, portanto, não são atendidos pelos programas nacionais de assistência social, não são orientados a se cadastrar no CadÚnico nem recebem atendimento a idosos e deficientes, que está disponível para qualquer migrante. As exigências contidas nos formulários são apresentadas como justificativa ou limitação, indicando a necessidade de diálogo entre as instituições para fazer as adequações necessárias.

Também é fundamental haver concordância informada dos indígenas sobre tais escolhas, uma vez que os programas sociais podem afetar suas formas próprias de organização social. A DPU em Roraima esclarece que não há amparo legal para proibir a permanência de pessoas nos semáforos nem para exigir a tradução de documentos escolares para crianças venezuelanas. A DPU em Roraima atuou no campo administrativo para que não fosse obrigatório para os migrantes ter o cartão do SUS para receber atendimento médico, como aconteceu no início da migração no estado. De acordo com a DPU, a opção tem sido pelo uso das vias administrativas para o enfrentamento de situações que limitam o acesso de direitos pelos imigrantes indígenas e não indígenas, recorrendo-se à judicialização apenas em casos como a cobrança de taxas para a regularização migratória, que já foi abolida.

### **Políticas sociais para indígenas em contexto urbano**

Todos os direitos garantidos aos povos indígenas por tratados internacionais recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro e pela própria Constituição e normas infraconstitucionais devem ser estendidos aos indígenas migrantes. Assim, as políticas sociais destinadas aos indígenas devem também ser refletidas para os migrantes indígenas e em contexto urbano, sempre por meio de processos informativos e de consulta especializada e específica a esses povos, considerando o direito à autodeterminação e os diferentes impactos, positivos e negativos, do acesso a benefícios e serviços no país de imigração.

## **2.6 Interação com instituições e organizações indígenas**

Entre os desafios apontados para a melhoria da atenção aos migrantes indígenas em Roraima, foi identificada significativa preocupação com a falta de interação adequada entre os indígenas migrantes e as instituições públicas e também com os povos e as organizações indígenas de Roraima. Apesar de estarem num estado com uma população de cerca de 50.000 indígenas

(IBGE/2010),<sup>37</sup> a maior parte dos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela afirmaram desconhecer os povos indígenas de Roraima. Mesmo em Pacaraima, instalados em abrigo que se localiza dentro da Terra Indígena São Marcos, as lideranças indígenas Warao e E'ñepá manifestaram desconhecimento e, ao mesmo tempo, interesse com relação às comunidades indígenas da região. Por outro lado, as lideranças e associações indígenas da Terra Indígena São Marcos afirmam que não têm sido ouvidas ou consultadas nem participam das tomadas de decisão relativas à presença de instalações para o recebimento de venezuelanos na terra indígena. Em relação à questão fundiária, há entendimento jurídico anterior à discussão sobre migração, com manifestações por parte do MPF pela não construção de mais nenhuma benfeitoria não indígena até decisão sobre destinação dos aparatos públicos que ficaram dentro da terra indígena. Entretanto, há informações de que, inclusive em razão do grande aumento de pessoas no município, estariam sendo vendidas casas na área urbana de Pacaraima para venezuelanos, levantando divergência entre as associações que veem nisso um risco ou um meio de obter renda.

### 2.6.1 Povos e organizações indígenas

O Conselho Indígena de Roraima (CIR) informa que entregou a autoridades em Brasília uma carta sobre a necessária desintrusão na terra indígena São Marcos e questiona por que não é procurado para discutir a situação dos venezuelanos em Pacaraima. O CIR demonstra disposição em apoiar os parentes indígenas migrantes diante da situação que consideram desumana, mas destaca que não pretende participar de projetos prontos sem discussão prévia. Pondera, ainda, que o diálogo com os indígenas venezuelanos é necessário, mas deve ser promovido pelo Estado brasileiro e não deve partir ou depender do Conselho.

A Associação dos Povos Indígenas da Terra São Marcos (APITSM), quando questionada, reclamou da falta de diálogo direto da Prefeitura de Pacaraima para tratar da situação dos migrantes indígenas e não indígenas que ingressam pela terra indígena, mantendo apenas conversas individuais com algumas lideranças. A APITSM mencionou que seria inviável ter que se posicionar sobre a questão dos migrantes indígenas sem conhecer quem eles são, quais são suas histórias, que tipo de trabalho fazem etc. A associação defende que precisa receber informações, ouvir a base e se posicionar, havendo talvez a possibilidade de grupos serem incorporados nas comunidades se puderem trabalhar e se estiverem interessados, por exemplo, na agricultura ou pecuária.

A Fraternidade informou que, por meio da Secretaria Estadual do Índio e do CIR, houve aproximação com indígenas brasileiros e venezuelanos em duas ocasiões. Em uma delas, algumas lideranças Warao participaram de uma assembleia do CIR, em que relataram sobre sua situação; outra foi uma visita às comunidades para onde seriam removidos os indígenas venezuelanos, uma iniciativa questionada pelo MPF. Em algumas ocasiões, foi pontuada a diferenciação entre a presença de indígenas migrantes e de indígenas transfronteiriços, como o caso dos Yanomami ou Taurepang, que migraram e se integraram nas comunidades onde possuem parentes. Segundo o CIR, a preocupação dos Tuxauas (denominação das lideranças indígenas em Roraima) decorre de não conhecerem os Warao e não compreenderem por que os indígenas venezuelanos deixaram suas terras ou como podem viver sem ela, embora não conheçam o histórico de perdas territoriais e desastres ambientais a que foram submetidos esses povos indígenas vizinhos.

37 Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Os indígenas no censo demográfico de 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. Brasília, 2012. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/indigenas/indigena\\_censo2010.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2017.



Diante da falta de informação e do desejo de conhecer melhor os indígenas migrantes, tanto por parte do CIR como da APITSM, foi sugerido que as organizações internacionais atuantes em Roraima encaminhassem informes sobre a situação da migração indígena da República Bolivariana da Venezuela. Com isso, visava-se ajudar as organizações indígenas locais a se aproximar dos indígenas venezuelanos, considerando o direito de conhecerem e se posicionarem sobre quem está dentro de seu território.

Tanto o CIR como a APITSM declararam que o serviço prestado pela Funai e Sesai pouco faz pelos indígenas brasileiros, de tal forma que os venezuelanos não estariam competindo ou retirando nada dos brasileiros, porque, em suas análises, já não há nada que essas instituições possam oferecer. Conforme citado por autoridades do MPF em Roraima, a única organização indígena que se mostrou hostil à presença dos indígenas venezuelanos no Brasil teria sido a Sociedade de Defesa dos Indígenas Unidos do Norte de Roraima (Sodiur), que encaminhou a esse órgão uma carta de repúdio à proposta de dividir a terra e os serviços de saúde com os migrantes.

Segundo a representante da Fraternidade, a Funai realizou uma aproximação por meio de um encontro de artesãos indígenas brasileiros e venezuelanos que foi parcialmente positivo, mas uma excessiva demora no pagamento dos produtos pela Secretaria do Índio fez paralisar o processo. A principal demanda à Funai é que ela atue como prevê a Constituição e sua missão institucional, assumindo o protagonismo das ações dirigidas à população indígena migrante e evitando que as iniciativas permaneçam exclusivamente nas mãos dos voluntários da sociedade civil e de instituições que não detêm, necessariamente, conhecimento e experiência de trabalho com povos indígenas. Há situações delicadas, como a do abrigo em Pacaraima, localizado em terra indígena, que demandam a interlocução com os indígenas locais e poderiam ser encaminhadas com maior qualidade técnica se o órgão indigenista oficial estivesse mais diretamente presente.

A DPU em Roraima reforça a importância da colaboração da Funai para orientar e promover o diálogo entre os povos indígenas, bem como esclarecer sobre direitos e características dos povos indígenas, promovendo maior conhecimento e articulação entre as instituições apesar da falta de recursos. O MPF em Roraima afirma que, sem maior clareza, consolidam-se ações voluntaristas e até equivocadas ou mesmo a negação de responsabilidades para o atendimento aos indígenas migrantes. Para o Acnur, a especificidade da atuação da Funai seria fundamental na oferta de orientação técnica, esclarecendo as instituições, organizações indígenas e sociedade em geral e reforçando, inclusive, que o atendimento dos indígenas não cabe exclusivamente à esfera federal, mas depende da execução descentralizada e coordenada de políticas em caráter federativo.

### **2.6.2 Política indigenista**

Para autoridades consultadas na sede da Funai, em Brasília, não é claro que o atendimento aos indígenas venezuelanos deva ser feito só por ela, porque eles são, também, imigrantes. De acordo com a Funai, o fato de serem estrangeiros ou imigrantes exigiria a atuação de outros órgãos e ministérios. O órgão esclareceu que as Coordenações Regionais de Roraima e Manaus e a Coordenação Técnica de Santarém aguardam orientações mais claras sobre suas atribuições institucionais. A Funai informou sua percepção interna de que só atua com indígenas nacionais ou transfronteiriços. No entanto, manifesta o entendimento de que os migrantes têm os mesmos direitos que os demais cidadãos e de que os migrantes indígenas não deixam de ser indígenas.

Hoje a Funai não exerce um papel de coordenação das ações junto aos órgãos, às instituições e aos próprios indígenas migrantes e não tem uma atuação padronizada para aplicar nos diversos estados onde eles se encontram, mas participa de reuniões com a Casa Civil da Presidência



da República sobre o tema. Segundo a Funai, não há nada na legislação que assegure amparo adequado e específico a sua atuação com indígenas venezuelanos. Informou que o CNIg, com representantes do MPF, da Funai, da PF e do Ministério dos Direitos Humanos, entre outros, tem como objetivo construir um texto de regulamentação da Nova Lei de Migração que colabore no atendimento aos indígenas migrantes. E informou, ainda, que há disposição de suas Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais em ajudar os indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela, mas há muito desconhecimento do limite de atuação e dificuldades decorrentes da falta de recursos humanos e financeiros.

Importa destacar que a Funai é o órgão indigenista estatal responsável por formular, coordenar e monitorar as políticas voltadas aos povos indígenas e executar as políticas de proteção territorial e de promoção ao desenvolvimento sustentável desses povos. Ligada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a instituição executa e coordena políticas públicas voltadas para terras indígenas e para povos em terras indígenas, sejam elas demarcadas ou em processo de demarcação. Tanto na Lei nº 5.371/1967 quanto em sua estrutura e regimento, estabelecidos pelo Decreto nº 9.010/2017, não se observam restrições quanto à nacionalidade para o atendimento e a proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Ademais, conforme se verá a seguir, na análise e no levantamento dos marcos normativos sobre migrações e povos indígenas, aos indígenas migrantes devem ser garantidos todos os direitos inerentes aos demais indígenas no Brasil, o que se vincula à necessidade de atuação adequada do órgão indigenista oficial na proteção e promoção de direitos desses indígenas migrantes.

Fontes ouvidas no Acnur reforçam a necessidade da participação técnica e qualificada da Funai nas discussões em curso sobre migração indígena e sobre os padrões de interiorização no Brasil e/ou de retorno dos indígenas para a República Bolivariana da Venezuela. Entendem que o acolhimento é feito de maneira emergencial em Roraima, sendo necessário pensar alternativas de médio e longo prazo que abordem soluções duradouras para o atendimento adequado dos imigrantes indígenas. Com a OIM, estão refletindo sobre ações de fomento de renda para os indígenas migrantes terem maior independência.

A perspectiva de movimentação indígena em território brasileiro é vista de modo diferente pelo MPF, que indica a falta de estudos sobre os indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela, além da falta de um olhar integrado das instituições. Para o MPF, não existe um padrão definido de movimentação dos migrantes indígenas ou mesmo de atendimento ou controle sobre os deslocamentos dos indígenas nos estados. Por exemplo, não se sabe quem e quantos indígenas migrantes foram para uma cidade ou retornaram para a República Bolivariana da Venezuela, desconhecendo-se também se são os mesmos que partiram e voltaram, e como ocorre esse fluxo. Não há explicações, mas apenas especulações sobre por que foram para o Pará, ou sobre por que resistem ao abrigo em Manaus, por que rejeitaram inicialmente o abrigo de Boa Vista depois retornaram a ele etc. A coordenação de ações deveria, por exemplo, estabelecer padrões comuns para o acolhimento de indígenas nos municípios. O controle desses deslocamentos seria uma atribuição não apenas da PF, pelo olhar da segurança pública, mas também das instituições indigenistas e de migrações.

## **2.7 Sustentabilidade e atividades econômicas dos indígenas**

Atualmente o atendimento emergencial aos indígenas venezuelanos que migram para o Brasil, chegando por Roraima, conta com a Casa de Passagem em Pacaraima e o Centro de Referência do Imigrante em Boa Vista. As instituições que lidam mais de perto com os migrantes apontam

que os abrigos estão lotados, não há oferta regular de alimentos em Pacaraima, as condições sanitárias, apesar das melhorias, ainda são precárias, e não há perspectiva de diminuição da entrada de novos grupos familiares de indígenas venezuelanos. Também indicam que há constante movimento de grupos e pessoas retornando à República Bolivariana da Venezuela para levar os produtos arrecadados no Brasil e buscar outros parentes.<sup>38</sup> Segundo relatos, apesar de não serem ainda a maioria, há indígenas que se encontram no abrigo há quase um ano. Essa situação afasta o caráter de transitoriedade do abrigo e remete à necessidade de reflexão sobre atividades econômicas sustentáveis e sobre condições de moradia adequada, com autonomia para os povos indígenas em contexto migratório, tradicional e urbano.

A Secretaria Estadual de Assistência Social de Roraima aponta que os abrigos, construídos emergencialmente em ginásios, não são locais adequados para a permanência de longo prazo e indica como alternativa que o governo federal construa outras instalações em prédios ou terras públicas federais no estado. Segundo a proposta, essa moradia poderia ser do tipo condomínio, com um olhar específico e diferenciado para a acolhida dos indígenas, e o gerenciamento administrativo poderia ser feito pela esfera estadual, se necessário. No momento, o governo estadual de Roraima afirma estimular o artesanato indígena como meio de fortalecer a renda dos migrantes indígenas. Para a Secretaria Municipal de Assistência Social de Pacaraima, os indígenas abrigados precisam de capacitação para poderem se integrar à sociedade. A secretaria informou sobre a possibilidade de oferta de curso de panificação ministrado pelos voluntários mórmons. Apontou também a falta de mercado de trabalho e de consumo para o artesanato indígena em Pacaraima, de modo que os produtos deveriam ser vendidos nas feiras em Boa Vista.

Conforme relatado, a maioria dos indígenas venezuelanos que se encontra no Brasil possui pouca ou nenhuma escolaridade, o que restringe sua inserção no mercado de trabalho a serviços pequenos e pontuais. De acordo com as informações prestadas, o acesso a insumos para artesanato é complexo: os indígenas trazem produtos de buriti da República Bolivariana da Venezuela, já prontos para vender, ou dependem das doações de miçanga e fibra vindas do Maranhão e distribuídas no abrigo de Boa Vista. A procura e venda dos produtos é pequena, e não há meios previstos institucionalmente para levá-los para venda em outros mercados, cabendo analisar a possibilidade de uma política para isso. A criação de pontos de venda fixos nem sempre interessa aos indígenas, que querem estar onde há maior concentração de pessoas. De acordo com os dados levantados, atualmente as vendas geram pouca renda para os migrantes indígenas.

O MPF em Roraima questiona sobre a perspectiva de autonomia que está sendo pensada e desenvolvida com os indígenas venezuelanos no Brasil. Para o MPF, qualquer ação de interiorização ou de inserção no trabalho deve pressupor uma ação indigenista, maior conhecimento antropológico sobre os indígenas e uma sólida integração dos governos de onde partem os indígenas migrantes e para onde vão, de modo a ser devidamente acolhidos e contemplados num plano de ação. Conforme o MPF, no início de 2017 o governo de Roraima propôs alocar os indígenas venezuelanos nas terras indígenas da região, o que não foi aceito pelas assembleias das organizações indígenas brasileiras. Desde então, não se discutiu mais uma possível terra para os migrantes indígenas; sabe-se apenas, por meio dos laudos antropológicos já existentes, que o acesso à terra não aparece como demanda prioritária desses grupos migrantes, visto que, num primeiro momento, requerem ações emergenciais de acolhida, abrigo, alimentação e saúde. Entretanto, não é totalmente descabido que queiram ter uma terra, ainda que não tradicional, ou local para

---

38 Simões, op. cit.

cultivar alimentos e viver de maneira mais autônoma, possivelmente mantendo suas trocas nas cidades, como faziam, e tal como vivem outros povos indígenas no Brasil.

Para a Funai, a discussão sobre a possibilidade de demarcação de terra para os indígenas venezuelanos migrantes gerou mal-estar pelas dificuldades em tratar desses processos no Brasil. A solicitação dos indígenas, de fato, não seria de uma terra tradicional, mas talvez de moradia que respeitasse a especificidade da organização social, econômica e política própria, em contexto semiurbano e de uso coletivo.

## 2.8 Principais desafios

Os estudos realizados pelo MPF<sup>39</sup> e pelo CNIg<sup>40</sup> destacam que os indígenas venezuelanos que migraram para o Brasil são diversos quanto ao local de origem na República Bolivariana da Venezuela e ao exercício de atividades econômicas, como agricultores, pescadores, agentes de saúde ou professores. Sua situação de mobilidade se intensificou com a apropriação de suas terras por terceiros, alagamento e salinização, que levou à perda da capacidade de se autossustentarem. A comercialização com as cidades posteriormente se definiu pela falta de compradores e pela hiperinflação, quando aumentaram as práticas de pedir como meio de obter renda. Os indígenas então migraram para outros países, inclusive o Brasil, deixando parte da família nas terras e nas moradias de origem – motivo pelo qual eles vêm e voltam, em movimento pendular, para levar bens e dinheiro.

Após um período de bastante vulnerabilidade, quando se encontravam nas ruas de Pacaraima e Boa Vista, os indígenas venezuelanos migrantes passaram a vivenciar uma situação de maior estabilidade; porém, não possuem autonomia de renda para manter os grupos familiares sem o apoio das instituições que atualmente os atendem. As instituições públicas que atuam com os indígenas migrantes em Roraima identificam a necessidade de coordenar ações e obter orientações indigenistas para o trato da questão, especialmente no tocante à sustentabilidade e autonomia econômica dos indígenas. A ação de acolhimento ou abrigo inicial/emergencial, por sua vez, afeta diretamente alguns pilares da relação dos indígenas com as instituições públicas, os povos e as organizações indígenas locais, sobretudo internamente, nas suas estratégias e formas de organização no contexto de migração com maior ou menor dependência externa.

Os indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela não são encaixados na classificação e no tipo de atendimento dispensado a indígenas transfronteiriços, provocando que se reflita sobre o conceito de mobilidade a ser aplicado no caso: o modo de vida atual dos indígenas venezuelanos está baseado na mobilidade contínua? Ou este tem se colocado como um recurso extremo de sobrevivência?

Segundo a Funai, na oficina de trabalho coordenada pelo MPF em setembro de 2017, os indígenas venezuelanos revelaram a intenção de voltar assim que a situação de seu país melhorar, perspectiva que não se apresenta no médio prazo. Por enquanto, mantêm os retornos para levar a amigos e familiares roupas, remédios e alimentos que adquirem no Brasil. Coloca-se então uma questão para os indígenas venezuelanos migrantes, que é saber se eles desejam se estabelecer em solo brasileiro, ainda que temporariamente, se desejam se interiorizar, como outros migrantes, ou quais são suas perspectivas. Segundo autoridades ouvidas no MRE, a possibilidade de retornar à República Bolivariana da Venezuela não é problemática para o Estado brasileiro,

39 Ministério Público Federal, op cit. 2017a, 2017b.

40 Simões, op. cit.

mas sim sua invisibilidade; na medida em que se tornarem visíveis, o Estado terá de pensar em ações mais concretas de acolhimento que não só o abrigo.

Do ponto de vista prático, o que se constata é que o movimento não cessa. Os abrigos estão lotados, e as iniciativas existentes estão voltadas aos processos de curto prazo, centradas no abrigamento e incluindo novas ações, como oferecer miçangas e fibra de buriti para a elaboração e venda de artesanato como um meio de obtenção de renda. Mas qual seria a real sustentabilidade dessa proposta? Como construir soluções duradouras? Alguns questionamentos ajudam a avançar na construção de soluções:

- Será possível manter a compra dessas matérias-primas para artesanato como funciona hoje?
- Há mercado consumidor para esses produtos no longo prazo? É possível para os indígenas viver dessa atividade, lembrando que, na República Bolivariana da Venezuela, elas eram complementares às demais, como pesca, plantio e pequenos serviços?
- Quais atividades lhes permitirão sustento suficiente para deixar os abrigos, lembrando que se organizam em grupos de família extensa?
- Quais ações favoreceriam que eles construíssem um meio sustentável e autônomo de vida no Brasil?
- Limitar ou proibir a entrada e saída nos abrigos, especialmente das mães com suas crianças, ajuda na construção da autonomia?
- Quais são os planos dos indígenas abrigados, para além do discurso padronizado de agradecimento pela acolhida, alimentação e afirmação de que não sairão mais dos abrigos?
- Vão viver nos abrigos até quando? Serão interiorizados? Precisam de terra? Na zona rural ou próxima aos centros urbanos?
- Podem subsistir do artesanato e de doações nas ruas sem perdas culturais?
- O que pensa cada instituição e como elas estão se articulando para agir no médio e longo prazo em relação aos indígenas venezuelanos migrantes?

Para a equipe da OIM em Boa Vista, falta pesquisa qualitativa sobre os indígenas venezuelanos que modifique as distorções das interpretações sobre quem são eles e o que querem fazer, e que considere as diferenças entre eles como definidoras das suas escolhas pelo retorno ou pela inserção autônoma e especificamente indígena no Brasil. Considerando o contexto regional, há uma dificuldade das instituições públicas e da sociedade civil em considerar os direitos dos indígenas, dos migrantes e dos indígenas migrantes que se expressa nas dúvidas sobre a possibilidade de atendê-los ou na necessidade de consultar instâncias superiores. Conclui-se que é preciso esclarecer as responsabilidades e atribuições dessas instituições no atendimento aos indígenas como sujeitos de direitos, assim como naquilo que é direito básico de qualquer pessoa. Cabe esclarecer, ainda, as balizas legais e de política pública que fundamentam a ação estatal para a atenção adequada a essa população.

De um modo geral, os migrantes indígenas venezuelanos, mesmo constituindo um grupo pequeno, exigem inovação por parte do Estado brasileiro. Há necessidade de diálogo entre diferentes instâncias de governo para aprofundar o tema. Para representantes do MPF, a motivação da ida dos povos indígenas do Brasil para a cidade, especialmente nos estados do Sul, não se compara integralmente com a situação dos indígenas venezuelanos. Os indígenas brasileiros buscam o acesso a políticas públicas estatais, como os cursos de formação de professores, quando se deslocam para as cidades com a família. Para além dessa motivação, os Guarani e Kaingang do Sul do

país vão frequentemente para as cidades, concentrando-se em locais de grande movimentação, para a venda de artesanato nas épocas de veraneio.

Em cidades como Curitiba e Porto Alegre, foram criadas estruturas mínimas de acolhimento para essas famílias e suas crianças a partir da provocação do MPF. Um referencial que pode ser considerado no desenvolvimento de estratégias para a gestão da migração indígena internacional, inclusive levando em conta os desafios que persistem, é quanto ao papel do Estado brasileiro com relação a povos indígenas que se deslocam internamente, em grupos de suas aldeias, para cidades, de modo regular. No Brasil, cada vez mais se identificam grupos indígenas que se deslocam buscando doações, compras de bens e possivelmente trocas culturais, destacando-se os Maxakali, em Minas Gerais, e os Hup'äh, no Amazonas. O impacto das políticas de transferência de renda sem acompanhamento indigenista, o acesso a bens e serviços sem a reflexão sobre a autonomia desses povos, assim como a opção de alguns povos ou grupos indígenas de estar mais próximos a centros urbanos exigem um engajamento estatal que supere a tradicional postura assimilacionista e assistencialista.

Cabe observar que tanto os serviços de assistência social promovidos pelo MDS como os de assistência indigenista ofertados pela Funai estão teórica e legalmente disponíveis aos indígenas migrantes, visto que não há vedação prevista na legislação. Ou seja, não há óbices para sua aplicação no contexto da migração de indígenas venezuelanos para o Brasil. O desafio apresenta-se na implementação de tais direitos, por meio da oferta de políticas públicas adequadas e específicas para os povos indígenas, considerando seus modos diferenciados de vida.



# 3

ESTUDO DE CASO WARAO





Neste capítulo, são apresentados elementos relacionados ao movimento migratório do povo Warao e o contexto no qual se desenvolve esse fluxo, bem como os padrões de relacionamento que têm sido estabelecidos pelos indígenas com atores estatais, sociedade local, outros povos indígenas e organizações de ajuda humanitária.

A partir de bibliografia disponível sobre o tema, entrevistas com indígenas e visitas a locais de abrigo em Boa Vista e Pacaraima, objetiva-se compreender as aspirações e os planos desses indígenas, assim como o atendimento que tem sido ofertado pelos atores governamentais e da sociedade civil a esse povo no Brasil. Paralelamente, ao analisar questões vivenciadas pelo povo Warao em seu fluxo migratório para o Brasil, intenta-se traçar proposições, com base na legislação vigente e no quadro identificado, para um adequado atendimento desse povo indígena, com enfoque nos direitos humanos. Este capítulo encontra-se organizado por temas, ofertando-se, sempre que possível, relação com as recomendações presentes ao final do relatório.

Foi realizado um estudo de caso sobre a situação dos indígenas Warao em Roraima. Para tanto, utilizaram-se os dois pareceres do Ministério Público Federal sobre o tema,<sup>41</sup> a pesquisa Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil<sup>42</sup> e um trabalho de campo realizado entre 5 e 11 de novembro de 2017 em Roraima, com visitas ao abrigo denominado Centro de Referência ao Imigrante (CRI), localizado no bairro Pintolândia, em Boa Vista, e à Casa de Passagem “Janokoida” (nome Warao para “casa”), no município de Pacaraima. A casa de passagem havia sido recém-inaugurada para abrigar os indígenas migrantes que antes estavam em situação de rua. A inauguração do abrigo, ou casa de passagem, em Pacaraima afeta significativamente tanto a insegurança e vulnerabilidade identificada pelo MPF como a pesquisa sobre a situação dos indígenas imigrantes encomendada pelo CNIg.

Entre as situações retratadas no parecer técnico do MPF sobre a situação dos Warao em Boa Vista e Pacaraima em janeiro de 2017 que sofreram alterações até novembro de 2017, temos:

- o aumento da população indígena imigrante, tanto em Pacaraima como em Boa Vista, contudo ainda significativamente menor do que a população imigrante não indígena venezuelana no Brasil;
- a melhora nas condições estruturais para o acolhimento emergencial nos abrigos. Em Boa Vista, o espaço do CRI passou a ser oferecido como um abrigo exclusivamente para indígenas migrantes;
- a Casa de Passagem, em Pacaraima, foi instalada para abrigar também de maneira exclusiva os indígenas venezuelanos, retirando-os da situação de rua.

Os Warao contam que, saírem das ruas de Pacaraima, experimentaram melhoria no tocante a sua segurança física (proteção contra abusos, violências e também térmica, resguardando-se das chuvas e altas temperaturas), à sua segurança alimentar, ao atendimento emergencial de saúde e até à proteção contra a exploração de trabalho. No entanto, questões estruturantes que dizem respeito à coordenação da ação estatal de atenção específica e diferenciada aos indígenas,

41 Ministério Público Federal, op. cit., 2017a, 2017b.

42 Simões, op. cit.

à definição de políticas públicas para seu atendimento e à busca de soluções duradouras que considerem a especificidade e a autonomia dos povos indígenas permanecem pendentes e carecem de orientações e normativas próprias.

No CRI, em Boa Vista, está concentrada a maior população de indígenas imigrantes da República Bolivariana da Venezuela no Brasil. Durante os trabalhos em campo, foram acessadas sete lideranças Aidamos, dos Warao, e uma liderança do povo indígena E'ñepá, além de dois idosos, cinco mulheres e três meninas Warao e E'ñepá. Conforme já identificado pelo MPF e pela UFRR, o papel das lideranças Aidamos que se estabelecem no Brasil e no contexto de abrigos para imigrantes não coincide nem se confunde com a definição das lideranças Warao em suas comunidades na República Bolivariana da Venezuela. No CRI, os líderes indígenas se apresentaram como 7 lideranças indígenas, cada uma responsável por um número definido de famílias Warao e um grupo de famílias E'ñepá, reunidas em grupos que variam entre 24 e 112 pessoas, assim organizadas no abrigo de Boa Vista. Na casa de passagem em Pacaraima, foi acessado um casal de Aidamos, além de jovens e mulheres Warao. A maior parte dos homens adultos estava fora da casa de passagem, “trabalhando”. Nos dois estabelecimentos, os indígenas Warao são uma ampla maioria em comparação com outros grupos étnicos, como do povo indígena E'ñepá.

Durante os trabalhos de campo, foram entrevistados representantes indígenas do CIR e da AP-TISM. Verificou-se a falta de conhecimento e sintonia entre as lideranças indígenas e as autoridades que atuam na pauta. Em Pacaraima, as lideranças Warao consultadas não mencionaram a existência de comunidades indígenas nas proximidades. Por outro lado, representantes indígenas da Terra Indígena São Marcos, onde se insere o município de Pacaraima, dizem não estar sendo diretamente informados da situação dos Warao, nem das medidas e estratégias para seu acolhimento no município, mas apenas por notícias jornalísticas. Quando perguntados, tanto os Warao como os indígenas brasileiros expressam o desejo de maior comunicação, o que reforça a necessidade de envolvimento da Funai na promoção desse intercâmbio.

Da sociedade civil, foram acessados representantes da organização não governamental Fraternidade – que atualmente cuida da gestão dos dois espaços de acolhimento de imigrantes indígenas visitados, sob a responsabilidade do governo estadual de Roraima, com atribuições para a Prefeitura de Boa Vista e para a Prefeitura de Pacaraima –, do Centro Pastoral do Imigrante em Pacaraima, do Instituto Socioambiental e da Conectas Direitos Humanos, além de pesquisadores, voluntários e estudantes da UFRR. Ainda, foi produzido registro da audiência pública sobre a imigração venezuelana em Roraima realizada na Assembleia Legislativa do estado em 9 de novembro de 2017.

A equipe de pesquisa dialogou com representantes dos escritórios em Boa Vista das agências da ONU para migrações (OIM) e para refugiados (Acnur), bem como promoveu a oitiva de defensores Públicos da União (DPU) e procuradores federais (MPF). Ainda no âmbito da Administração Pública, foram entrevistados representantes da Funai, da Sesai e do Ministério da Saúde em Brasília, do Distrito de Saúde Indígena (Yanomami) em Boa Vista, da PF em Roraima, da Setrabes e da Secretaria de Assistência Social de Pacaraima. Igualmente, acessou-se a Exposição “Warao – Gente da Água em Movimento” no Centro de Atendimento ao Turista da Orla Taumanan, em Boa Vista.

Com base nas entrevistas e observações durante o trabalho de campo, evidencia-se a relevância do acompanhamento técnico indigenista para melhor adequar as ações e políticas voltadas ao acolhimento e à regularização dos migrantes indígenas. Por exemplo, no caso Warao, tem se mostrado imprescindível a necessidade de considerar a heterogeneidade cultural desse povo

indígena em torno de uma unidade linguística, conforme também já identificado no parecer do MPF em Roraima.<sup>43</sup> Essa heterogeneidade e o passado dos Warao na República Bolivariana da Venezuela têm reflexos sobre as estratégias de resiliência dos indígenas de um modo geral, inclusive com relação à opção e ao fluxo da migração, que refletem diferentes receios e perspectivas dos Warao no Brasil e/ou na República Bolivariana da Venezuela.

### 3.1 Os Warao no Brasil

O povo indígena Warao constitui a segunda maior população indígena na República Bolivariana da Venezuela, cuja presença se concentra na região do Delta do Orinoco, ocupando áreas rurais, ribeirinhas, litorâneas e urbanas.<sup>44</sup> De acordo com parecer técnico do MPF, há registros de indígenas Warao na Guiana e no Suriname, indicando deslocamentos pré-coloniais.<sup>45</sup> A territorialidade e a mobilidade dos Warao dentro da República Bolivariana da Venezuela e para além das fronteiras nacionais ajudam a entender algumas estratégias de resiliência desses indígenas às pressões ao longo dos séculos.

Estudo antropológico produzido pelo MPF aponta que foram identificados, na região de territorialidade Warao, pelo menos onze sistemas interétnicos pré-coloniais de coexistência de indígenas de diferentes troncos linguísticos.<sup>46</sup> A presença do colonizador, em especial por meio da implantação das missões religiosas, e a imposição de uma transformação das relações interétnicas afetaram as formas de organização dos povos em seus territórios. No caso dos Warao, as características de seu território fizeram com que eles fossem um dos poucos grupos indígenas que não foram submetidos, na sua totalidade, ao regime de missões. Também pelas suas características culturais, puderam reunir outros grupos que fugiam da inserção missionária. A heterogeneidade cultural dos Warao, advinda da multiplicidade de povos no período pré-colonial no Delta do Rio Orinoco e suas adjacências e reunida em torno de uma unidade linguística, são características marcantes deste povo indígena.<sup>47</sup>

Dessa maneira, e especialmente ao longo do século XX, com eventos que impactaram o uso do território pelos indígenas e sua reprodução física e cultural em seu território originário (como a construção de grandes empreendimentos e ciclos de depressão econômica), os Warao organizaram-se em grupos e áreas<sup>48</sup> e intensificaram seu perfil migratório, inicialmente dentro das fronteiras do Estado venezuelano e hoje ultrapassando tais limites geográficos.<sup>49</sup> Na República Bolivariana da Venezuela, a população Warao é de mais de 48.000 pessoas.

Como no Brasil, povos indígenas de grandes tamanhos populacionais, como é o caso dos Warao na República Bolivariana da Venezuela, guardam uma identidade e características comuns, mas podem estar divididos em grupos que vivem de maneiras bastante diferenciadas entre si, especialmente no tocante às formas e estratégias de subsistência e aos planos de futuro. Grupos de um mesmo povo indígena podem viver em maior ou menor proximidade com centros urbanos

43 Ministério Público Federal, op. cit., 2017a.

44 De acordo com o parecer do MPF, os Warao somam “cerca de 49.000 indivíduos e encontram-se distribuídos em centenas de comunidades situadas na região caribenha do delta do Rio Orinoco, no litoral venezuelano, e em diversas cidades do entorno deste delta, em uma região que abrange todo o estado de Delta Amacuro e zonas dos estados de Monagas e Sucre (García Castro; Heinen, 1999; Venezuela, 2016)”. Ministério Público Federal, op. cit., 2017a, p. 3.

45 Ibid.

46 Ibid, p. 6.

47 Ibid., p. 5.

48 Ibid., p. 6-7.

49 Essas questões encontram-se descritas no Parecer Técnico Seap/6ºCCR/PFDC nº 208/2017, p. 23, e foram consolidadas em pesquisa antropológica realizada entre os indígenas Warao em Boa Vista e Pacaraima.

sem perder sua identidade indígena. Em razão dessas características dos grupos Warao e também de outros povos indígenas que migram, torna-se um desafio compreender esse fenômeno migratório a partir das categorias jurídicas preexistentes, que foram formuladas para outros grupos populacionais.

A presença Warao tem sido registrada em Roraima pelo menos a partir de 2014, com um aumento significativo nos anos seguintes.<sup>50</sup> Depois de uma tentativa de deportação coletiva de cerca de 450 indígenas Warao em dezembro de 2016, uma atuação estatal para o devido acolhimento dos indígenas foi demandada pelo MPF e pela DPU. Nesse período, e diante do apelo por ajuda humanitária no estado, houve um significativo engajamento da sociedade civil e das agências internacionais. Esse engajamento se insere no atual contexto de um crescente fluxo migratório de venezuelanos que entram no Brasil a partir de Roraima, buscando melhores condições de vida (especialmente comida, acesso a remédios e serviços de saúde e emprego), e solicitam refúgio e/ou residência permanente no Brasil.

Conforme identificado em pesquisas anteriores do MPF e da UFRR, de maneira geral, não parece haver clareza ou preocupação dos indígenas Warao com relação às escolhas ou opções disponíveis para a regularização ou definição de sua permanência no Brasil.<sup>51,52</sup> Muitos dos indígenas comunicam apenas questões relacionadas à necessidade de ter comida, receber atendimento de saúde e prover bens de consumo básicos para seus familiares. Conforme relatado por algumas mulheres Warao, muitas famílias vivenciaram a perda de filhos e filhas devido às condições de vida a que foram submetidas. Por parte das autoridades ouvidas, há dúvidas quanto ao intento de fixação e interiorização dos Warao no Brasil, especialmente se confrontado com o manifesto desejo de retorno contínuo, pendular, à República Bolivariana da Venezuela, facilitado pela proximidade do estado de Roraima.

Os indígenas que estão há mais tempo no abrigo em Boa Vista, ou aqueles que estão com seus familiares no abrigo de Pacaraima e parecem estar se estabilizando, especialmente em termos de segurança alimentar depois do longo processo de migração, afirmam ter interesse em aprender a língua portuguesa, e alguns dizem querer que seus filhos estudem. No entanto, por vezes parecem apropriar-se dos discursos que eles entendem que os brasileiros querem ouvir, ou crer que seriam “corretos”, por exemplo, com relação à afirmação de não estarem nas ruas de Boa Vista ou de estarem buscando outros tipos de trabalho, sem necessariamente conseguirem exemplificar. Essa poderia ser uma maneira de facilitar a garantia de um bom tratamento aos Warao.

Dada a deficiência de assistência adequada na República Bolivariana da Venezuela, alguns discursos de lideranças Warao transparecem preocupação com a garantia de continuidade ou permanência das ações assistenciais que vêm recebendo de maneira emergencial no Brasil. Por exemplo, há temor de que lhes falte comida e acesso a serviços de saúde. Muitos relataram que não podem contar com atendimentos de saúde na República Bolivariana da Venezuela. Algumas mulheres no CRI, em Boa Vista, mencionaram como positivo o fato de ganharem tudo de que precisam no abrigo, notadamente comida, artigos de higiene e materiais para artesanato.

Os Warao quase sempre afirmam o interesse no retorno à República Bolivariana da Venezuela, seja para buscar mais materiais de artesanato, seja para prover ou buscar parentes, seja ainda para voltar a viver lá quando a situação do país melhorar. Alguns dos indígenas ouvidos, inclusive

50 Ministério Público Federal, op. cit., 2017a, p. 17.

51 Ministério Público Federal, op. cit., 2017a.

52 Simões, op. cit.

jovens adultos e meninas, relatam ter frequentado escola bilíngue na República Bolivariana da Venezuela. No abrigo em Pacaraima, há pelo menos dois educadores indígenas e, em Boa Vista, três, todos manifestando interesse em lecionar às crianças indígenas. Os indígenas entrevistados querem aprender a língua portuguesa e que seus filhos possam estudar, indicando como referência a escola bilíngue na República Bolivariana da Venezuela.

### 3.2 Movimento pendular da migração do povo indígena Warao

Uma das características identificadas em pareceres e estudos anteriores é o movimento pendular da imigração Warao.<sup>53</sup> De acordo com o Perfil Sociodemográfico, em Pacaraima,

quando perguntados sobre planos migratórios futuros as respostas [dos Warao] variaram entre retornar para a Venezuela somente quando a crise amenizar ou retornar apenas para buscar familiares para trazer para o Brasil. Em comum, desejam continuar em Roraima, de preferência na cidade e com condições econômicas para o auto sustento. Poucos demonstraram interesse em reemigrar para outro estado brasileiro. A intenção de ir a Manaus, que já esteve mais presente nos planos dos Warao, parece estar sofrendo algumas modificações enquanto estratégia migratória. Identificou-se uma família no CRI que havia retornado de Manaus pelo motivo do abrigo no Amazonas estar lotado, por ter menos liberdade de entradas e saídas e não ter autonomia para fazer o fogareiro e cozinhar a própria refeição. Apenas um Warao afirmou ter planos de ir a Belém e que estaria economizando recursos para esse fim.<sup>54</sup>

Considerando-se a natureza da fronteira entre os países e o tipo de deslocamento empreendido pelos venezuelanos, não existem informações oficiais sistematizadas e precisas sobre a entrada e saída dos migrantes indígenas vindos para o Brasil. Diante da atual situação da República Bolivariana da Venezuela, o interesse em retornar ao país é em geral manifestado com o interesse em poder regressar ao Brasil depois de alguns meses. Configura-se, assim, o movimento pendular de migração, que não encontra respaldo integral nem na categoria jurídica do refúgio, caracterizada pela existência de perseguição ou risco e pela opção do não retorno ao país de origem, nem na categoria da residência em estrito senso, baseada no ânimo de instalar-se e manter-se no país. Alguns indígenas entrevistados afirmam que já voltaram ou querem voltar à República Bolivariana da Venezuela para trazer seus familiares que ficaram para trás, na comunidade, enquanto outros – em geral aqueles que afirmam ter residência urbana na República Bolivariana da Venezuela – dizem que estão no Brasil para vender artesanato e poder voltar para prover aos demais na República Bolivariana da Venezuela, até a próxima saída para venda de artesanato e aquisição de bens.

O Levantamento do Perfil Sociodemográfico da Imigração Venezuelana traz elementos mais aprofundados de uma pesquisa qualitativa com os Warao sobre o tema e identifica pelo menos três grupos em Pacaraima, que hoje estariam em Boa Vista, organizados em razão de seus laços de origem na República Bolivariana da Venezuela e de presença no Brasil, e interessados nessa dinâmica pendular entre os dois países.<sup>55</sup> Tal dinâmica e o histórico de práticas sociais, culturais e de subsistência ligadas à presença, à proximidade ou a passagens por centros urbanos há décadas, ainda na República Bolivariana da Venezuela, bem como a identificação do acúmulo de bens materiais (roupas, calçados, itens de higiene, alimentos) para serem levados à República Bolivariana da Venezuela, indicam que, de um modo geral, os Warao não estariam buscando refúgio ou

53 Ministério Público Federal, op. cit., 2017a; Simões, op. cit.

54 Simões, op. cit.

55 Simões, op. cit.

residência permanente no sentido mais estrito dos conceitos. Há certamente um interesse por parte dos Warao na livre circulação com dignidade e uma clara necessidade de acolhida humanitária em razão da situação que enfrentam na República Bolivariana da Venezuela.

Por isso, com relação à sua presença no Brasil, podemos enumerar situações e objetivos não exaustivos manifestados por diferentes Waraos:

- **Situação de abrigo alternativo à situação de rua:** estão na casa de passagem/abrigo recém-inaugurado em Pacaraima e dizem não vislumbrar se mudar dali tão cedo, porque há comida, os homens têm buscado trabalho (principalmente de carregamento de cargas), e visivelmente acumularam menos objetos até o momento, considerando que há menos de um mês viviam em situação de rua;
- **Situação de abrigo recente ou inicial:** estão no CRI/abrigo em Boa Vista há menos tempo (de 1 a 3 meses) e esperam vender seus artesanatos e acumular doações (principalmente roupas, calçados, itens de higiene e alimentação) para em breve retornar à República Bolivariana da Venezuela. Dizem vislumbrar retornar ao Brasil se puderem vender mais artesanato;
- **Situação de abrigo consolidado ou permanência no abrigo:** estão no CRI/abrigo em Boa Vista há mais tempo (de 4 a 11 meses), acumulam objetos (principalmente roupas, calçados, itens de higiene, alimentação) e dizem não vislumbrar se mudar dali tão cedo. Além disso, querem que os filhos estudem e que as mulheres não precisem mais ficar nas ruas;
- **Situação de trânsito por outros estados brasileiros:** em número menor, estão em cidades de outros estados brasileiros – Manaus (AM), Belém (PA) e Santarém (PA) –, tendo possivelmente passado por Roraima e com alguns casos monitorados de retorno à República Bolivariana da Venezuela.

Em suma, os grupos de indígenas Warao apontam diferentes objetivos com relação a sua presença no Brasil. Até o momento, as instituições que estão acompanhando o fluxo migratório Warao ainda não trataram diretamente com os indígenas que estão nos abrigos, com orientação indigenista e de modo abrangente e sistemático, sobre assuntos relacionados a perspectivas de futuro imediato e a longo prazo. Também foi identificada abertura e interesse por parte das lideranças Warao em entender mais sobre seus direitos e sobre as possibilidades de vida no país, ficando evidente a importância de um trabalho indigenista voltado ao entendimento de soluções que fortaleçam a autonomia e sustentabilidade dos indígenas migrantes.

Sobretudo, para o Estado brasileiro, trata-se de uma demanda de proteção de direitos humanos dos indígenas em razão da situação de desnutrição e insegurança alimentar, de saúde e de vulnerabilidade diante de situações de violência e exploração que essas pessoas enfrentam antes, durante e depois do percurso migratório. Conforme identificado pelos órgãos dos poderes públicos brasileiros e relatado à presente pesquisa, os indígenas e especialmente as crianças indígenas chegam da República Bolivariana da Venezuela apresentando graves quadros de desnutrição, doenças de pele, desidratação, diarreia e outros. Há diversos casos de HIV constatados no Brasil que demandam tratamento.

Os indígenas, por sua vez, relatam sobre a escassez de comida para si e para seus filhos na República Bolivariana da Venezuela. Mencionam a extrema dificuldade de adquirir produtos básicos de alimentação e higiene, com impacto direto sobre sua saúde. Contam que, na República Bolivariana da Venezuela, já não podiam mais contar com serviços de saúde e de assistência social

e que no caminho de ida e volta entre o Brasil e a República Bolivariana da Venezuela enfrentam constrangimentos, saques e situações de abuso por parte de autoridades policiais e outros. Diante desse quadro, a ação estatal demandada passa a ter um caráter humanitário e urgente, além de exigir a construção de soluções que fortaleçam a autonomia e a sustentabilidade dessas pessoas e povos indígenas no médio e longo prazo.

### 3.3 Análise da atenção dos órgãos de governo aos indígenas Warao no Brasil

Devido à especial repercussão da imigração indígena da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, apesar de não figurarem como uma maioria entre os migrantes, os indígenas, particularmente os Warao, vêm recebendo atenção diferenciada das instituições. Seja pela demanda alarmada da sociedade local, seja pelo entendimento de algumas instituições da sociedade civil e também de governo sobre o dever de respeitar seus modos de vida e sua cultura, seja ainda pela dificuldade de ação por parte das instituições que não se sentem preparadas para trabalhar com populações e povos indígenas, o caso Warao revela a necessidade de aprofundar e interrelacionar políticas voltadas a povos indígenas, contexto urbano e migrações.

#### 3.3.1 Política indigenista

O fato de serem oriundos de outro Estado nacional e, conseqüentemente, o acréscimo da qualificação “migrante internacional” à condição “indígena” ensejam questionamentos por parte dos atores estatais responsáveis por atuar com os Warao e outros povos indígenas migrantes no Brasil, inclusive da Funai.

A Funai é o órgão indigenista estatal responsável por formular, coordenar e monitorar as políticas voltadas aos povos em terras indígenas, sejam elas demarcadas ou em processo de demarcação. Ligada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ela executa as políticas de proteção territorial e promoção do desenvolvimento sustentável de povos indígenas no Brasil. A execução das políticas de saúde, educação e assistência social fica a cargo dos respectivos Ministérios da Saúde, da Educação e da Assistência e Desenvolvimento Social, mas cabe à Funai garantir sua coordenação e contribuir com aportes técnicos indigenistas, bem como reforçar a participação e a autonomia dos povos indígenas nos termos da legislação vigente. Nesse sentido, a Funai também atua em outras políticas setoriais, que exigem um olhar diferenciado para os povos indígenas ou afetam os povos indígenas, seus territórios ou recursos naturais.

Tradicionalmente, o órgão atua com os 305 povos indígenas, inclusive transfronteiriços, bem como os povos indígenas isolados. Sua atuação na promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas no contexto urbano se apresenta bastante limitada em razão da atual restrição orçamentária do governo federal, mas também por conta das demandas ainda invisibilizadas no contexto urbano dos povos indígenas. Soma-se a tal situação o questionamento sobre a atribuição do órgão indigenista para atuar no caso dos indígenas migrantes, visto que a situação de migração ultrapassaria suas competências técnicas e regimentais.

Não há na Lei nº 5.371/1967, que criou a Funai, ou em seu regimento interno, estabelecido pelo Decreto nº 9.010/2017, qualquer menção à exclusão da atuação do órgão com indígenas que não tenham nascido em território nacional. São as finalidades da Funai, conforme em seu estatuto.<sup>56</sup>

56 Funai. *Política indigenista no Brasil: avanços e desafios*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/todos-presidencia/2901-politica-indigenista-no-brasil-avancos-e-desafios?start=1>>. Acesso em: 31 out. 2017.



- I - proteger e promover os direitos dos povos indígenas, em nome da União;
- II - formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, baseada nos seguintes princípios:
  - a) reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas;
  - b) respeito ao cidadão indígena e às suas comunidades e organizações;
  - c) garantia ao direito originário, à inalienabilidade e à indisponibilidade das terras que tradicionalmente ocupam e ao usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes;
  - d) garantia aos povos indígenas isolados do exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los;
  - e) garantia da proteção e da conservação do meio ambiente nas terras indígenas;
  - f) garantia da promoção de direitos sociais, econômicos e culturais aos povos indígenas; e
  - g) garantia da participação dos povos indígenas e das suas organizações em instâncias do Estado que definam políticas públicas que lhes digam respeito;
- III - administrar os bens do patrimônio indígena, conforme o disposto no art. 29, exceto aqueles cuja gestão tenha sido atribuída aos indígenas ou às suas comunidades, podendo também administrá-los na hipótese de delegação expressa dos interessados;
- IV - promover e apoiar levantamentos, censos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre os povos indígenas, visando à valorização e à divulgação de suas culturas;
- V - monitorar as ações e serviços de atenção à saúde dos povos indígenas;
- VI - monitorar as ações e os serviços de educação diferenciada para os povos indígenas;
- VII - promover e apoiar o desenvolvimento sustentável nas terras indígenas, conforme a realidade de cada povo indígena;
- VIII - despertar, por meio de instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indígena; e
- IX - exercer o poder de polícia em defesa e proteção dos povos indígenas.

Fica evidente que o olhar indigenista da União para proteger os direitos dos povos Warao demanda da Funai atuação especializada, conforme reconhecido em seu estatuto e sua lei de criação. Por conta das inúmeras particularidades, como a do perfil da migração coletiva, incluindo muitas crianças com alto nível de subnutrição, a presença nas ruas de famílias indígenas e a dificuldade de comunicação, em razão de a língua Warao ser sua língua materna, a situação dos Warao passou a receber uma atenção destacada e vem demandando um melhor posicionamento do órgão indigenista brasileiro.

Há uma demanda por melhor orientação indigenista tanto por parte das instituições de governo municipal, estadual e federal como por parte da sociedade civil envolvida em ações de gestão dos abrigos e assistência aos Warao. Apesar de suas limitações de recursos humanos e financeiros e de respaldo político, a própria Funai reconhece ter *expertise* para contribuir na questão, inclusive no que diz respeito ao acompanhamento de políticas executadas por outros órgãos, como os ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social. Também na área de gestão territorial, fortalecimento das formas próprias de organização social, revitalização de práticas culturais e atividades econômicas e etnodesenvolvimento, a Funai reconhece que teria contribuições a aportar.



Emergencialmente, o órgão tem atuado de maneira ainda tímida, e sua atuação com indígenas migrantes não consta no plano plurianual de ações e metas divulgado em 2016.<sup>57</sup>

Um ponto de acordo entre as instituições entrevistadas é a necessidade de coordenação federal das ações, com um olhar indigenista, de migração, humanitário e de direitos humanos, além de um espaço institucionalizado e com poder de convocação para trocas de experiências e orientações entre órgãos públicos, agências da ONU, universidade, sociedade civil organizada e organizações indígenas locais. De acordo com o Decreto nº 21.871-E, foi montado em Roraima um Gabinete Integrado de Gestão Migratória, que, porém, encerrou seus trabalhos em 15 de abril de 2017. Assim, é necessária a reformulação de uma instância de articulação das esferas federais, estaduais e municipais, com especialização indigenista para o diálogo, a orientação, o encaminhamento e o monitoramento das questões pendentes e futuras, por exemplo, com relação ao acolhimento dos indígenas, à prevenção de conflitos, às demandas por soluções territoriais, à articulação do tema com as áreas de atuação indígenas e indigenistas em Roraima e às soluções de imigração de médio e longo prazo para os povos indígenas.

### Atuação indigenista especializada

Demanda de praticamente todos os representantes do poder público e das instituições indígenas brasileiras estabelecidas em Roraima é a atuação indigenista especializada, que pode ser oferecida pela Funai, de modo a coordenar e aprimorar as políticas destinadas aos indígenas migrantes e em contexto urbano.

### 3.3.2 Regularização documental

De um modo geral, as instituições públicas e as pessoas que estão trabalhando com os Waraos relatam com preocupação inúmeras dificuldades no tocante à regularização de sua situação ou do *status* migratório, por conta da falta de documentos dos indígenas e da dinâmica pendular dessa migração. Foram identificados, por exemplo:

- casos de Waraos que não trazem ou *não têm qualquer documentação* da República Bolivariana da Venezuela e que, para regularizar sua permanência do Brasil, são informalmente orientados a solicitar refúgio;
- casos de Waraos que trazem *apenas o documento de identificação venezuelano*, considerado insuficiente pelas autoridades brasileiras para o pedido de residência por não atestar a filiação dos indivíduos;

57 Brasil. Presidência da República. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. *Diário Oficial da União*, 14 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 31 out. 2017.

- casos de Warao *crianças que chegam sem documentação* da República Bolivariana da Venezuela, dificultando a identificação dos responsáveis e conseqüentemente a solicitação de refúgio ou residência no Brasil;
- casos de Warao *crianças que nascem no Brasil, mas não têm seu nascimento registrado* em cartórios brasileiros pela falta de documentação com informação de filiação dos pais.

### Direito à documentação

O direito à documentação básica e, no caso dos indígenas migrantes, à regularização de sua situação migratória constitui direito humano fundamental e, tal qual para os demais cidadãos, deve ser assegurado aos Warao. Assim, qualquer regulamentação da matéria deve ser tratada no sentido de ampliar o acesso à documentação, de garantir esse direito, assim como de assegurar o devido tratamento das especificidades dos povos indígenas, inclusive migrantes.

Considerando-se que para muitos povos indígenas, sejam brasileiros, venezuelanos ou de outras origens, a documentação civil não está entre as preocupações mais centrais de seu cotidiano e que os próprios Estados nacionais não empreenderam ações para alcançar o registro e a documentação de populações indígenas, especialmente aquelas que vivem em áreas mais remotas, a exigência de documentos civis nos processos de migração afeta especialmente os migrantes indígenas. Nesse sentido, o caso dos Warao mostra que são demandadas soluções adaptadas à realidade desses povos, fazendo frente aos direitos a eles garantidos por tratados, por convenções e pela própria legislação doméstica, sem que a ausência ou incompletude de documentação prejudique e exclua ainda mais essas populações do acesso a seus direitos fundamentais. Por outro lado, há que considerar as preocupações estatais quanto ao controle do fluxo migratório e às questões de segurança, inclusive a que podem ser submetidas as pessoas migrantes sem documentação, ensejando assim uma ação coordenada de documentação dos migrantes indígenas voltados à sua proteção.

### 3.3.3 Acolhimento e alimentação

Uma vez que entram no Brasil por Roraima, os indígenas migrantes podem acessar os chamados abrigos, notadamente o CRI, em Boa Vista, e a Casa de Passagem, em Pacaraima. Esse abrigo emergencial vem sendo adaptado para melhor atender aos indígenas. Por exemplo, passou por reorganização para atender à demanda dos indígenas de separação de migrantes não indígenas e melhoramento de estruturas, como a instalação de redário e fogões externos. Atualmente estão sendo organizadas as regras internas para o abrigo em Boa Vista, que precisam ser compatíveis e adequadas para garantir a atenção diferenciada aos migrantes indígenas.

De acordo com as informações da Fraternidade, há uma preocupação com o quadro de superlotação do CRI. Ao longo do último ano, houve uma flutuação do número de pessoas que entram e saem do abrigo em Boa Vista, com um número médio de indígenas Waraos entre 120 e 250 pessoas, atingindo frequentemente a capacidade máxima do local. Ao mesmo tempo, há uma entrada contínua de indígenas Warao no Brasil e uma boa parte deles tem se deslocado de Pacaraima para Boa Vista. Em Boa Vista, os Warao recebem refeições diárias preparadas na cozinha do abrigo a partir de doações. Mulheres e jovens indígenas produzem artesanatos de miçanga e náilon entregues pela Fraternidade. Foi registrada a distribuição de roupas e lanche por uma organização religiosa e uma aula de língua portuguesa no espaço do próprio abrigo. Os indígenas descrevem sua presença no abrigo como importante para contornar especialmente o quadro de fome por que vinham passando na República Bolivariana da Venezuela e não chegam a indicar interesse em se mudar dali, visto que, em grande parte, dependem da ação de assistência. No período da pesquisa, não foram registrados relatos sobre orientações de direitos e de referências aos indígenas no abrigo, nem ações para encontrar soluções duradouras de acolhimento além do abrigamento inicial.

A Setrabes informou que está elaborando um regimento interno do abrigo em diálogo com representantes da Fraternidade. Entre outras coisas, esse regimento poderá prever o período recomendado de permanência das famílias no abrigo, reforçando o caráter temporário do acolhimento. No entanto, não há registros de famílias ou grupos que tenham saído dos abrigos rumo a uma solução duradoura. Ao contrário, a informação constante é que deixam o abrigo para se estabelecer nas ruas, migrando para abrigos ou para as ruas de outras cidades ou retornando à República Bolivariana da Venezuela. É necessário o debate com os indígenas e os responsáveis pela política indigenista para pensar a estratégia de saída do abrigo, que é distinta daquela que deverá ser adotada para os não indígenas.

No caso de Pacaraima, como o abrigo para o acolhimento dos indígenas que chegam da República Bolivariana da Venezuela foi recém-inaugurado, e considerando-se que o município é a porta de entrada para os venezuelanos, é possível que ali o abrigo tenha outro significado e outra dinâmica, tanto para os indígenas que chegam pela primeira vez como para os que retornam da República Bolivariana da Venezuela ao Brasil ou de outros estados para Roraima. Considerando que em Pacaraima os homens têm encontrado melhores oportunidades de trabalho e há uma maior flexibilidade do funcionamento do abrigo com relação aos modos de vida Warao, notadamente com relação ao preparo da alimentação, é possível que a demanda por permanências de mais longo prazo cresça.

No entanto, para a Secretaria de Assistência Social do Município, que é responsável pela gestão juntamente com a ONG Fraternidade, o abrigo é uma casa de passagem e caracteriza-se por ser temporário. Não há clareza sobre um fluxo de atendimento de saúde indígena para atender aos Warao em Pacaraima, mas há indicação de que a Secretaria estaria trabalhando para fazer as carteirinhas do SUS para todos. Apesar desses avanços no plano do reconhecimento do alcance das políticas, nem o governo municipal de Pacaraima ou de Boa Vista nem o governo estadual de Roraima apontam soluções mais duradouras. Consideram necessária a *expertise* indigenista e apontam a mobilidade e a dinâmica de permanências dos Warao no estado como dificuldades.

### **Participação nas políticas de acolhimento e alimentação**

As políticas de abrigo e alimentação, assim como as demais ações voltadas aos povos indígenas, devem pautar-se na autodeterminação indígena e no respeito às suas culturas, suas formas de relacionamento e seus códigos. Assim, com base na legislação, não devem prescindir da participação indígena, de consulta prévia, livre e informada, e de um aporte de reflexões indigenistas.

#### **3.3.4 Assistência social**

No campo da assistência social, foi apontada a necessidade de orientações federais para o atendimento aos migrantes, com menção às especificidades da atenção aos indígenas migrantes. Tal orientação poderia ser construída numa política específica que considerasse o modo de atuar do Sistema Único de Assistência Social, alcançando as esferas federal, estaduais e municipais com as redes referenciadas e os conselhos. Similarmente, foram indicadas necessidades de melhores esclarecimentos, até mesmo com ajustes normativos no tocante às atribuições dos Distritos Sanitários de Saúde Indígena para atender indígenas em contexto urbano, fora de suas aldeias, inclusive no caso de migrantes indígenas como os Warao.

Além disso, foram manifestadas preocupações com relação ao(s) Plano(s) de Ação para a gestão dos abrigos de acolhimento de indígenas migrantes dentro de um contexto ideal de transição para soluções mais duradouras que, sem desassistir, reconheçam a autonomia desses povos. Nesse sentido, é sempre importante manter no horizonte das discussões sobre fluxo migratório a necessidade de compreender melhor os entendimentos dos próprios indígenas migrantes com relação às possibilidades, às ameaças e aos riscos de voltar a seus territórios originários, bem como às possíveis cooperações que os governos da República Bolivariana da Venezuela e do Brasil poderiam desenvolver para garantir condições para a dignidade de vida das populações indígenas.

Apesar de o governo estadual estar contratando, com recursos federais, equipes para elaborar e executar Planos de Ação nos abrigos voltados a indígenas migrantes, há pouca clareza sobre a orientação que tais planos devem adotar para reconhecer as identidades indígenas e trabalhar em prol de ações que fortaleçam suas formas de organização e de autossustento, mesmo fora de suas terras tradicionais. Por exemplo, a educação traz desafios e oportunidades consideráveis, visto que há interesse e certa demanda por ações educativas para os Warao, embora tal demanda não possa ser resumida ao acesso à escola pública de Roraima. Quando falam sobre educação, os Warao destacam a importância de suas línguas e histórias, bem como do aprendizado da língua portuguesa, mencionando a experiência de alguns indígenas na República Bolivariana da Venezuela, onde tinham acesso a educação bilíngue e intercultural, que também é prevista por lei no Brasil. Ainda assim, não foi privilegiada a contratação de educadores Warao para compor a equipe.

Em Pacaraima, registramos mulheres costurando tecidos que trouxeram da República Bolivariana da Venezuela, e não apenas fazendo artesanato, e relatos de indígenas que conseguem trabalhos diários em carregamentos e caminhões. Se por um lado há preocupação com relação

à informalidade e possíveis casos de abuso na relação de trabalho a que se submetem os indígenas, por outro lado, verifica-se a possibilidade de maior autonomia dos indígenas migrantes para administrar seus recursos e, conseqüentemente, sua sustentação. Como a casa de passagem, ou abrigo de Pacaraima, não oferece alimentação, apenas espaço para cozinhar e doações de refeições em alguns dias, os Warao compram ou conseguem alimentos (farinha, salsicha, peixe, frutas) para preparar seu próprio alimento.

Apesar de a questão do trabalho e mesmo da alimentação não terem sido planejadas assim, decorrendo das circunstâncias colocadas, que se referem ao tamanho do município e sua localização, uma vez garantidas as condições mínimas de abrigo e alimentação, é possível fazer uma análise comparativa que pode orientar planos de ação de caráter emancipador e não meramente assistencialista nos abrigos. Sabe-se que a política assistencialista, apesar de necessária em momentos emergenciais, se não tratada como tal, pode trazer impactos severos sobre as culturas, os modos de organização e, conseqüentemente, a vida dos povos indígenas, introduzindo uma profunda dependência da ação estatal. De acordo com a própria Funai, a mudança de paradigma do assistencialismo para a proteção e promoção de direitos dos povos indígenas deve orientar a ação estatal tanto para reparar feitos históricos como para prevenir novas violações de direitos humanos.<sup>58</sup>

### **Políticas sociais: da assistência à emancipação**

As políticas sociais destinadas aos indígenas devem respeitar suas formas de organização, sua autonomia e seu autossustento, sempre com enfoque na emancipação e não na dependência. Como exemplo, podem-se valorizar os conhecimentos próprios desses povos e cultura para sua inserção produtiva.

### **3.3.5 Relações com outros povos indígenas**

O município de Pacaraima está inserido na Terra Indígena São Marcos, demarcada e homologada desde 1991 para garantir a sobrevivência física e cultural dos povos Macuxi, Wapichana e Taurepang, garantido-se constitucionalmente o usufruto exclusivo e permanente dos recursos naturais pelos povos originários dessa terra indígena. Representantes indígenas de Roraima relataram que pouco conhecem sobre a situação dos Warao e de outros indígenas que migram da República Bolivariana da Venezuela e que têm interesse em conhecer e ajudar. No entanto, reclamam que as instituições que atuam com os indígenas venezuelanos frequentemente desconsideram as formas de organização dos povos indígenas de Roraima e particularmente da Terra Indígena São Marcos, agindo sem informar nem consultar as instâncias representativas dos povos dali.

58 Funai. *Documento base da I Conferência Nacional de Política Indigenista*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/06-jun/Documento%20Base%20-%202506.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2017.

Por outro lado, os Warao relatam desconhecer a existência de povos indígenas nas proximidades e ignoram o fato de o abrigo de Pacaraima estar instalado em um terra indígena. Algumas lideranças Warao em Boa Vista contaram com satisfação sobre a experiência de participar de uma assembleia do Conselho Indígena de Roraima, animando-se com sua organização e com a abertura para ouvi-los.

A proteção aos Warao não pode significar a desconsideração dos direitos dos demais indígenas. Por isso, quando, em janeiro de 2016, circularam notícias de que os Warao seriam colocados em terras indígenas alheias, sem consulta aos povos indígenas da Terra Indígena São Marcos e de outras terras de Roraima, acentuaram-se as preocupações com a possibilidade de violação de direitos indígenas dos povos originários de terras tanto brasileiras quanto venezuelanas. O representante do CIR relatou ainda a preocupação com o aumento do racismo e da discriminação, já grande, por parte da população não indígena em razão da presença dos indígenas venezuelanos na cidade. Afirmou que, aos olhos da sociedade não indígena, não há distinção entre os indígenas, que na cidade passam a sofrer discriminação e maus-tratos.

Desse modo, a ação pública voltada aos indígenas migrantes deve zelar também pelas relações que se estabelece ou que se pode estabelecer com os povos originários do território e fazer refletir em ações indigenistas locais, bem como nos Planos de Ação para os abrigos, particularmente no caso do abrigo de Pacaraima, que está dentro da terra indígena.

### **Intercâmbio entre povos indígenas**

Intercâmbios entre os povos indígenas são extremamente relevantes para a organização de suas comunidades, sobretudo quando se manifesta o interesse por esse fluxo de informações. A autonomia desses povos deve sempre ser respeitada, e a tomada de decisões que impactam suas vidas deve ser precedida de consulta livre e informada.







# 4

**ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO PARA A  
ATENÇÃO À MIGRAÇÃO INDÍGENA  
COM ENFOQUE DE DIREITOS**



Neste capítulo, é apresentada a legislação aplicável para um adequado tratamento da situação dos migrantes indígenas. Para tanto, parte-se de uma análise dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos sobre o tema das migrações e relativos aos povos indígenas, incluindo-se tratados internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, recomendações, convenções e declarações de organismos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Em seguida, é apresentada a legislação doméstica aplicável, tanto indigenista quanto relativa aos direitos de migração, com destaque para a Nova Lei de Migração e seu decreto regulamentar.

Todas as pessoas, independentemente da definição de seu *status* como migrante, refugiada ou outro, fazem jus ao gozo de seus direitos humanos sem discriminação, em qualquer etapa de seu deslocamento ou movimentação. Portanto, aplicam-se, sem distinção, ao caso dos venezuelanos, inclusive aos indígenas, os princípios e direitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial, na Convenção contra a Tortura, na Convenção 169 da OIT e em tantos outros tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, assim como estabelecidos na Constituição Federal da República – notadamente nos artigos 1º, 3º e 5º, que tratam da não discriminação e protegem a identidade como elemento fundamental da dignidade humana – e nas legislações nacionais aplicáveis.<sup>59</sup>

Esse entendimento é reafirmado pela resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU “Proteção dos direitos humanos dos migrantes: o pacto mundial para a migração segura, ordenada e regulada”, aprovada em junho de 2017, que:

[...] reafirma o dever dos Estados de efetivamente promover, proteger e respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, inclusive aqueles de mulheres e crianças em risco, especialmente crianças migrantes desacompanhadas ou crianças separadas de suas famílias, pessoas portadoras de deficiência e aqueles que são discriminados por quaisquer motivos, independentemente de seu status migratório, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os instrumentos internacionais dos quais são parte;

[...] chama a todos os Estados a promover e proteger os direitos humanos de todos os migrantes, sem discriminação de qualquer tipo, e para tal fim, providenciar assistência e ajuda aos imigrantes que necessitem, inclusive aqueles em situação vulnerável, independentemente de seu status migratório, e criar um ambiente seguro, acessível e permitido em que indivíduos e organizações que providenciam tal atenção possam operar.<sup>60</sup>

Fundamentalmente, essa resolução avança ao explicitar a preocupação com a especial situação de vulnerabilidade que os povos indígenas, com outros grupos específicos, enfrentam no contexto de migrações. Ela afirma em seu preâmbulo:

59 Contribuições apresentadas pelo procurador da República João Akira durante a oficina Migração Indígena, organizada pela OIM em parceria com a Enap em 7 de fevereiro de 2018.

60 United Nations Human Rights Council, op cit. Tradução nossa. No original: “8. *Reaffirms* the duty of States to effectively promote, protect and respect the human rights and fundamental freedoms of all migrants, including those of women and children at risk, especially unaccompanied migrant children or children separated from their families, persons with disabilities and those who are discriminated against on any basis, regardless of their migration status, in conformity with the Universal Declaration of Human Rights and the international instruments to which they are party; [...] *calls upon* all States to promote and protect the human rights of all migrants, without discrimination of any kind, and to this end to provide assistance and relief to migrants who need it, including those in a vulnerable situation, regardless of their immigration status, and to create a safe, accessible and enabling environment in which individuals and organizations that provide such attention can operate”.

*expressando séria preocupação* com as necessidades especiais e riscos enfrentados pelos migrantes em situações de vulnerabilidade, inclusive mulheres em risco, crianças, especialmente crianças migrantes desacompanhadas ou crianças separadas de suas famílias, membros de minorias étnicas ou religiosas, vítimas de violências, pessoas idosas, pessoas portadoras de deficiência, pessoas que são discriminadas em quaisquer bases, povos indígenas, vítimas de tráfico de pessoas e vítimas de exploração e abuso no contexto de contrabando de migrantes, e reconhecendo a necessidade de tratar as situações de vulnerabilidade e os riscos desproporcionais que os migrantes enfrentam, particularmente com relação à discriminação e exploração, assim como abuso sexual, físico e psicológico, violência, tráfico de pessoas e as formas contemporâneas de escravidão, racismo, xenofobia, discriminação e intolerância contra todos os imigrantes;

*expressando séria preocupação também* com as situações de particular vulnerabilidade e com os riscos enfrentados pelos migrantes, que podem surgir em razão de estarem deixando seu país de origem, das circunstâncias encontradas pelos migrantes no caminho, nas fronteiras e em seu destino, dos aspectos específicos da identidade da pessoa ou da circunstância ou da combinação desses fatores [...].<sup>61</sup>

Dadas as condições fáticas verificadas na fronteira norte do Brasil, o contemporâneo fluxo migratório vindo da República Bolivariana da Venezuela, incluindo a migração indígena venezuelana, pode ser classificado como uma “grande migração”, de acordo com o parágrafo 6º da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes.<sup>62</sup> O tema das grandes migrações também foi tratado no informe apresentado à Assembleia Geral da ONU, em abril de 2016, como preparativo para uma reunião de alto nível sobre migrações e refúgio:

caracterizar um movimento como “grande” depende menos do número absoluto de pessoas migrando do que do contexto geográfico, da capacidade de resposta do Estado que recebe e do impacto causado pela natureza repentina ou prolongada da migração para o país receptor. Grandes migrações frequentemente envolvem fluxos mistos de pessoas, que migram por diferentes motivos e usam canais irregulares. Como regra, a responsabilidade de responder às grandes migrações fica primeiramente a cargo do Estado que recebe. Esta é uma área em que maior cooperação internacional e compartilhamento de responsabilidades é necessária.<sup>63</sup>

De fato, a migração venezuelana para o Brasil apresenta características de uma migração “mista”, dadas as motivações e expectativas dos grupos migrantes, que incluem, pelo menos, migrantes

61 Ibid. Tradução nossa, grifos nossos. No original: “*expressing serious concern* about the special needs of and risks faced by migrants in vulnerable situations, including women at risk, children, especially unaccompanied migrant children or children separated from their families, members of ethnic and religious minorities, victims of violence, older persons, persons with disabilities, persons who are discriminated against on any basis, indigenous peoples, victims of human trafficking and victims of exploitation and abuse in the context of the smuggling of migrants, and recognizing the need to address vulnerable situations and the disproportionate risks migrants may face, particularly with regard to discrimination and exploitation, as well as sexual, physical and psychological abuse, violence, human trafficking and contemporary forms of slavery, racism, xenophobia, discrimination and intolerance towards all migrants; *expressing serious concern also* about the particular vulnerable situations and risks faced by migrants, which can arise from the reasons for leaving country of origin, circumstances encountered by migrants en route, at borders and at destination, specific aspects of a person’s identity or circumstance or a combination of these factors”.

62 United Nations. General Assembly. *New York declaration for refugees and migrants*. New York, 29 July 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2017. Paragraph 6: “large movements may be understood to reflect a number of considerations, including: the number of people arriving; the economic, social and geographical context; the capacity of a receiving State to respond; and the impact of a movement which is sudden or prolonged”.

63 United Nations. General Assembly. *In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants*. April 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/59&=E%20](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59&=E%20)>. Acesso em: 31 out. 2017. (A/70/59). Paragraph 11: “whether a movement is characterized as ‘large’ is less dependent on the absolute number of people moving than on its geographical context, the capacities of the receiving States to respond and the impact caused by its sudden or prolonged nature on the receiving country. Large movements often involve mixed flows of people who move for different reasons and use irregular channels. By default, the responsibility for responding to large movements of people lies primarily with the receiving States. This is an area in which greater international cooperation and responsibility-sharing is needed”.

econômicos, migrantes por razões humanitárias e postulantes de refúgio, nacionais venezuelanos, indígenas ou de outras nacionalidades, porém com residência na República Bolivariana da Venezuela. Tal fluxo misto exige esforços de cooperação internacional e uma atenção especial para o contexto de fronteira da Região Norte.

De acordo com seus compromissos e obrigações internacionais, o Estado brasileiro deve garantir que os direitos humanos estejam no centro de suas respostas. E como fazer? Segundo o Conselho de Direitos Humanos da ONU, para garantir o respeito aos direitos humanos de grupos em situação de vulnerabilidade em fluxos migratórios, é importante atentar para:<sup>64</sup>

- o enfrentamento da xenofobia;
- a proteção de suas vidas e segurança;
- a garantia do acesso à justiça;
- a segurança de retornos sustentáveis e respaldados por leis;
- o direito de liberdade;
- a mais ampla proteção do direito de reunião familiar;
- a garantia dos direitos humanos de todas as crianças;
- a proteção dos direitos humanos das mulheres;
- a garantia do direito de acessar os mais altos padrões de saúde física e mental;
- o direito a moradia adequada;
- a garantia de condições adequadas e justas de trabalho; e
- a promoção da cooperação internacional.

Além disso, no contexto amazônico de fronteira, buscando implementar direitos previstos nos instrumentos nacionais e internacionais de proteção aos povos indígenas e migrantes, é preciso considerar a demanda por maior flexibilidade na definição orçamentária de modo a atender às necessidades mais flutuantes de ações e programas na região. No campo normativo, tal ajuste orçamentário deveria se justificar pela proteção de direitos humanos, que, no contexto migratório, pode apresentar situações emergenciais, mas também cotidianas, para lidar com a sazonalidade populacional na fronteira. Ou seja, é necessário que os critérios para a distribuição de recursos federais vão além do critério populacional censitário e envolvam planejamentos diferenciados para a fronteira.<sup>65</sup> O enfoque de direitos humanos para analisar a situação dos migrantes indígenas encontra fundamento no compromisso dos Estados manifesto na Declaração de Nova Iorque. Nessa declaração, os Estados acordam no parágrafo 5º: “nós reafirmamos e protegemos integralmente os direitos humanos de todos os refugiados e imigrantes, independentemente de seu status; todos são detentores de direitos”.<sup>66</sup>

De fato, a ação estatal em regiões de fronteira deve superar o mero enfoque de segurança nacional, visto que diversos diagnósticos e estudos acadêmicos mostram que a fronteira deve ser percebida e gerida também como local de integração e encontros, onde o entendimento e a valorização da alteridade devem ser reconhecidos e mais bem trabalhados.<sup>67</sup>

64 United Nations High Commissioner for Human Rights, op. cit.

65 Contribuições apresentadas pela especialista Marcia Sprandel durante a oficina Migração Indígena, organizada pela OIM em parceria com a Enap em 7 de fevereiro de 2018.

66 Tradução nossa. United Nations. *New York declaration for refugees and migrants*, op. cit.

67 Contribuições apresentadas pela especialista Marcia Sprandel durante a oficina Migração Indígena, organizada pela OIM em parceria com a Enap em 7 de fevereiro de 2018.

Na definição dos marcos legais aplicáveis para a presente pesquisa, para além dos compromissos contidos na Declaração de Nova Iorque, há os instrumentos de direitos humanos no âmbito internacional e, conseqüentemente, por força de convencionalidade, no âmbito nacional com relação aos tratados ratificados pelo Brasil. O artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo, estabelece que “todas as pessoas são titulares de todos os direitos e liberdades estabelecidos nessa Declaração, sem distinção de qualquer tipo”.

Apesar de não haver uma caracterização oficial das migrações indígenas internacionais, alguns elementos já foram identificados na análise de fluxos migratórios indígenas em outros países.<sup>68</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, durante muitos anos, a migração indígena mexicana e guatemalteca permaneceu invisibilizada e só agora começa a ter dados mais sistematizados, que podem servir à análise do caso brasileiro.<sup>69</sup> Observou-se, por exemplo, que em geral os indígenas começam a migrar para outros países depois de um processo de migração interna, motivada por razões econômicas, sociais e ambientais que os impedem de estar ou os afastam de suas terras tradicionais. Trata-se de casos de migração forçada pela chamada perda de seus territórios, em razão de conflitos e disputas por recursos naturais e pela busca de oportunidades econômicas, mas também por motivos como conflitos armados e situações de calamidade. Por isso, identificou-se em outros países que as rotas de migração indígena podem incluir a inscrição em programas de trabalho temporário, a entrada num país de maneira ilegal ou a solicitação de asilo ou refúgio, para além das relações transfronteiriças.<sup>70</sup>

Vale destacar que a maior parte dos indígenas migrantes da República Bolivariana da Venezuela, apesar de cruzarem fronteiras de países, não se encaixam na definição de *indígenas transfronteiriços*, ou seja, como aqueles que têm seus territórios inseridos na jurisdição de dois ou mais países, vizinhos entre si. Não obstante, é evidente que se aplicam a esses indígenas migrantes todas as garantias e proteções de direitos humanos aplicáveis a quaisquer pessoas sem discriminação. O direito de ir e vir, de falar a língua materna, de gozar de autonomia nas tomadas de decisão individuais e coletivas, de ter convivência comunitária e familiar, de professar a própria fé, de ter documentos, de manifestar a própria cultura, de acessar serviços básicos, de trabalhar sob condições dignas e tantos outros são abordados pelo enfoque de direitos humanos que se aplica ao direito das migrações.

### **Principais instrumentos**

#### **Povos indígenas**

- Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas
- Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas
- Convenção 169 da OIT (promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004)
- Convenção Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas

#### **Pessoas migrantes**

- Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes
- Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano

## 4.1 Legislação e recomendações no plano internacional

Em 2007, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. O Brasil votou favoravelmente à aprovação da declaração, manifestando seu compromisso político com esse importante documento internacional. Apesar de não ser um tratado internacional, a declaração incorpora vários direitos vinculantes no direito internacional previstos em tratados internacionais de direitos humanos, ainda que não especificamente para os povos indígenas. Ela tem sido usada pelo sistema internacional de direitos humanos para fazer avançar a proteção dos direitos fundamentais para os povos indígenas, incorporando aspectos coletivos e aqueles inerentes ao contexto de colonização enfrentado pelos povos indígenas em várias partes do mundo.

Destacamos dessa declaração os artigos que reafirmam a garantia da não discriminação dos povos indígenas no acesso e gozo de direitos, ao tempo que chamam a atenção para o dever de reconhecer e respeitar as especificidades relacionadas aos modos de vida, às identidades, às línguas, às culturas e às tradições dos povos indígenas:

### Artigo 1

Os indígenas têm direito, a título coletivo ou individual, ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos.

### Artigo 3

Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

### Artigo 4

Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas.

### Artigo 8

1. Os povos e pessoas indígenas têm direito a não sofrer assimilação forçada ou a destruição de sua cultura.
2. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a prevenção e a reparação de:
  - a) Todo ato que tenha por objetivo ou consequência privar os povos e as pessoas indígenas de sua integridade como povos distintos, ou de seus valores culturais ou de sua identidade étnica;
  - b) Todo ato que tenha por objetivo ou consequência subtrair-lhes suas terras, territórios ou recursos.
  - c) Toda forma de transferência forçada de população que tenha por objetivo ou consequência a violação ou a diminuição de qualquer dos seus direitos.
  - d) Toda forma de assimilação ou integração forçadas.
  - e) Toda forma de propaganda que tenha por finalidade promover ou incitar a discriminação racial ou étnica dirigida contra eles.

#### Artigo 13

1. Os povos indígenas têm o direito de revitalizar, utilizar, desenvolver e transmitir às gerações futuras suas histórias, idiomas, tradições orais, filosofias, sistemas de escrita e literaturas, e de atribuir nomes às suas comunidades, lugares e pessoas e de mantê-los.
2. Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir a proteção desse direito e também para assegurar que os povos indígenas possam entender e ser entendidos em atos políticos, jurídicos e administrativos, proporcionando para isso, quando necessário, serviços de interpretação ou outros meios adequados.

#### Artigo 14

1. Os povos indígenas têm o direito de estabelecer e controlar seus sistemas e instituições educativos, que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem.
2. Os indígenas, em particular as crianças, têm direito a todos os níveis e formas de educação do Estado, sem discriminação.
3. Os Estados adotarão medidas eficazes, junto com os povos indígenas, para que os indígenas, em particular as crianças, inclusive as que vivem fora de suas comunidades, tenham acesso, quando possível, à educação em sua própria cultura e em seu próprio idioma.

#### Artigo 36

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

Outro instrumento internacional relevante para os povos indígenas é a Convenção 169 da OIT. Sendo um tratado internacional vinculante, a Convenção 169 foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.051/2004 e tem força de lei ordinária. Ela traz uma gama de direitos específicos e fundamentais dos povos indígenas, como o direito à terra, à autonomia e à consulta prévia, e correlaciona de maneira explícita os termos “indígenas” e “migrantes”, mostrando-se relevante para o caso dos migrantes indígenas venezuelanos no Brasil:

#### Artigo 20

1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.
2. Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes aos povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a:
  - a) acesso ao emprego, inclusive aos empregos qualificados e às medidas de promoção e ascensão;
  - b) remuneração igual por trabalho de igual valor;
  - c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;



d) direito de associação, direito a se dedicar livremente a todas as atividades sindicais para fins lícitos, e direito a celebrar convênios coletivos com empregadores ou com organizações patronais.

3. As medidas adotadas deverão garantir, particularmente, que:

a) os trabalhadores pertencentes aos povos interessados, inclusive os trabalhadores sazonais, eventuais e migrantes empregados na agricultura ou em outras atividades, bem como os empregados por empreiteiros de mão-de-obra, gozem da proteção conferida pela legislação e a prática nacionais a outros trabalhadores dessas categorias nos mesmos setores, e sejam plenamente informados dos seus direitos de acordo com a legislação trabalhista e dos recursos de que dispõem;

b) os trabalhadores pertencentes a esses povos não estejam submetidos a condições de trabalho perigosas para sua saúde, em particular como consequência de sua exposição a pesticidas ou a outras substâncias tóxicas;

c) os trabalhadores pertencentes a esses povos não sejam submetidos a sistemas de contratação coercitivos, incluindo-se todas as formas de servidão por dívidas;

d) os trabalhadores pertencentes a esses povos gozem da igualdade de oportunidade e de tratamento para homens e mulheres no emprego e de proteção contra o assédio sexual.

4. Dever-se-á dar especial atenção à criação de serviços adequados de inspeção do trabalho nas regiões onde trabalhadores pertencentes aos povos interessados exerçam atividades assalariadas, a fim de garantir o cumprimento das disposições desta parte da presente Convenção.

Ainda de acordo com a Convenção 169 da OIT, cabe aos Estados o respeito à consulta prévia, livre e informada sobre as medidas que afetem os povos indígenas, assim como o respeito à autodeterminação desses povos, além da não discriminação, o que deve embasar a elaboração e aplicação da legislação e das políticas públicas pelos Estados nacionais. Segundo dispõe:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Por seu turno, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou, em 2016, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, o primeiro instrumento da história da OEA que promove e protege os direitos dos povos indígenas das Américas. Apesar de não ser um tratado vinculante, o Brasil votou favoravelmente à sua aprovação, manifestando seu compromisso com

os direitos ali reafirmados. A declaração traz referências norteadoras para o tratamento dos casos de migração indígena, já que, assim como a Convenção 169 da OIT, além de abordar os direitos dos povos indígenas sob uma perspectiva dos direitos humanos, articula as categorias “povos indígenas” e “migrantes”, particularmente no campo do trabalho:

#### Artigo II

Os Estados reconhecem e respeitam o caráter pluricultural e multilíngue dos povos indígenas que fazem parte integrante de suas sociedades.

#### Artigo III

Os povos indígenas têm direito à livre determinação. Em virtude desse direito, definem livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

#### Artigo XXVII Direitos trabalhistas

1. Os povos e as pessoas indígenas têm os direitos e as garantias reconhecidas pela legislação trabalhista nacional e pelo direito trabalhista internacional. Os Estados adotarão todas as medidas especiais para prevenir, punir e reparar a discriminação de que os povos e as pessoas indígenas sejam objeto.

2. Os Estados, em conjunto com os povos indígenas, deverão adotar medidas imediatas e eficazes para eliminar práticas de exploração do trabalho com respeito aos povos indígenas, em especial as crianças, as mulheres e os idosos indígenas.

3. Caso os povos indígenas não estejam protegidos eficazmente pelas leis aplicáveis aos trabalhadores em geral, os Estados, em conjunto com os povos indígenas, tomarão todas as medidas que possam ser necessárias para:

a) proteger os trabalhadores e empregados indígenas no que se refere à contratação em condições de emprego justas e igualitárias, tanto nos sistemas de trabalho formais como nos informais;

b) estabelecer, aplicar ou melhorar a inspeção do trabalho e a aplicação de normas com especial atenção, entre outros, a regiões, empresas ou atividades laborais de que participem trabalhadores ou empregados indígenas;

c) estabelecer, aplicar ou fazer cumprir as leis de maneira que tanto trabalhadoras como trabalhadores indígenas:

i. gozem de igualdade de oportunidades e de tratamento em todos os termos, condições e benefícios de emprego, inclusive formação e capacitação, de acordo com a legislação nacional e o Direito Internacional;

ii. gozem do direito de associação, do direito de estabelecer organizações sindicais e de participar de atividades sindicais, bem como do direito de negociar de forma coletiva com empregadores, por meio de representantes de sua escolha ou organizações de trabalhadores, inclusive suas autoridades tradicionais;

iii. não estejam sujeitos a discriminação ou assédio por motivos de, entre outros, raça, sexo, origem ou identidade indígena;

v. não estejam sujeitos a sistemas de contratação coercitivos, inclusive a escravidão por dívidas ou qualquer outra forma de trabalho forçado ou obrigatório, caso este acordo trabalhista tenha origem na lei, no costume ou em um pacto individual ou coletivo, caso em que o acordo trabalhista será absolutamente nulo e sem valor;

vi. não sejam forçados a condições de trabalho nocivas para sua saúde e segurança pessoal; e que estejam protegidos de trabalhos que não cumpram as normas de saúde ocupacional e de segurança; e

i. recebam proteção legal plena e efetiva, sem discriminação, quando prestem serviços como trabalhadores sazonais, eventuais ou migrantes, bem como quando sejam contratados por empregadores, de maneira que recebam os benefícios da legislação e da prática nacionais, os quais devem ser compatíveis com o direito e as normas internacionais de direitos humanos para essa categoria de trabalhador.

d) assegurar que os trabalhadores indígenas e seus empregadores estejam informados sobre os direitos dos trabalhadores indígenas segundo as normas nacionais e o Direito Internacional e as normas indígenas, e sobre os recursos e ações de que disponham para proteger esses direitos.

4. Os Estados adotarão medidas para promover o emprego das pessoas indígenas.

A declaração expande alguns temas já tratados na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, notadamente em seus artigos II, IX, XVII e XXVI, que reafirmam o respeito ao caráter pluricultural dos povos indígenas, o reconhecimento da personalidade jurídica desses povos, o direito desses povos a manter seus sistemas específicos de família e o direito das crianças indígenas de desfrutar de sua cultura, suas línguas e suas tradições, em clara perspectiva de futuro. Todos esses direitos são resguardados nas normativas internas brasileiras e aplicam-se aos indígenas migrantes, visto que inexistente ressalva ou vedação legal para tal.<sup>71</sup>

Ainda no plano internacional, e considerando a barreira linguística e cultural que frequentemente é colocada no tratamento aos indígenas, é importante ressaltar a existência, desde 1992, da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas.<sup>72</sup> Esse instrumento, aprovado no âmbito da Assembleia Geral da ONU, afirma a obrigatoriedade dos Estados em não discriminar esses grupos, elaborando políticas adequadas e com participação destes, resguardando-se o direito à autodeterminação. Representa avanço, sobretudo, no que tange à garantia da reprodução física e cultural desses grupos, indicando o resguardo, inclusive, de contatos com cidadãos transfronteiriços, necessários à manutenção de seus modos de vida. Assim aduz:

#### Artigo 2.º

1. As pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (doravante denominadas “pessoas pertencentes a minorias”) têm o direito de fruir a sua própria cultura, de professar e praticar a sua própria religião, e de utilizar a sua própria língua, em privado e em público, livremente e sem interferência ou qualquer forma de discriminação.

2. As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de participar efetivamente na vida cultural, religiosa, social, econômica e pública.

3. As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de participar efetivamente nas decisões adoptadas a nível nacional e, sendo caso disso, a nível regional, respeitantes às minorias a que pertencem ou às regiões em que vivem, de forma que não seja incompatível com a legislação nacional.

4. As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de criar e de manter as suas próprias associações.

71 Funai. *OEA aprova Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. 28 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/3815-oea>>. Acesso em: 31 out. 2017.

72 Cabe esclarecer que, no plano do direito internacional, as declarações constituem normas gerais: não produzem efeitos legais para os Estados, mas representam amplo consenso da comunidade internacional, notadamente dos países membros da ONU, guardando forte vinculação moral à atuação dos Estados em suas políticas domésticas e na elaboração de suas normas.

5. As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de estabelecer e de manter, sem qualquer discriminação, contatos livres e pacíficos com os restantes membros do seu grupo e com pessoas pertencentes a outras minorias, bem como contatos transfronteiriços com cidadãos de outros Estados com os quais tenham vínculos nacionais ou étnicos, religiosos ou linguísticos.

Sobre os princípios da igualdade e da não discriminação, é relevante mencionar, no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, o Parecer Consultivo n. OC-18/03<sup>73</sup>, elaborado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal parecer foi elaborado por ocasião da requisição de opinião consultiva encaminhada pelo México, em 2002, solicitando esclarecimentos sobre a extensão dos princípios da igualdade e não discriminação a migrantes considerados “ilegais”, e reflete o entendimento da jurisprudência da mais alta corte de direitos humanos do continente americano. Para a Corte, os Estados não podem subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e de não discriminação à consecução dos objetivos de suas políticas públicas, incluídas as de caráter migratório, porquanto qualquer atuação ou omissão nesse sentido é incompatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos. *In verbis*, assim assentou:

1. Que os Estados têm a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos fundamentais. Com este propósito, devem adotar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limitem ou violem um direito fundamental, e eliminar as medidas e práticas que restrinjam ou violem um direito fundamental.
2. Que o descumprimento pelo Estado, através de qualquer tratamento discriminatório, da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos, gera sua responsabilidade internacional.
3. Que o princípio de igualdade e não discriminação possui um caráter fundamental para a proteção dos direitos humanos tanto no Direito Internacional como no interno.
4. Que o princípio fundamental de igualdade e não discriminação faz parte do Direito Internacional geral, à medida em que é aplicável a todos os Estados, independentemente de que seja parte ou não em determinado tratado internacional. Na atual etapa da evolução do Direito Internacional, o princípio fundamental de igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens*.
5. Que o princípio fundamental de igualdade e não discriminação, revestido de caráter imperativo, acarreta obrigações *erga omnes* de proteção que vinculam todos os Estados e geram efeitos com respeito a terceiros, inclusive particulares.
6. Que a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos vincula os Estados, independentemente de qualquer circunstância ou consideração, inclusive o *status* migratório das pessoas.
7. Que o direito ao devido processo legal deve ser reconhecido no contexto das garantias mínimas que se devem oferecer a todo migrante, independentemente de seu *status* migratório. O amplo alcance da intangibilidade do devido processo compreende todas as matérias e todas as pessoas, sem discriminação alguma.
8. Que a qualidade migratória de uma pessoa não pode constituir uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos, entre eles os de caráter trabalhista. O imigrante, ao assumir uma relação de trabalho, adquire direitos por ser trabalhador, que devem ser reconhecidos e garantidos, independentemente de sua situação regular ou irregular no Estado receptor. Estes direitos são consequência da relação trabalhista.

73 Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003. Série A n° 18.

9. Que o Estado tem a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos trabalhistas de todos os trabalhadores, independentemente de sua condição de nacionais ou estrangeiros, e não tolerar situações de discriminação em detrimento destes nas relações de trabalho que se estabeleçam entre particulares (empregador-trabalhador). O Estado não deve permitir que os empregadores privados violem os direitos dos trabalhadores, nem que a relação contratual viole os padrões mínimos internacionais.

10. Que os trabalhadores, ao serem titulares dos direitos trabalhistas, devem contar com todos os meios adequados para exercê-los. Os trabalhadores migrantes indocumentados possuem os mesmos direitos trabalhistas que correspondem aos demais trabalhadores do Estado receptor, e este último deve tomar todas as medidas necessárias para que assim se reconheça e se cumpra na prática.

11. Que os Estados não podem subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e de não discriminação à consecução dos objetivos de suas políticas públicas, quaisquer que sejam estas, incluídas as de caráter migratório.

Esses princípios devem, pois, nortear a elaboração de políticas públicas e o trato dos Estados nacionais com os migrantes que se encontram em seus territórios, inclusive indígenas, sendo importantes diretrizes para a atuação do Estado brasileiro com relação aos migrantes indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela, por exemplo, integrantes dos povos Warao e E'ñepá.

É importante destacar, ainda, que blocos regionais de países como os da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, mais recente, do Mercosul, por meio da Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (Rapim), têm se dedicado a refletir sobre o tema da migração transfronteiriça de povos indígenas, que em alguns aspectos converge preocupações com a situação da migração indígena da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil. Esses esforços de governos visam criar protocolos e acordos multilaterais para o trânsito pelas fronteiras e o acesso à documentação, considerando as características socioculturais dos povos indígenas.

Por exemplo, no âmbito da OTCA, foi firmada a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica para o período de 2010-2018. Nesse contexto, encontra-se em desenvolvimento o programa Marco Estratégico para a Elaboração de uma Agenda Regional de Proteção dos Povos Indígenas em Isolamento e Contato Inicial, com fomento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Como resultado da primeira fase, foram publicadas Diretrizes de Atenção de Saúde dos Povos Indígenas em Isolamento e Contato Inicial. Como segunda fase do programa, a expectativa é avançar com projetos para povos indígenas em região de fronteira.

O Mercosul tem igualmente avançado na agenda de proteção aos povos indígenas. Desde a institucionalização da Rapim, em 2014, caminha para a elaboração de planos de ação regionais, sob o foco da proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas pelos integrantes do bloco, especialmente os direitos humanos e à autodeterminação.

Em 2014, considerando a necessidade de aprofundar a dimensão social na integração do bloco regional e promover a inclusão de todas as pessoas que nele habitam, em especial os povos indígenas, respeitando seus saberes e suas práticas culturais e valorizando suas particularidades, o Mercosul aprovou seu Plano de Ação para 2015-2017.<sup>74</sup> Esse plano de ação atribuiu enfoque às regiões de fronteira, tendo por base a perspectiva dos direitos humanos e coletivos dos povos indígenas, bem como o respeito à diversidade cultural, a participação, a consulta e cooperação desses povos nas ações. No plano, encontram-se descritos objetivos partilhados entre os Esta-

74 Mercosur. CMC. *Decisión n° 45/14*. Plan de Acción de la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas para el Período 2015-2017. Paraná, 16 dez. 2014. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC\\_045-2014\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_045-2014_s.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2017. Tradução nossa.

dos membros que se coadunam ao caso aqui tratado e poderiam servir de diretriz para o estabelecimento de políticas para a migração de indígenas da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil:

#### Objetivo I

Garantir o conhecimento e a difusão aos povos indígenas do Mercosul de todos os seus direitos reconhecidos por nossas legislações e por nossos países em nível internacional.

#### Ações:

- Promover ações de informação e formação de indígenas sobre seus direitos mediante oficinas, reuniões, cursos, seminários e processos de capacitação de multiplicadores, entre outras possibilidades, especialmente nas zonas fronteiriças

- Realização de material Mercosul (folhetos, cartilhas, comunicação radial, audiovisual bilíngue etc.)

#### Objetivo II

Garantir o acesso e exercício pleno aos povos indígenas do Mercosul de todos os seus direitos, reconhecidos por nossas legislações e por nossos países em nível internacional.

#### Ações:

- Gerar protocolos comuns para sensibilizar e capacitar os distintos atores públicos e privados sobre o respeito dos direitos dos povos indígenas, com base nas normas nacionais e internacionais vigentes, levando em conta, em cada intervenção, a diversidade cultural, a cosmovisão e a idiosincrasia dos povos indígenas.

#### Objetivo IV

Reconhecer a mobilidade tradicional dos povos indígenas nas zonas de fronteira, analisando possibilidades e critérios para sua facilitação e pleno exercício.

#### Ações:

- Intercambiar experiências das políticas de acesso ao registro civil e de identificação dos povos indígenas nas zonas de fronteiras.

- Análise e diagnóstico da dinâmica em povos e comunidades indígenas em zonas de fronteira com base em seus costumes, problemáticas e necessidades relativas a sua mobilidade.

#### Objetivo VII

Fortalecimento, difusão, valorização e revitalização das culturas, línguas, idiomas, conhecimentos dos povos indígenas do Mercosul.

#### Ações:

- Desenhar estratégias de promoção e apoio às iniciativas de comunicação comunitária regional dos povos indígenas, especialmente nas zonas de fronteira.

- Desenhar estratégias que permitam resgatar, valorizar e visualizar, através de publicações, curtas audiovisuais, campanhas gráficas etc., a contribuição da cultura e dos saberes dos povos indígenas (medicinas, alimentos, educação, produção, expressões culturais e artísticas etc.).

- Incorporar o critério de interculturalidade na *formulação e implementação* de políticas públicas regionais para toda a população.

- Promover atividades de intercâmbio cultural entre os povos indígenas do Mercosul, especialmente nas regiões fronteiriças.

O plano de ação do Mercosul propõe a elaboração de materiais interativos destinados aos próprios povos indígenas para que tenham conhecimento de seus direitos, com orientações adequadas e capacitação dos agentes públicos envolvidos na temática, para que realizem um trabalho de reconhecimento da autodeterminação desses povos e proteção e promoção de seus direitos, além de ações específicas sobre acesso à documentação básica e trânsito entre as fronteiras dos membros do bloco.

Em paralelo com a observância dos direitos específicos dos povos indígenas, é importante observar a legislação geral e iniciativas de proteção aos direitos dos migrantes, incluindo-se refugiados, migrantes temporários e apátridas. Nesse quesito, destaca-se a Declaração de Nova Iorque sobre Migrantes e Refugiados, que se alinha à agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030, reconhecendo a necessidade de estabelecer mecanismos de proteção humanitária e instrumentos eficazes para o trânsito de migrantes e refugiados, tendo por base a reafirmação dos princípios da Declaração das Nações Unidas. O instrumento reconhece que o adequado tratamento da questão das migrações e do refúgio por razões políticas, econômicas, sociais e humanitárias é fundamental para o resguardo dos direitos humanos, que ultrapassam as fronteiras.

Ao reconhecer que a pobreza, o subdesenvolvimento, a falta de oportunidades, a má governança e fatores ambientais são algumas das causas mais recorrentes das migrações contemporâneas, a declaração propõe o desenvolvimento de uma agenda humanitária sobre a questão, que tem se intensificado de modo exponencial na última década. Em síntese e considerando a aplicação ao caso concreto dos imigrantes indígenas venezuelanos, particularmente assim reconhece:

### III. Compromissos com relação aos migrantes

41. Assumimos o compromisso de proteger a segurança, a dignidade e os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, qualquer que seja seu status migratório, a qualquer tempo. Cooperaremos estreitamente para facilitar e garantir a migração segura, ordenada e regular, incluídos o retorno e a readmissão, observada a legislação nacional.

51. Tomamos nota do trabalho realizado pelo Grupo Mundial sobre Migração com o objetivo de elaborar princípios e orientações práticas sobre a proteção dos direitos humanos dos migrantes em situação de vulnerabilidade.

52. Estudaremos a possibilidade de elaborar princípios orientadores não vinculantes e diretrizes voluntárias, coerentes com o direito internacional, sobre o tratamento dos migrantes em situações de vulnerabilidade, especialmente as crianças não acompanhadas e separadas que não reúnem as condições para receber proteção internacional como refugiados e que talvez necessitem de assistência. Esses princípios orientadores e diretrizes serão elaborados mediante um processo dirigido pelos Estados com a participação de todos os interessados pertinentes e com a contribuição do representante especial do secretário-geral da ONU no tema de Migração Internacional e Desenvolvimento, a Organização Internacional para as Migrações, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e outras entidades competentes das Nações Unidas, e complementarão as atividades nacionais para proteger e ajudar aos migrantes.

57. Estudaremos a possibilidade de facilitar oportunidades para a migração segura, ordenada e regular, por exemplo, caso necessário, a criação de emprego, a mobilidade laboral em todos os níveis de qualificação, a migração circular, a reunificação familiar e as oportunidades relacionadas com a educação. Prestaremos especial atenção à aplicação de leis trabalhistas mínimas para os trabalhadores migrantes seja qual for seu status, assim como os gastos de contratação e outros gastos relacionados com a migração, as correntes de remessas, a transferência de aptidões e conhecimentos e a criação de oportunidades de emprego para os jovens.

63. Nos comprometemos a iniciar em 2016 um processo de negociações intergovernamentais que culminará com a aprovação de um pacto mundial para uma migração segura, ordenada e regular em uma conferência intergovernamental a realizar-se em 2018. Convidamos o presidente da Assembleia-Geral a fazer os arranjos necessários para determinar as modalidades, o cronograma e outros aspectos práticos relacionados com o processo de negociação. [...] <sup>75</sup>

Em seu anexo II, acerca da proposta de elaboração de um pacto mundial para a migração segura, ordenada e regular, a ser celebrado em conferência prevista para 2018, a Declaração de Nova Iorque propõe que integrem essa normativa:

a) A migração internacional como realidade pluridimensional de grande pertinência para o desenvolvimento dos países de origem, o trânsito e o destino, segundo se reconhece na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;

b) A migração internacional como possibilidade para os migrantes e suas famílias;

[...]

e) A facilitação da migração e a mobilidade ordenadas, seguras, regulares e responsáveis das pessoas, inclusive mediante a aplicação de políticas migratórias planejadas e bem geridas, que pode incluir a criação e ampliação de vias migratórias seguras e regulares;

[...]

i) A proteção efetiva dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos migrantes, especialmente das mulheres e crianças, independentemente de sua situação migratória, e das necessidades específicas dos migrantes em situações de vulnerabilidade;

j) A cooperação internacional no controle das fronteiras respeitando plenamente os direitos humanos dos migrantes;

Nesse sentido, o Acnur reconheceu, em 10 pontos de ação, perspectivas de esforços entre Estados para a garantia dos direitos humanos das populações envolvidas nesses fluxos migratórios. Entre os pontos elencados, parecem aplicáveis ao fluxo de migrantes indígenas da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, principalmente, os seguintes:

9. Acordos para o retorno de pessoas que não são refugiadas e opções migratórias alternativas

Para aquelas pessoas que não são refugiadas, e para aquelas que não desejam solicitar refúgio, o retorno seguro e com dignidade é usualmente a resposta preferida dos Estados. O Acnur pode apoiá-los no retorno de pessoas que não necessitam de proteção internacional, quando esta for a resposta mais apropriada e conveniente. A maneira pela qual o Acnur pode oferecer esta assistência requer um exame mais cuidadoso de todas as partes interessadas. Haverá circunstâncias nas quais as pessoas que não reúnam os critérios para obter a condição de refugiado também não tenham a possibilidade de acesso a outras opções migratórias temporais alternativas. Estas pessoas poderiam ser autorizadas a permanecer legalmente no país de chegada ou mudar-se para um terceiro país, por motivos humanitários ou por razões de trabalho, educação ou reunificação familiar. Os esforços para enfrentar os movimentos populacionais mistos devem também explorar as opções de migração regular, temporária ou de longo prazo.

10. Estratégia de informação

75 United Nations. *New York declaration for refugees and migrants*, op. cit.



Todas as medidas descritas anteriormente devem ser complementadas com campanhas de informação nos países de origem, trânsito e destino. As pessoas precisam ser alertadas dos riscos do movimento irregular e das dificuldades que elas podem enfrentar no caminho, assim como sobre

as alternativas à migração irregular que possa responder às suas circunstâncias. Provavelmente, tais campanhas não irão restringir por completo os movimentos irregulares, mas podem ter um impacto positivo se combinadas a outras ações aqui indicadas e se apoiadas por medidas de longo prazo para atender as causas destes movimentos. Apesar de as campanhas de informação serem fundamentalmente uma tarefa das agências com mandato sobre migração ou informação, tais como a OIM, o Acnur também poderia participar de tais iniciativas. O Acnur tem capacidade e interesse nas atividades de conscientização pública sobre a problemática dos refugiados, com o objetivo de promover a tolerância e combater o racismo e a xenofobia.<sup>76</sup>

Evidenciam-se, assim, as alternativas de retorno adequado para os migrantes temporários, com respeito às suas relações familiares e interações culturais, bem como as iniciativas de informação a esses grupos e a elaboração de materiais de conscientização para promover a tolerância e combater o racismo e a xenofobia. Essas proposições se encontram alinhadas ao Plano de Ação 2015-2017 do Mercosul para os povos indígenas, desvelando algumas possibilidades de elaboração de políticas para o caso dos indígenas em migração da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil.<sup>77</sup>

Com relação ao protagonismo brasileiro sobre a questão de proteção a refugiados, é importante salientar a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, proclamada em 2010 por ocasião do sexagésimo aniversário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do quinquagésimo aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961. Os Estados copartícipes dessa declaração, entre eles a República Bolivariana da Venezuela e a República Federativa do Brasil, resolveram:

1. *Revitalizar* a execução dos programas “fronteiras solidárias”, “cidades solidárias” e “reasentamento solidário” do Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004, com o apoio da comunidade internacional, quando necessário.
2. *Fomentar* o intercâmbio de boas práticas e lições aprendidas na região no marco da Declaração e Plano de Ação do México que poderiam ser úteis para o cuidado, proteção e busca de soluções duradouras para refugiados e deslocados internos,
3. *Recomendar* a aplicação do Plano de Ação do México com um enfoque regional o a [sic] para responder aos novos desafios relacionados com a identificação e proteção dos refugiados no contexto dos fluxos migratórios mistos,
4. *Reconhecer* a importância de se alcançar soluções duradouras para os refugiados e, em particular, a necessidade de abordar as causas fundamentais do deslocamento de refugiados, a fim de evitar novos fluxos de refugiados,
5. *Promover* a adesão hemisférica dos instrumentos internacionais em matéria de proteção dos refugiados e, neste sentido, fazer um apelo aos Estados que ainda não tenham feito para que considerem a adesão rápida a estes instrumentos,

76 Acnur. *A proteção dos refugiados e a migração mista: o plano de ação de 10 pontos*. 2007. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A\\_protecao\\_dos\\_refugiados\\_e\\_a\\_migracao\\_mista\\_O\\_Plano\\_de\\_Acao\\_de\\_10\\_Pontos](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A_protecao_dos_refugiados_e_a_migracao_mista_O_Plano_de_Acao_de_10_Pontos)>. Acesso em: 31 out. 2017. Ver também manual atualizado 2016: <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d48b7/10-point-plan-action-2016-update-chapter-10-information-strategy.html>

77 Ministério Público Federal, op cit. 2017a.

6. *Considerar* a possibilidade de adotar mecanismos adequados de proteção nacional para lidar com novas situações não previstas pelos instrumentos internacionais relativos à proteção dos refugiados, dando a devida consideração às necessidades de proteção dos migrantes e vítimas de tráfico, incluindo se eles precisam de proteção internacional como refugiados,
7. *Instar* os países do continente americano a considerarem aderir aos instrumentos internacionais sobre apatridia, revendo a sua legislação nacional para prevenir e reduzir as situações de apatridia e fortalecer os mecanismos nacionais para o registro universal de nascimentos,
8. *Promover* os valores da solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo, ressaltando a natureza não-política e humanitária da proteção dos refugiados, deslocados internos e apátridas, e reconhecendo seus direitos e obrigações, bem como suas contribuições positivas para a sociedade,
9. *Reconhecer* a importância de maiores alternativas para a migração regular e políticas migratórias que respeitem os direitos humanos dos migrantes, independente de sua condição migratória, para preservar o espaço para a proteção dos refugiados, [...].<sup>78</sup>

Assim, é válido analisar em qual categoria migratória se enquadram os indígenas que têm migração da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil. Para tanto, podemos recorrer aos instrumentos jurídicos existentes no plano interno.

### Principais instrumentos

#### Povos indígenas

- Constituição da República (artigos 231 e 232);
- Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio)

#### Pessoas migrantes

- Nova Lei de Migração (nº 13.445/2017)
- Decreto nº 9.991/2017

## 4.2 Legislação e recomendações no plano interno

A Constituição da República, para além consignar a dignidade da pessoa humana e a cidadania como seus fundamentos e arrolar entre os objetivos da República Federativa do Brasil, conforme o artigo 3º, incisos I e IV, construir uma sociedade livre, justa e solidária, assim como promover o bem de todos sem preconceitos ou qualquer forma de discriminação, determina, no *caput* do artigo 5º, o tratamento isonômico entre brasileiros e estrangeiros quanto ao acesso a direitos e garantias fundamentais. Quanto aos povos indígenas, dispensou capítulo específico aos seus direitos, que se encontram dispostos nos artigos 231 e 232:

<sup>78</sup> Acnur. *Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. 2010. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano)>. Acesso em: 31 out. 2017.

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

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

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

Assim, o constituinte originário consagrou o respeito à autodeterminação e autonomia dos povos indígenas no plano brasileiro, reconhecendo os usos, costumes e tradições indígenas, suas formas de expressão e decisão específicas, assim como a personalidade desses sujeitos, garantindo-lhes a devida cidadania. Antes da promulgação da Constituição de 1988, a matéria indígena já havia sido alvo de regulamentação a partir da edição da Lei nº 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio. Alguns pontos dessa legislação encontram-se superados pela nova ordem jurídica constitucional. Contudo, em sua maior parte, a referida legislação remanesce como instrumento jurídico válido para a regulação da situação jurídica dos indígenas no país. E em seu artigo 2º, a supracitada Lei estabelece que:

Art. 2º Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:

[...]

III - respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição;

IV - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência;<sup>79</sup>

Sobre os princípios da não discriminação, o patrimônio cultural dos indígenas e o direito à educação intercultural e bilíngue, assim afirma:

Art. 14. Não haverá discriminação entre trabalhadores indígenas e os demais trabalhadores, aplicando-se-lhes todos os direitos e garantias das leis trabalhistas e de previdência social.

Art. 47. É assegurado o respeito ao patrimônio cultural das comunidades indígenas, seus valores artísticos e meios de expressão.

Art. 49. A alfabetização dos índios far-se-á na língua do grupo a que pertençam, e em português, salvo o uso da primeira.

A partir dessa legislação nacional, portanto, consagra-se a diversidade cultural e o respeito à autodeterminação dos povos indígenas, com ênfase na sua não discriminação em relação aos demais cidadãos, respeitando-se seu *status* sociocultural e linguístico diferenciado. Tais balizas legais devem se estender a todos os indígenas que se encontram em solo brasileiro, inclusive os indígenas venezuelanos migrantes. Inexiste óbice legal à aplicação de tais previsões aos indígenas migrantes, que devem ter seus direitos respeitados tanto quanto os cidadãos e os povos indígenas de origem brasileira.

Além de indígenas, em solo brasileiro os indígenas venezuelanos integram a categoria de migrantes, seja esse movimento migratório cíclico, pendular, seja ele uma migração temporária ou definitiva. Assim, além da proteção a que fazem jus por serem indígenas, conforme toda a legislação até aqui citada, aplicam-se as previsões legais inerentes à proteção dos migrantes, que devem levar em conta as especificidades dos povos indígenas. Nesse contexto, é importante observar os dispositivos da Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que atualizou o estatuto jurídico dos migrantes à luz dos tratados internacionais sobre o tema e, sobretudo, da orientação democrática da Constituição de 1988. Em seu artigo 1º, essa lei define imigrante como a “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”, categoria em que se enquadram os indígenas venezuelanos migrantes.

Para além da legislação e dos princípios atinentes aos povos indígenas, as políticas dirigidas a essa população devem incorporar os princípios e as diretrizes estabelecidos no artigo 3º da Lei nº 13.445/2017:

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;

79 Brasil. Presidência da República. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 dez. 1973.

- 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.

Esse rol de princípios e diretrizes, portanto, deve nortear a formulação de políticas públicas para o fluxo migratório de indígenas da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, aliados aos princípios que regem a formulação das políticas indigenistas, considerando-se suas especificidades culturais e linguísticas e a perspectiva da garantia de sua reprodução física e cultural, bem como de sua autonomia. Isso porque, também para os migrantes indígenas e apesar da barreira linguística e cultural, são necessárias ações específicas de acolhida, documentação, proteção e, fundamentalmente, incentivo à autonomia ou sustentabilidade econômica e social. A especificidade deve, por exemplo, atentar para a necessidade de que tais políticas não constituam formas assimilação ou de tutela forçada dos indígenas, tratando-os como se fossem incapazes. Há, portanto, um equilíbrio delicado a ser buscado entre a atenção às especificidades indígenas e a garantia de direitos sem discriminação.

De um modo geral, alguns pontos merecem enfoque: a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos procedimentos adotados para o ingresso no país; a regularização documental, que deve ser facilitada considerando-se as especificidades dos indígenas; a acolhida

humanitária; a inserção produtiva e laboral por meio de políticas públicas que respeitem suas formas próprias de organização social; e o diálogo social com participação do migrante na formulação das políticas públicas. Tais elementos ganham relevância no caso dos indígenas migrantes e estão diretamente relacionados a processos de consulta e consentimento livre, prévio e informado como forma de garantir o respeito à sua autodeterminação.

A recente legislação migratória adotada pelo Estado brasileiro elenca princípios e diretrizes avançadas, que respaldam legalmente o tratamento dos indígenas migrantes que passam pelo território brasileiro ou nele se estabelecem, com enfoque na proteção dos direitos humanos. A referida legislação lista direitos básicos que devem ser garantidos aos migrantes, sem distinção em relação aos demais cidadãos nacionais:

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.

São assegurados aos migrantes, entre outros direitos:

- Educação pública, sendo vedada qualquer forma de discriminação em razão da situação de migrante ou nacionalidade;
- Amplo acesso à justiça;
- Acesso à saúde pública;
- Previdência social, igualmente sem discriminação em razão de sua nacionalidade ou condição migratória;
- Isenção de taxas em decorrência da situação de comprovada hipossuficiência.

Esses dispositivos devem ser aplicados aos migrantes indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela, tendo ainda em conta os direitos vinculados à condição de indígenas, como o acesso a educação bilíngue e a possibilidade de apoio à educação comunitária, o acesso ao subsistema de saúde indígena sem prejuízo ao atendimento geral na rede pública de saúde, bem como aos mecanismos de previdência na condição de segurado especial, e a representação de direitos coletivos no âmbito judicial pelo MPF e DPU, assim como o adequado atendimento pelo órgão indigenista oficial, a Funai.<sup>80</sup>

---

80 Essa condição é regulamentada pela Instrução Normativa nº 45 do INSS.





# 5

## ANÁLISE DE DIREITOS DE POVOS INDÍGENAS MIGRANTES



Com base em instrumentos internacionais e na legislação nacional sobre os direitos dos povos indígenas e sobre migrantes, este capítulo aborda alguns dos principais direitos que devem ser assegurados aos imigrantes indígenas venezuelanos em solo brasileiro. A análise de direitos dos indígenas migrantes visa ofertar orientações para a atuação dos órgãos do poder público e para a formulação de políticas para o atendimento desses grupos.

Uma reafirmação inicial relevante é a de que os povos e as pessoas indígenas são livres e iguais perante todos os outros povos e indivíduos. Eles têm o direito de ser livres de qualquer tipo de discriminação no exercício de seus direitos, em especial com base na ancestralidade e identidade indígenas. Os povos indígenas têm ainda o direito à autodeterminação e, por isso, podem escolher como se organizar e buscar desenvolvimento econômico, social e cultural dentro das estruturas dos Estados nacionais. Igualmente, têm o direito de manter e fortalecer suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, conservando ainda o direito de participar plenamente, se assim o decidirem, nas áreas política, econômica, social e cultural do Estado. Tais direitos estão previstos na Convenção 169 da OIT e reafirmados nas Declarações da ONU e da OEA sobre os direitos dos povos indígenas, bem como pela jurisprudência internacional dos sistemas de direitos humanos, mas também na Constituição da República Federativa do Brasil e nas legislações em vigor.

Em suma, o direito doméstico e internacional, ao reconhecer especificamente os povos indígenas, sua organização social, seus costumes, suas línguas e tradições, bem como as terras que tradicionalmente ocupam, visando protegê-los e respeitá-los e a seus bens, estabelece que os povos indígenas têm o direito não apenas de gozar de direitos, liberdades e garantias em iguais oportunidades, mas também de ter observadas suas especificidades e respeitadas suas opções de organização social, seus planos de desenvolvimento e seus modos de vida, independente se estão em contexto urbano ou rural.

O Brasil reconhece hoje direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, tais como os direitos culturais e de identidade, os direitos à educação, saúde e emprego e o direito à língua. Fundamentalmente, reconhece que as pessoas indígenas têm o direito de viver com dignidade, com integridade física e mental, liberdade e segurança, ou seja, o direito a não ser forçosamente assimilados, ou destituídos de suas culturas. Nesse sentido, a partir da Constituição de 1988, diversos avanços na implementação de políticas públicas específicas para os povos indígenas foram notados, com a mudança do paradigma assistencialista e tutelar que anteriormente vinculava a relação do Estado com esses povos e pessoas. Aplicando-se o princípio da não retroatividade dos direitos humanos, entende-se que os direitos reconhecidos aos povos indígenas no Brasil se aplicam aos indígenas migrantes, observando-se especificidades relacionadas ao contexto migratório. De fato, inexistente vedação legal para o acesso dos indígenas migrantes às políticas que implementam direitos específicos dos povos indígenas no Brasil. Ao contrário, todos os instrumentos legais enfatizam a universalidade dos direitos.

## 5.1 O direito a ter uma nacionalidade e a documentação de imigrantes indígenas

### Principais parâmetros

- Todo imigrante deve ter seu direito ao acesso à documentação e nacionalidade resguardado, incluindo-se os indígenas;
- A migração não pode ser criminalizada (artigo 3º da Lei nº 13.445/2017);
- O CNMP e CNJ, na Resolução Conjunta nº 3, de 19 de abril de 2012, asseguram aos indígenas ao direito ao registro civil, ainda que tardio, e definem parâmetros para a atuação da Funai;
- Conforme o artigo 312 do Decreto nº 9.991/2017, os grupos vulneráveis ou hipossuficientes são dispensados da cobrança de taxas para regularização documental.

Todo migrante deve ter seu direito à documentação básica e à nacionalidade respeitados. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, as declarações da ONU e da OEA sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, com força vinculante no Brasil, toda pessoa tem o direito a uma nacionalidade e toda criança tem o direito de adquirir uma nacionalidade. No caso dos migrantes indígenas, o Estado deve guardar especial atenção, considerando-se as particularidades ou as dificuldades do acesso à documentação básica por esses grupos no Brasil e em seus países de origem, que prejudicam a regularização de sua situação migratória, inclusive a documentação de seus filhos nascidos no Brasil.

A nova legislação migratória brasileira pauta-se nos princípios da acolhida humanitária, da não criminalização da migração e da promoção da regularização documental do migrante. Com base nessas premissas, ante a tentativa de deportação coletiva de 450 migrantes venezuelanos, entre eles indígenas e crianças, em dezembro de 2016 a DPU ingressou com o Habeas Corpus nº 0006447-87.2016.4.01.4200, no qual foi deferida antecipação de tutela. Já em março de 2017, proferiu-se sentença impedindo a deportação dos indivíduos em processo coletivo. A partir de então, vem se consolidando o posicionamento do Estado brasileiro de envidar esforços para a máxima regularização e documentação dos migrantes venezuelanos e indígenas nos pontos de imigração em solo nacional. Segundo o juízo, a conduta de deportação violaria a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que em seu artigo 22.9 veda a expulsão coletiva de estrangeiros, ressaltando, ainda, o necessário enfoque humanitário com relação ao fluxo migratório advindo da República Bolivariana da Venezuela.

Especificamente na esfera da regularização da situação do migrante, a legislação brasileira disciplina, na Nova Lei de Migração, os tipos de visto e os requisitos para sua concessão:

Art. 12. Ao solicitante que pretenda ingressar ou permanecer em território nacional poderá ser concedido visto:

- I – de visita;
- II – temporário;
- III – diplomático;
- IV – oficial;
- V – de cortesia.

Neste plano, verifica-se a possibilidade de concessão de autorização aos migrantes indígenas que queiram permanecer por tempo determinado no Brasil, em conformidade com o artigo 14 da Lei nº 13.445/2017, considerando-se as finalidades de acolhida humanitária e reunião familiar. Paralelamente, o visto temporário para acolhida humanitária parece uma opção para o caso em questão, já que, segundo o disposto no parágrafo 3º desse artigo,

§ 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.

No artigo 36 do Decreto nº 9.991/2017, que regulamentou a Nova Lei de Migração, mantém-se a possibilidade de concessão de visto temporário por acolhida humanitária nos casos acima especificados, determinando que ato conjunto dos ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores e Trabalho regulamentará as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto temporário. Tal ato deve pautar-se pelos princípios que inspiram a política migratória brasileira, com especial atenção para o caso dos indígenas migrantes e suas peculiaridades, sobretudo considerando-se as custas para a emissão de documentação e as exigências comprobatórias quanto aos documentos expedidos pelo país de origem.

A autorização de residência pode também ser concedida nos casos de acolhida humanitária e reunião familiar ou com relação à pessoa, quando beneficiária de pedido de refúgio, asilo ou proteção ao apátrida, conforme dispõe o artigo 142 do Decreto nº 9.991/2017.

Entende-se que as possibilidades de acolhida humanitária e, em alguns casos, reunião familiar podem bem se adequar à situação vivenciada pelos indígenas migrantes venezuelanos, permitindo sua regularização. O artigo 145 do regulamento da Nova Lei de Migração define que a autorização de residência para fins de acolhida humanitária poderá ser concedida ao nacional de qualquer país em situação de:

- I - instabilidade institucional grave ou iminente;
- II - conflito armado;
- III - calamidade de grande proporção;
- IV - desastre ambiental; ou
- V - violação grave aos direitos humanos ou ao direito internacional humanitário.

Já o artigo 153 define os casos em que poderá ser concedida autorização de residência para fins de reunião familiar. Entendemos por reunião familiar o caso dos migrantes indígenas venezuelanos que têm crianças nascidas no Brasil, como detalhado no estudo de caso dos Warao, assim como familiares que se encontram ainda na República Bolivariana da Venezuela de indígenas que receberam autorização de residência por acolhida humanitária.

Sobre a identificação civil cabível aos imigrantes, a Lei nº 13.445/2017 assim dispõe:

Art. 19. O registro consiste na identificação civil por dados biográficos e biométricos, e é obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência.

§ 1º O registro gerará número único de identificação que garantirá o pleno exercício dos atos da vida civil.

§ 2º O documento de identidade do imigrante será expedido com base no número único de identificação.

§ 3º Enquanto não for expedida identificação civil, o documento comprobatório de que o imigrante a solicitou à autoridade competente garantirá ao titular o acesso aos direitos disciplinados nesta Lei.

Art. 20. A identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.

Assim, no caso de acolhimento humanitário, a documentação civil será emitida no Brasil com base nos documentos de que dispuser o imigrante, inclusive os indígenas. De acordo com a Nova Lei de Migração, verifica-se a possibilidade de aplicação dos mecanismos jurídicos para permanência temporária ou residência com as finalidades de acolhida humanitária ou reunião familiar (em casos específicos) para regularização da situação dos migrantes indígenas. Correlacionando essa legislação sobre migração com outros dispositivos atinentes aos direitos humanos dos povos indígenas, conclui-se pelo embasamento legal para a aplicação das políticas dirigidas aos povos indígenas, com enfoque na proteção de suas línguas e culturas, no acesso à saúde e à educação e nas políticas de acesso a documentação específica, em alinhamento às diretrizes aqui expostas.

Com relação à documentação dos migrantes indígenas venezuelanos e às dificuldades relacionadas à falta de documentos que comprovem filiação, o próprio Estado brasileiro enfrentou questões similares ou comparáveis que podem orientar soluções. Em 2012, o país passou a disciplinar a possibilidade do registro tardio de nascimento indígena, por meio da Resolução Conjunta do CNJ e CNPM nº 3, que dispõe:

Art. 4º. O registro tardio do indígena poderá ser realizado:

I. mediante a apresentação do RANI;

II. mediante apresentação dos dados, em requerimento, por representante da Fundação Nacional do Índio – FUNAI a ser identificado no assento; ou

III. na forma do art. 46 da Lei n.º 6.015/73.

§ 1º Em caso de dúvida fundada acerca da autenticidade das declarações ou de suspeita de duplicidade de registro, o registrador poderá exigir a presença de representante da FUNAI e apresentação de certidão negativa de registro de nascimento das serventias de registro que tenham atribuição para os territórios em que nasceu o interessado, onde é situada sua aldeia de origem e onde esteja atendido pelo serviço de saúde.

§ 2º Persistindo a dúvida ou a suspeita, o registrador submeterá o caso ao Juízo competente para fiscalização dos atos notariais e registrais, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, comunicando-lhe os motivos.

§ 3º. O Oficial deverá comunicar o registro tardio de nascimento do indígena imediatamente à FUNAI, a qual informará o juízo competente quando constatada duplicidade, para que sejam tomadas as providências cabíveis.

Cabe ainda ressaltar que, em março de 2017, o CNIg editou a Resolução Normativa nº 126, com base nos objetivos que norteiam o Mercosul. Tal normativa buscou aprofundar o processo de

integração e implementação de política de livre circulação e o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes, assim como regularizar o fluxo migratório verificado, sobretudo, na região norte do país de estrangeiros advindos de países fronteiriços:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiro, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

No Decreto nº 9.991/2017, foram definidos procedimentos para requerimento e concessão de visto, assim como repartidas as competências para a edição de normativas atinentes ao estabelecimento de protocolos e tratamentos específicos para a regularização de imigrantes. Assim dispõe:

Art. 24. O Ministério das Relações Exteriores poderá editar normas sobre a simplificação de procedimentos para concessão de visto, por reciprocidade de tratamento ou por outros motivos que julgar pertinentes.

Art. 25. A simplificação e a dispensa recíproca de visto ou de cobrança de taxas e emolumentos consulares por seu processamento poderão ser definidas por meio de comunicação diplomática.

§ 1º A dispensa de vistos a que se refere o caput será concedida, a critério do Ministério das Relações Exteriores, aos nacionais de país que assegure a reciprocidade de tratamento aos nacionais brasileiros, enquanto durar essa reciprocidade, e os requisitos da dispensa recíproca serão definidos por meio de comunicação diplomática.

§ 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores poderá, excepcionalmente, dispensar a exigência do visto de visita, por prazo e nacionalidades determinados, observado o interesse nacional.

§ 3º O Ministério das Relações Exteriores informará à Polícia Federal e às demais autoridades competentes sobre os países aos quais se aplica a isenção de vistos e sobre as condições relacionadas a essa isenção.

§ 3º A possibilidade de livre exercício de atividade laboral será reconhecida ao imigrante a quem tenha sido concedido o visto temporário de que trata o caput, nos termos da legislação vigente.

Como observado anteriormente, o regulamento da Nova Lei de Migração resguardou competência específica para os ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores e do Trabalho definirem condições, prazos e requisitos para a expedição dos vistos temporários por razões humanitárias, ao passo em que se reconhece a capacidade de atividade laboral dos imigrantes mesmo antes da concessão do referido documento. O regulamento da Nova Lei de Migração ainda institui o procedimento para requerimento e obtenção, pelo imigrante, da Carteira Nacional de Registro Migratório:

Art. 63. A Carteira de Registro Nacional Migratório será fornecida ao imigrante registrado, da qual constará o número único de Registro Nacional Migratório.

§ 1º Não expedida a Carteira de Registro Nacional Migratório, o imigrante registrado apresentará o protocolo recebido, quando de sua solicitação, acompanhado do documento de viagem ou de outro documento de identificação estabelecido em ato do Ministro de Estado do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e terá garantido os direitos previstos na Lei nº 13.445, de 2017, pelo prazo de até cento e oitenta dias, prorrogável pela Polícia Federal, sem ônus para o solicitante.

§ 2º A Carteira de Registro Nacional Migratório poderá ser expedida em meio eletrônico, nos termos estabelecidos em ato da Polícia Federal, sem prejuízo da emissão do documento em suporte físico.

Art. 64. O imigrante de visto temporário que tenha ingressado no País deverá proceder à solicitação de registro no prazo de noventa dias, contado da data de ingresso no País, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso III do caput do art. 307.

§ 1º Na hipótese de empregado doméstico, o registro deverá ocorrer no prazo de trinta dias, contado da data de ingresso no País, com a comprovação da anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social e do registro na Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – e-Social.

§ 2º Na hipótese de não comprovação da anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social e do registro no e-Social no prazo de que trata o § 1º, a Polícia Federal realizará o registro do imigrante e comunicará o Ministério do Trabalho.

Art. 65. O documento de viagem do imigrante com visto temporário válido é apto para comprovar a sua identidade e demonstrar a regularidade de sua estada no País enquanto não houver expirado o prazo para o registro, independentemente da expedição da Carteira de Registro Nacional Migratório.

Art. 66. O imigrante a quem tenha sido deferido, no País, o pedido de autorização de residência deverá proceder à solicitação de registro no prazo de trinta dias, contado da data da publicação do deferimento do referido pedido, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput do art. 307.

Parágrafo único. A publicação a que se refere o caput será feita preferencialmente por meio eletrônico.

Art. 67. O registro deverá ser solicitado:

I - em qualquer unidade da Polícia Federal em que haja atendimento a imigrantes, para detentor de visto temporário ou com autorização de residência deferida na condição de marítimo;

II - na unidade da Polícia Federal em que haja atendimento a imigrantes da circunscrição onde esteja domiciliado o requerente com autorização de residência deferida no País com fundamento em outra hipótese que não a de trabalho como marítimo; ou

III - na unidade da Polícia Federal em que haja atendimento a imigrantes do Município onde o residente fronteiro pretenda exercer os direitos a ele atribuídos pela Lei nº 13.445, de 2017.

Art. 68. O registro de dados biográficos do imigrante ocorrerá por meio da apresentação do documento de viagem ou de outro documento de identificação aceito nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

§ 1º Na hipótese de a documentação apresentar contradições ou não conter dados de filiação, o imigrante deverá apresentar:

I - certidão de nascimento;

II - certidão de casamento;

III - certidão consular do país de nacionalidade; ou

IV - justificação judicial.

§ 2º O registro e a identificação civil das pessoas que tiveram a condição de refugiado ou de apátrida reconhecida, daquelas a quem foi concedido asilo ou daquelas beneficiadas com acolhida humanitária poderão ser realizados com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.



§ 3º A apresentação da documentação mencionada nos § 1º e § 2º deverá respeitar as regras de legalização e tradução, inclusive aquelas constantes de tratados de que o País seja parte.

§ 4º Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública poderá estabelecer os requisitos necessários ao registro referido no § 2º e à dispensa de legalização e tradução, nos termos da lei e dos tratados firmados pelo País.

Assim, verifica-se que a regulamentação da Lei nº 13.445/2017 relativizou a exigência de apresentação de documento de viagem (passaporte) para os casos de autorização de residência e visto temporário para fins de acolhida humanitária, sendo possível aí incluir o caso dos migrantes indígenas venezuelanos, para o registro e a identificação civil dos migrantes. Trata-se de importante baliza para a garantia do direito ao acesso à documentação.

Como já indicado, os migrantes indígenas venezuelanos devem ter acesso a direitos e garantias fundamentais como quaisquer outros indivíduos em território brasileiro, acrescendo-se os direitos específicos por serem indígenas, com necessidade de tratamento adequado, por constituírem minorias étnicas e linguísticas. Nesses termos, assim como a outros grupos vulneráveis, deve ser aplicado o disposto no artigo 312 do Decreto nº 9.199/2017 quanto à sua regularização documental:

Art. 312. Taxas e emolumentos consulares não serão cobrados pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e aos indivíduos em condição de hipossuficiência econômica.

§ 1º A condição de hipossuficiência econômica será declarada pelo solicitante, ou por seu representante legal, e avaliada pela autoridade competente.

§ 2º Na hipótese de dúvida quanto à condição de hipossuficiência, a autoridade competente poderá solicitar documentação complementar para fins de comprovação dessa condição.

§ 3º Na hipótese de falsidade da declaração de que trata o § 1º, o solicitante ficará sujeito ao pagamento de taxa ou emolumento consular correspondente e às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

§ 4º Para fins de isenção de taxas e emolumentos consulares para concessão de visto, as pessoas para as quais o visto temporário para acolhida humanitária seja concedido serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis, nos termos estabelecidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho.

§ 5º Para fins de isenção de taxas para obtenção de documentos de regularização migratória, os menores desacompanhados, as vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo e as pessoas beneficiadas por autorização de residência por acolhida humanitária serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis.

Portanto, os migrantes indígenas venezuelanos no país encontram-se isentos do pagamento de taxas e emolumentos consulares para a concessão de vistos ou documentos de regularização de sua situação migratória, a partir da consideração de sua vulnerabilidade e condição de hipossuficiência econômica. Tais dispositivos devem nortear a atuação dos agentes estatais nas ações de registro e identificação dos imigrantes.

## 5.2 O direito de cruzar fronteiras e o acolhimento migratório para povos indígenas

### Principais parâmetros

- Toda pessoa tem o direito de se deslocar e escolher sua residência (artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos);
- Os povos indígenas têm o direito de circular e manter relações com seus parentes, respeitadas suas organizações sociais, independente de fronteiras nacionais (Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas).

Toda pessoa tem direito de se deslocar, cruzar fronteiras e escolher sua residência em um determinado país. Tal direito é uma garantia fundamental, como estabelece o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 5º da Convenção Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, ambos aplicáveis ao Brasil. O artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592/1992, também versa sobre o direito das pessoas de atravessarem fronteiras nacionais:

#### ARTIGO 12

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
3. Os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.

Vale destacar que o inciso 3º do artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos versa sobre a possibilidade de restrições ao direito de livre circulação para proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os outros direitos fundamentais. Com relação aos povos indígenas, o entendimento pelo direito de mobilidade é ainda reforçado no compromisso de direitos humanos de que os Estados nacionais garantirão o direito dos povos indígenas de manter contatos, relações e cooperações com seus membros divididos por fronteiras:

#### Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas

##### Artigo 36

1. Os povos indígenas, *em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros, assim como com outros povos através das fronteiras.*

2. Os Estados, em *consulta e cooperação* com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito.

Com relação ao tema, reafirma a Declaração da OEA sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2016:

Artigo XX Direitos de associação, reunião, liberdade de expressão e pensamento

1. Os povos indígenas têm os direitos de associação, reunião, organização e expressão, e a exercê-los sem interferências e de acordo com sua cosmovisão, *inter alia*, seus valores, seus usos, seus costumes, suas tradições ancestrais, suas crenças, sua espiritualidade e outras práticas culturais.

2. Os povos indígenas têm o direito de se reunir em seus lugares e espaços sagrados e cerimoniais. Para tal fim, terão livre acesso e uso dos mesmos.

3. *Os povos indígenas, em particular aqueles que estão divididos por fronteiras internacionais, têm direito de transitar, manter, desenvolver contatos, relações e cooperação direta, incluídas as atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus membros e com outros povos.*

4. Os Estados adotarão, em consulta e cooperação com os povos indígenas, medidas efetivas para facilitar o exercício e assegurar a aplicação desses direitos.<sup>81</sup>

Nesse mesmo sentido, também estabelece a Declaração da ONU sobre Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992:

Artigo 2

[...]

5. Pessoas pertencentes a minorias têm o direito de estabelecer e manter, sem qualquer discriminação, contatos livres e pacíficos com outros membros de seu grupo e com pessoas pertencentes a outras minorias, bem como contatos para além das fronteiras com cidadãos de outros Estados com os quais estão relacionados por laços de nacionalidade, étnicos, religiosos ou linguísticos.<sup>82</sup>

Vale lembrar que os migrantes indígenas venezuelanos, apesar de cruzarem fronteiras, não se encaixam atualmente na definição de *indígenas transfronteiriços* – aqueles que têm seus territórios inseridos na jurisdição de países vizinhos entre si. No entanto, conforme identificado pelos levantamentos e estudos realizados pelo CNIg e pelo MPF, os indígenas venezuelanos estabelecidos no Brasil mantêm vínculos familiares, sociais e culturais com seus parentes na República Bolivariana da Venezuela. A manutenção de tais vínculos também é um direito diretamente relacionado à identidade indígena.

Por isso, apesar de não compartilharem território em regiões de fronteira internacional, os Wa-

81 Tradução nossa, grifos nossos. No original: “1. Los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión, organización y expresión, y a ejercerlos sin interferencias y de acuerdo a su cosmovisión, *inter alia*, sus valores, sus usos, sus costumbres, sus tradiciones ancestrales, sus creencias, su espiritualidad y otras prácticas culturales. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales. Para tal fin, tendrán libre acceso, y uso de los mismos. 3. *Los pueblos indígenas, en particular aquellos que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluídas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus miembros y con otros pueblos.* 4. Los Estados adoptarán, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de estos derechos”.

82 Tradução nossa. No original: “5. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties”.

rao e outros indígenas migrantes da República Bolivariana da Venezuela são membros de povos que hoje estão divididos pelas fronteiras entre Venezuela, Brasil e outros. Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT estabelece que:

Art. 32 Os governos deverão adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente.

Portanto, e apesar da crise econômica e social que os próprios indígenas migrantes da República Bolivariana da Venezuela descrevem enfrentar em seu país de origem, o fluxo migratório indígena é menos compatível, salvo melhor juízo das autoridades competentes, com a definição de refúgio do que com a de migração humanitária. Exemplificativamente, as informações disponíveis apontam casos de retorno dos Waraos para suas comunidades de origem, “seja para levar parte do que se conseguiu acumular (objetos, roupas, alguns mantimentos), como a busca de mais artesanatos, para serem comercializados no Brasil”,<sup>83</sup> descaracterizando o fundado temor de perseguição e evidenciando a manutenção do vínculo social, familiar e cultural para além das fronteiras descrito nas normativas internacionais, estando o retorno à Venezuela no horizonte de grande parte dos grupos indígenas que migram ao Brasil.

O Guia de Implementação da Convenção 169 da OIT destaca que

o direito dos povos indígenas de manter contato e cooperação para além das fronteiras nacionais é por natureza diferente de outros direitos indígenas internacionalmente reconhecidos já que sua implementação *demandas medidas políticas, administrativas, e/ou legais de mais de um Estado*. A precondição para a implementação deste direito é, portanto, a de que os Estados envolvidos tenham uma amistosa e cooperativa relação sobre a qual arranjos específicos para a implementação desse direito possam ser estabelecidos.<sup>84</sup>

Portanto, constitui um direito humano o de circulação pelas fronteiras, em especial no caso dos povos indígenas, que devem ter assegurada a possibilidade de manter seus laços sociais e familiares, fundamentais para preservar sua organização social e modos próprios de convivência. Cabe ao Estado o desafio de garantir esse trânsito em sua política migratória, construindo alternativas para compatibilizar o direito dos indígenas com as demandas de documentação e segurança inerentes à circulação de pessoas em áreas de fronteira. Aos indígenas venezuelanos migrantes deve ser assegurado o direito de circulação e de se estabelecer no Brasil, fazendo jus às políticas indigenistas desenvolvidas para os demais indígenas que se encontram no país.

83 Simões, op. cit., p. 6.

84 Tradução nossa. International Labour Organisation. *Indigenous and tribal peoples' rights in practice: a guide to ILO Convention No. 169*. International Labour Standards Department, 2009. p. 165. Disponível em: <[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_171810/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_171810/lang--en/index.htm)>. Acesso em: 24 out. 2017. Original em inglês: “indigenous peoples’ right to maintain and develop contacts and cooperation across national boundaries is by its nature different from other internationally recognized rights of indigenous peoples, as its implementation requires political, administrative and/or legal measures from more than one state. A precondition for the implementation of this right is thus that the states concerned have a friendly and cooperative relationship upon which specific arrangements for the implementation of this right can be established”.

### 5.3 O direito a terra, moradia e residência

#### Principais parâmetros

- O direito a moradia adequada é um direito humano, seja em contexto urbano, seja em contexto rural (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais);
- Os povos indígenas devem ser consultados previamente e de modo informado sobre políticas relacionadas a moradia (Convenção 169 da OIT).

No tocante ao direito à terra tradicional, é evidente que o Estado venezuelano, signatário também da Convenção 169 da OIT e dos compromissos estabelecidos pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, responde pelo dever de reconhecer e respeitar os direitos territoriais dos indígenas originários de lá, a exemplo dos Warao. Tal reconhecimento inclui o dever de demarcar e proteger as terras tradicionais de seus povos indígenas.

De acordo com os dados levantados pela presente pesquisa, até o momento a população indígena que imigra para o Brasil se estabelece majoritariamente próximo ou nos centros urbanos de Boa Vista e Pacaraima, eventualmente acessando outros centros urbanos da região Norte do país, sem reivindicação por demarcação de terras. Os indígenas migrantes da República Bolivariana da Venezuela chegam demandando um acolhimento emergencial, cuidados de saúde e alimentação básica. Muitos relatam que tinham casa ou terra na República Bolivariana da Venezuela, mas que não tinham mais condições adequadas de vida, especialmente quanto ao acesso à alimentação e aos serviços de saúde. Portanto, não chegam no Brasil com o principal interesse em fixar-se num território, mas em recuperar condições dignas de vida.

Por isso, é fundamental que o Estado brasileiro conheça e faça respeitar os modos de vida dos indígenas venezuelanos e ofereça a estes, sem discriminação, o acesso a políticas que garantam sua sobrevivência física e cultural em território brasileiro, considerando inclusive seu direito à mobilidade. Ou seja, se por um lado não cabe o pleito por demarcação de terras tradicionalmente ocupadas em solo brasileiro, por outro, é necessário que o Estado garanta direitos fundamentais que permitam a esses imigrantes manter sua identidade indígena, superada a fase inicial emergencial de acolhimento nos abrigos.

Tal atenção pode incluir, por exemplo, a garantia do direito à moradia (individual ou coletiva) adequada, de acordo com os modos de vida dos grupos de migrantes indígenas e suas estratégias de mobilidade ou de não fixação. Esse direito pode ser atendido em contexto tanto urbano, por meio de políticas ou medidas habitacionais, como rural (a exemplo da criação de reservas indígenas, previstas no artigo 26 da Lei nº 6.001/1973), inclusive considerando políticas de territorialidades para a mobilidade. Ou seja, a atenção ao direito de moradia para os indígenas migrantes deve ser ponderada com o direito à mobilidade temporária, transitória ou permanente, se esta se mostrar a característica fundamental desses grupos ou povos indígenas.

De acordo com a Funai, além das 462 terras indígenas regularizadas, existem no Brasil 46 reservas indígenas. As reservas hoje passam por um processo de regularização fundiária diferenciado,

que objetiva atender o direito de vida digna coletiva e o acesso à terra e a recursos naturais de povos indígenas que perderam ou estão impedidos de usar suas terras tradicionais, inteiramente ou em parte. Para o órgão indigenista federal brasileiro, nos termos da legislação vigente (Constituição de 1988, Lei nº 6.001/1973, Decreto nº 1.775/1996), as terras indígenas podem ser classificadas nas seguintes modalidades: Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas; Reservas Indígenas; Terras domaniais; Interditadas. Segundo a Funai,

em casos extraordinários, como de conflito interno irreversível, impactos de grandes empreendimentos ou impossibilidade técnica de reconhecimento de terra de ocupação tradicional, a Funai promove o reconhecimento do direito territorial das comunidades indígenas na modalidade de Reserva Indígena, conforme o disposto no Art. 26 da Lei 6001/73, em parceria com os órgãos agrários dos estados e Governo Federal. Nesta modalidade, a União pode promover a compra direta, a desapropriação ou recebe em doação o(s) imóvel(is) que serão destinados para a constituição da Reserva Indígena.<sup>85</sup>

A União poderá estabelecer, em qualquer parte do território nacional, áreas destinadas a posse e ocupação pelos povos indígenas, onde possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais, garantindo-se as condições de sua reprodução física e cultural.<sup>86</sup>

Assim, em um futuro próximo, o Estado pode vir a ser compelido a pensar e estruturar o acesso a terras e recursos naturais para o uso compartilhado dos indígenas venezuelanos com outros segmentos da sociedade nacional no contexto urbano e/ou rural, garantindo-lhes condições adequadas e diferenciadas de moradia.

Antes de tudo, porém, é necessário que os povos indígenas, inclusive aqueles que migram, sejam devidamente ouvidos sobre suas formas de organização social, seus modos de vida, seus anseios e planos, nos termos da própria Convenção 169 da OIT e conforme ampla jurisprudência nacional e do sistema interamericano de direitos humanos.<sup>87</sup>

Convenção 169 da OIT

Art. 6

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

85 Funai. *Entenda o processo de demarcação*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-53>>. Acesso em: 31 out. 2017.

86 Funai. *Modalidades de terras indígenas*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: 31 out. 2017.

87 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblos indígenas y tribales: cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nº 11*. OEA. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/indigenas.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2017. Brasil. Conselho Nacional de Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos – 2014*. Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi e Fernando Antônio Wanderley Cavalcanti Júnior. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/3e650189cd668d1979b867bcf4a99264.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2017.

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Isso porque uma intervenção estatal sem a devida consulta e consentimento livre, prévio e informado pode resultar em grave violação de direitos humanos, como a instalação de processos forçados de assimilação, ou em uma desestruturação sociocultural com impactos como a perda de línguas e de modos de vidas específicos e o impedimento de práticas culturais e espirituais. No Brasil, em um passado recente, experiências de reformatórios, internatos e até mesmo prisões indígenas associadas ao processo de integração ou assimilação à sociedade nacional e à retirada de terras dos povos indígenas levaram ao desaparecimento de milhares de pessoas, centenas de povos e, também, línguas, crenças e manifestações culturais, conforme reconhecido pelo Estado nacional por meio da Comissão Nacional da Verdade.<sup>88</sup>

#### 5.4 O direito de estar na cidade e o acesso às políticas sociais para povos indígenas

##### Principais parâmetros

- O direito de acesso às políticas públicas deve ser garantido aos povos indígenas com igualdade e sem discriminação (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial);
- Os povos indígenas têm o direito de viver ou estar nas cidades ou nas áreas rurais e não perdem sua identidade indígena em razão da localidade de sua moradia (Convenção 169 da OIT e Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas).

Um aspecto relevante para a análise da situação dos indígenas migrantes, apesar de pouco abordado pela doutrina e jurisprudência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é a questão da mobilidade como possível modo de vida.<sup>89</sup> Apesar do carregado estigma que o termo “nômade” apresenta e de sua forte relação com o contexto pastoral ou rural, algumas importantes reflexões podem ser aproveitadas para suscitar maior sensibilidade e abertura de possibilidades ao tratar dos casos relacionados aos migrantes indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, inclusive em contexto urbano. Isso porque a marcante característica de mobilidade, por exemplo, dos Warao para centros urbanos como Boa Vista, Manaus, Belém e Santarém pode ser a principal chave para aperfeiçoar o trato do referido fluxo migratório, tanto do ponto de vista do acolhimento como do encaminhamento de políticas públicas adequadas.

88 Brasil. Comissão Nacional da Verdade. Texto 5: Violações de direitos humanos dos povos indígenas. In: \_\_\_\_\_. *Relatório: textos temáticos*. Brasília, 2014. v. II, p. 204-262. Disponível em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

89 Gilber, Jérémie. *Nomadic peoples and human rights*. New York: Routledge, 2014.

O “nomadismo” denota um modo de vida móvel, organizado em torno de padrões cíclicos ou sazonais, mas carrega um forte estigma de incivilidade.<sup>90</sup> No entanto, a mobilidade pode se estabelecer para aprimorar o bem-estar e a sobrevivência dos povos indígenas envolvidos e constitui, portanto, uma estratégia de vida relacionada a identidades culturais diferenciadas e à dignidade protegida pelos inúmeros instrumentos de direitos humanos. Importa sempre saber o motivo pelo qual se movimentam os povos indígenas, para então aplicar tais definições, que ajudam a explicar os diferentes aspectos da situação, se necessário.

Povos nômades são caracterizados por possuírem um habitat móvel, não permanente. Ou seja, a definição de nomadismo evoluiu para incluir casos de pessoas que se deslocam sazonalmente, tendo algum tipo de moradia mais fixa por alguns períodos do ano. Esse é um termo frequentemente usado para analisar a situação de povos ciganos na Europa.<sup>91</sup>

Conforme indica o Perfil Socioambiental e Laboral da Imigração Venezuelana, diversos grupos de migrantes indígenas já circulavam na República Bolivariana da Venezuela em contextos urbanos, na cidade de Tucupita, e outros demonstravam uma opção de vida marcada pela mobilidade, depois de um processo de restrição do acesso e uso de seus territórios tradicionais.<sup>92</sup> De fato, o nomadismo ou o fluxo migratório interno não decorrem apenas da escolha de um modo de vida ou de uma produção econômica que exige essa movimentação territorial; são, frequentemente, uma estratégia de sobrevivência em ambientes hostis ou relativamente hostis ao meio ambiente ou às terras desses povos.

Essa mobilidade pode apresentar características internacionais, mas também internas, e chama a atenção para o direito à (continuidade de) mobilidade dentro dos países, ou seja, para além do cruzar fronteiras. A opção por um modo de vida móvel, sem (um) endereço ou residência fixa, deve portanto ser considerada pelas autoridades competentes, e não pressuposta como um problema ou situação a ser superada. Se a mobilidade não vir a se mostrar circunstancial, os desafios que este padrão de deslocamento apresenta deverão ser considerados no planejamento da ação estatal, sob pena de ineficiência e desrespeito a direitos.

Também é fundamental considerar que tal opção não é necessariamente estanque, e que tampouco poderíamos descrevê-la como a melhor ou pior opção de vida. O fato é que, pelo menos nessa fase do processo migratório indígena no Brasil, o elemento “mobilidade”, assim como o “acesso aos centros urbanos”, deve ser mais bem compreendido e respeitado, sem pré-julgamentos ou estigmatização pelas instituições, públicas e privadas, que vêm lidando com a gestão do fluxo migratório, voluntariamente ou por dever de ofício. No campo do direito, o elemento da mobilidade está timidamente retratado na Convenção 169 da OIT, podendo avançar em experiências nacionais e jurisprudências sua abrangência protetiva no contexto de questões contemporâneas, inclusive mais relacionadas a contextos urbanos:

#### Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de

90 Tapper, Richard. Who are the Kuchi? Nomad self-identities in Afghanistan. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, v. 14, n. 1, p. 97-116, 2008; Salzman, Philip Carl. Nomadism. In: Barnard, Alan; Spencer, Jonathan (eds.). *The Routledge encyclopedia of social and cultural anthropology*. 2. ed. London: Routledge, 2010. p. 505-506; Brockington, Dan. Nomads. In: Birk, H. James (ed.). *Encyclopedia of anthropology*. London: Sage, 2006. p. 1745-1746.

91 Gilber, op. cit.

92 Simões, op. cit.



utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. *Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.*

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

De qualquer maneira, seria cabível desde já vislumbrar ações estatais voltadas à sociedade abrangente, inclusive indígena, na prevenção e no enfrentamento da discriminação e estigmatização dos indígenas migrantes, por exemplo: ações de informação, conscientização e educação sobre os indígenas migrantes, sobre história indígena e sobre a contribuição dos povos indígenas nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil, tal como estabelecido pela Lei Federal nº 11.645/2008, que instituiu no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática da história e cultural afro-brasileira e indígena. Nesse sentido, devem se engajar os governos municipais e estaduais para combater o racismo e a discriminação contra os indígenas, os migrantes e os indígenas migrantes agora e no futuro.

Por serem estrangeiros, os migrantes indígenas são estigmatizáveis. Além disso, em contexto urbano, são frequentemente classificados como em situação de rua e mendicância, ainda que as atividades de pedir e de vender artesanatos sejam definidas por alguns indígenas como ocupação de trabalho. Os indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela, por exemplo, sofrem desproporcionalmente discriminação racial, preconceito e racismo, além de situações de maior vulnerabilidade no contexto da migração. Assim, é fundamental verificar se e como tais situações de vulnerabilidade estariam relacionadas à opção por um modo de vida marcado pela mobilidade, pelo menos de alguns grupos ou parcela de grupos, para nortear a ação estatal.

No contexto urbano, a noção de risco para as crianças, as mães e as meninas indígenas que levem em conta o fluxo migratório deve ser construída e dialogada pelo viés da interculturalidade, visto que práticas classificadas como de risco por agentes do Estado nem sempre são consideradas de risco no contexto sociocultural indígena.

Cumprido ressaltar que tanto a migração indígena para contextos urbanos como a presença indígena em cidades, para a venda de artesanatos, de passagem ou por temporadas, de maneira intermitente ou sem residência fixa, não é um fenômeno novo. O que é diferente é o fato de os Warao se inserirem na categoria de “estrangeiros”, com um componente de excentricidade invisibilizado: eles são falantes de línguas indígenas, com modos e culturas, percepções de vida e de mundo diferenciadas, chegando num país que se propõe a proteger e promover a diversidade.

Por isso, inovador é o engajamento das instituições estatais, nas diferentes esferas, e da sociedade civil e da academia na busca de soluções que atendam às demandas desses povos e que garantam uma vida digna sem impor mudanças a suas formas de organização social e seus modos de vida. Ao retirar os temas da migração indígena e da presença indígena em contextos urbanos da invisibilidade, os atores envolvidos dão os primeiros passos para garantir direitos, inclusive o de sobrevivência física e cultural, de tais povos e pessoas.

O documento do MDS *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes* elenca os princípios, as diretrizes e as competências federativas no atendimento aos migrantes no Sistema Único de Assistência Social. São cinco princípios orientadores para a administração pública:

- a) universalidade: todos os migrantes têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;
- b) gratuidade: a assistência social aos migrantes deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida;
- c) integralidade da proteção social: o migrante tem direito a oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (com ressalvas ao Benefício de Prestação Continuada que é previsto apenas para brasileiros natos ou naturalizados, conforme estabelece o Decreto nº 6.214/2007);
- d) intersetorialidade: a oferta de serviços socioassistenciais aos migrantes deve se pautar pela integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais; e
- e) equidade: os serviços socioassistenciais ofertados aos migrantes devem levar em conta o respeito às diversidades nacionais, regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Quanto às diretrizes, o documento do MDS cita sete:

- a) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- b) descentralização político administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;
- c) financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- d) matricialidade sociofamiliar;
- e) territorialização;
- f) fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; e
- g) controle social e participação popular

Quanto às competências dos entes federados, temos:

1. Constituem responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme suas competências previstas na Constituição Federal, na LOAS e na NOB/SUAS 2012, no que se refere aos migrantes:
  - a) A gestão e organização do SUAS, assegurada a prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais com metodologias específicas para o atendimento ao migrante e suas famílias, ofertados por meio da rede socioassistencial;
  - b) A definição de fluxos de referência e contrarreferência do atendimento aos migrantes nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas, de modo a garantir a atenção igualitária;
  - c) A integração de serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência, conforme critérios de acesso;
  - d) A promoção da articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de defesa e garantia de direitos; e,
  - e) A capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social, em conjunto com outras políticas públicas.

## 2. São responsabilidades da União:

- a) definir e disponibilizar orientações metodológicas para a oferta de serviços de proteção social básica e especial voltadas a adultos e famílias em situação de migração, de forma a prevenir ou reverter situações de vulnerabilidade social e riscos;
- b) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimento a migrantes e assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para seu desenvolvimento;
- c) regular o acesso às seguranças de proteção social, conforme estabelecem a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e NOB SUAS; e
- d) cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, os serviços voltados adultos e famílias em situação de migração, em âmbito regional e local.

## 3. São responsabilidades dos Estados:

- a) cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços voltados adultos e famílias em situação de migração, em âmbito regional e local;
- b) estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social voltados a adultos e famílias em situação de migração;
- c) organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade voltados ao atendimento a adultos e famílias em situação de migração, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;
- d) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimento a migrantes em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;
- e) apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços voltados a adultos e famílias em situação de migração;
- f) coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados voltados a adultos e famílias, acordado com os Municípios e pactuado na CIB; e,
- g) organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional.

[...]

## 5. São responsabilidades dos Municípios:

- a) prestar os serviços socioassistenciais, desenvolvendo metodologias específicas para o atendimento de adultos e famílias em situação de migração nos serviços socioassistenciais já existentes, preferencialmente em unidades específicas, sendo-lhes facultado o atendimento em unidades conjuntas com outros públicos quando a demanda for muito pequeno;
- b) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimento de adultos e famílias em situação de migração, em seu âmbito;
- c) organizar a oferta de serviços voltados a adultos e famílias em situação de migração de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial; e,

d) organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial, definindo referência e contrarreferência no atendimento a adultos e famílias em situação de migração.

O documento *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes* orienta secretarias de assistência social estaduais e municipais no desafio de organizar as demandas e especificidades das famílias migrantes, definir fluxos e competências de atendimento, integrando políticas públicas, bem como responsabilidades compartilhadas e exclusivas, de forma a não haver duplicidade ou omissão no atendimento. Por fim, chama a atenção para que a barreira linguística não se torne um impedimento para o acesso aos serviços públicos, recorrendo à contratação de profissionais e ofertando cursos de língua portuguesa de modo complementar.

Conforme se encontra descrito no *site* da Funai, sua atuação na proteção e promoção do acesso dos indígenas aos direitos sociais é balizada pelos seguintes fundamentos:

No que se refere à proteção e à promoção dos direitos sociais dos povos indígenas, a reestruturação da Funai, efetivada por meio do Decreto 7.056, de 28 de dezembro de 2009, representou o alinhamento da política indigenista estatal aos marcos jurídicos nacionais e internacionais que atuam na defesa, garantia e proteção dos direitos desses povos, sinalizando a disposição governamental em fortalecer o processo de superação dos projetos políticos anteriores que estavam amparados em práticas assistencialistas e tutelares, caracterizadas por relações patrimonialistas e clientelistas, de troca de favor, que contribuíram para agravar preconceitos, diferenças e desigualdades na relação dos povos indígenas com o Estado e a sociedade brasileira.

A atuação da FUNAI se pauta pelo entendimento de que as políticas sociais devem prever ações indigenistas que assegurem em seus serviços o respeito e a promoção das especificidades socioculturais e territoriais dos povos indígenas, bem como o controle social e o protagonismo indígena, de modo que eles sejam capazes de intervir nos espaços institucionais de diálogo entre os diversos atores do campo do indigenismo e nos processos de formulação das políticas públicas.

As ações de promoção aos direitos sociais dos Povos Indígenas são realizadas em articulação com órgãos parceiros para qualificação, implantação e/ou acompanhamento das seguintes áreas temáticas:

- Qualificação da política de transferência de renda, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), notadamente o Programa Bolsa Família;
- Monitoramento e acompanhamento das ações de saúde executadas pelo Ministério da Saúde (MS);
- Promoção da acessibilidade dos povos indígenas à política previdenciária, em parceria com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- Promoção da acessibilidade dos povos indígenas à documentação civil básica, em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR);
- Acesso ao Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI);
- Promoção da acessibilidade à energia elétrica, em parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME);
- Distribuição emergencial de alimentos aos povos indígenas em situação de insegurança alimentar e nutricional, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB/MAPA) e com a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai);
- Realização de obras de moradia e infraestrutura comunitária, em parceria com o Ministério das Cidades.

As ações promovidas e/ou acompanhadas pela FUNAI no campo dos direitos sociais dirigem-se aos povos indígenas em contato com a sociedade nacional.

É diretriz a garantia e qualificação da acessibilidade dos povos indígenas às políticas sociais mediante a realização de consultas prévias, livres e informadas, cabendo-lhes a decisão de participar ou não de qualquer política.<sup>93</sup>

Assim, verifica-se a necessidade da atuação da Funai com os indígenas migrantes, de modo a garantir a proteção de seus direitos sociais e colaborar no processo de elaboração e execução de políticas específicas para esses povos, considerando suas atribuições institucionais, assim como o conhecimento e a *expertise* para o trabalho com os povos indígenas no contexto governamental, inclusive na orientação dos entes federados, estados e municípios, no trato com esses povos e na execução das políticas de proteção social.

---

93 Funai. Direitos sociais. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/direitos-sociais>>. Acesso em: 31 out. 2017.



# 6

RECOMENDAÇÕES PARA A  
MELHORIA DA ATENÇÃO AO FLUXO  
MIGRATÓRIO INDÍGENA





Existe hoje no Brasil um arcabouço jurídico que garante a proteção dos direitos humanos dos indígenas migrantes tendo por base o princípio da não discriminação e a atenção aos contextos de vulnerabilidade relacionados ao fluxo migratório. Além dos direitos universalmente garantidos, os migrantes indígenas fazem jus aos direitos e garantias previstos nas legislações de migração e presentes em instrumentos internacionais vinculantes e na própria legislação indigenista brasileira. Essas premissas devem nortear a atuação do Estado e seus agentes, garantindo-se uma adequada acolhida humanitária e protegendo e promovendo os direitos dos povos que se encontram em condição de migração, com respeito às especificidades indígenas.

Os indígenas não estão necessariamente em um fluxo migratório convencional. É necessário levar em conta os modos de vida dos diferentes grupos e povos indígenas; o histórico processo de pressão sobre suas terras e seus recursos naturais; a ausência ou ineficácia de medidas reparatórias por parte do Estado com relação a seus territórios; as estratégias elaboradas pelos grupos e povos em busca de condições dignas de vida, de desenvolvimento e da manutenção de sua autonomia; e a existência ou não de relações a serem mantidas na fronteira, através das fronteiras e também nos contextos urbano e rural.

Reconhecer a existência de um movimento pendular na migração indígena, assim como o anseio ou não de se fixar temporária ou definitivamente em determinadas regiões, passa a ser chave para a definição das políticas migratórias e de acolhimento adequadas para os povos indígenas, que não se encerra necessariamente de maneira análoga aos migrantes que chegam com a intenção de se fixar. Ainda assim, a garantia da atenção das políticas indigenistas e, especialmente, das políticas sociais para indígenas migrantes deve ser discutida com robustez, visto que essa demanda tampouco se apresenta como passageira ou de curto prazo perante o contexto de vulnerabilidade desses grupos na República Bolivariana da Venezuela.

Ocorre que hoje, no Brasil, as dificuldades que se apresentam no âmbito da implementação desses direitos garantidos por leis podem colocar em risco a efetivação deste arcabouço jurídico. É, portanto, necessário que o Estado brasileiro aprimore a governança das ações de acolhimento e atenção aos migrantes indígenas a partir de uma clara definição de competências entre as esferas federativas e os órgãos da administração pública. De fato, o conflito negativo de competências entre os órgãos responsáveis e envolvidos na questão pode levar a um quadro de negação substancial de direitos desses indivíduos e coletivos, ou povos, migrantes.

Por exemplo, como indígenas, esse contingente populacional migrante faz jus à devida proteção de direitos pelo órgão indigenista oficial, a Funai, no desempenho de sua missão de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, que é um dever da União. A Funai tem um papel fundamental na coordenação e articulação de políticas específicas, de modo a garantir que as demandas indígenas não sejam condenadas à invisibilidade e conseqüentemente à negação de direitos básicos, como ao registro de nascimento ou civil e à nacionalidade. O arcabouço legal descrito neste estudo deve, portanto, nortear a elaboração das políticas públicas que serão destinadas a esses povos, assim como a aplicação das já existentes, dirigidas aos demais povos indígenas no país. No entanto, sem a vontade política manifesta na vinculação hierárquica das instituições, bem como no compromisso com a implementação de medidas, políticas e ações que implementem tais direitos para os migrantes indígenas, pouco se poderá avançar, mesmo com relação às soluções mais simples já disponíveis no país. Cumpre destacar que tal compromisso exige, por exemplo, a inclusão dos atores da política indigenista nas esferas de diálogo e governança sobre o tema, bem como planejamento e ações orçamentárias específicos para a atenção

aos migrantes indígenas, uma vez que o órgão indigenista não tem, hoje, provisão orçamentária adicional para atender o novo contingente populacional migrante.

Outro aspecto relevante no enfrentamento de situações que colocam em risco a proteção de direitos fundamentais de indígenas migrantes diz respeito à articulação multilateral e/ou regional e internacional sobre o tema. O engajamento em ações de diálogo e cooperações no campo indigenista entre governos de diferentes países deve ser o horizonte maior da tratativa da questão da migração indígena. Isso porque, para os povos indígenas em geral, a manutenção da relação com seus territórios originários ou tradicionais mantém-se central, ainda que inserida numa estratégia de circulação temporária ou sazonal para outras regiões.

Conforme apontado no estudo, com base nas discussões atualmente em curso no Mercosul e na OTCA, o tema da recente migração de indígenas da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil poderia ser discutido no âmbito dos fóruns multilaterais sul-americanos, além de ter acolhimento no próprio ordenamento jurídico interno nacional e respaldo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Pelo mandato da OTCA seria possível, por exemplo, refletir um plano de ação próprio para a questão, inclusive com a institucionalização de protocolos específicos para o trânsito na fronteira por esses grupos populacionais, a garantia dos direitos humanos e o acesso à documentação básica, a exemplo de iniciativas semelhantes dessa instância intergovernamental em que Brasil e Venezuela têm assento.

Ainda, para o caso específico da migração de indígenas da República Bolivariana da Venezuela para o Brasil, ganha especial ensejo a iniciativa de compreensão da mobilidade desses povos e apoio às suas iniciativas produtivas tradicionais, como a comercialização do artesanato, desde que antecedida de consulta e diálogo direto com os povos envolvidos, que deve ser promovido pelo Estado.

Ressalte-se o resguardo especial dado à situação dos residentes fronteiriços, por meio de políticas públicas capazes de conferir efetividade aos direitos dessas populações, e à busca pelo fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante a constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas. Tendo por base o fluxo migratório estabelecido, por exemplo, pelos indígenas Warao, que hoje transcendem as fronteiras da república venezuelana, essa última diretriz possui extrema relevância, já que, na formulação de políticas de acolhimento a esta população, é importante pensar mecanismos que garantam essa livre circulação. Por fim, tendo em conta que a recente edição da Lei nº 13.445 trouxe importantes mecanismos garantidores de tratamento humanitário para determinadas populações, notadamente com relação aos casos de visto e residência em razão de acolhida humanitária, é possível imaginar a inclusão dos migrantes indígenas internacionais em políticas específicas do Estado brasileiro, com base nos direitos humanos dos povos indígenas.

De modo geral, os indígenas migrantes tem direitos de três naturezas:

1. Direitos universais: aqueles que possuem porque são direitos humanos reconhecidos na legislação brasileira ou em documentos internacionais.
2. Direitos como migrantes: aqueles que são garantidos a todos os migrantes no Brasil, pelo direito doméstico ou internacional.
3. Direitos como indígenas: aqueles que são garantidos a todos os indígenas no Brasil, pelo direito doméstico ou internacional.

Assim, após a oitiva de atores estratégicos, o estudo de caso, o levantamento de legislação e a realização de oficina de validação com especialistas ativos no campo da migração e dos povos indígenas, tem-se como recomendações:

### **6.1 Reconhecimento da condição de indígena e proteção**

1. O local de presença de indígenas migrantes, seja em contexto urbano, rural ou tradicional, não retira ou altera seu direito à identidade, ao exercício de seus modos coletivos de vida ou a seus modos de organização e práticas culturais.
2. O Estado brasileiro deve garantir orientação e coordenação indigenista e de assuntos migratórios para a melhor atenção aos migrantes indígenas, respeitando suas especificidades.
3. É salutar o protagonismo da Funai na coordenação das ações a serem implementadas com atenção às especificidades indígenas, tanto articulando os órgãos responsáveis nas três esferas federativas pela implementação de políticas sociais e migratórias como orientando o governo federal na temática indigenista e executando ações de assessoria e monitoramento aos povos indígenas e ao Estado brasileiro no tema, inclusive de modo a garantir a não discriminação e uma cultura de paz na sociedade brasileira com relação aos indígenas migrantes.
4. O Estado deve atuar proativamente para proteger a vida, as línguas e os modos de vida dos migrantes indígenas. Para tanto, são necessários arranjos institucionais e normatização de orientações que atendam a padrões internacionais de direitos humanos, além da definição de um plano de ação com recursos orçamentários para sua implementação por meio da Funai.
5. Os povos indígenas migrantes e aqueles povos indígenas interessados ou afetados pelas políticas de acolhimento dos indígenas migrantes devem ser consultados nos termos da Convenção 169 da OIT.
6. Os atores públicos que lidam com o fluxo migratório indígena devem, com o apoio de uma ação indigenista, identificar fatores e potencialidades de resiliência associados a situações de vulnerabilidades para povos indígenas migrantes, adotando uma abordagem holística que considere seus modos de vida coletivos tanto na República Bolivariana da Venezuela como no processo de migração.

### **6.2 Aspectos institucionais e de governança**

7. Na regulamentação do artigo 120 da Lei de Migração, nº 13.445/2017, que se refere à criação da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, deve ser tomada em conta a questão da migração indígena e, em especial, a demanda por coordenação federativa que tal fluxo migratório apresenta.
8. A administração pública, especialmente o governo federal, deve ter em conta o especial dinamismo social relacionado ao contexto das fronteiras, estabelecendo mecanismos que permitam, quando necessário, flexibilizar e realocar orçamento para o replanejamento e a efetivação das políticas públicas de modo célere quando da chegada de contingentes populacionais.
9. É fundamental garantir espaços de interlocução e engajamento de todos os entes federados envolvidos na gestão do fluxo migratório para uma orientação de atuação indigenista adequada.
10. O governo federal, em diálogo com estados e municípios e consultando o órgão indigenista (Funai), deve esclarecer competências e diretrizes de atuação para e entre os entes federativos, considerando que o tema da migração e o tema indigenista são de competência federal,

mas que as políticas públicas consequentes são de execução, pelo menos com a coparticipação, de municípios e estados federados.

11. Elaborar um plano de ação geral para a atenção ao fluxo migratório e protocolos de ações específicos para a atenção aos migrantes indígenas, com destinação de recursos federais adicionais para a ação estatal indigenista.
12. Garantir a participação da Funai nos mecanismos de planejamento e governança de ações federais sobre o tema das migrações.
13. Garantir a efetivação do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado para povos indígenas migrantes e escutas diferenciadas para incorporar entendimentos e preocupações das mulheres indígenas migrantes.

### 6.3 Documentação

14. Os indígenas nascidos no Brasil têm o direito de ter uma nacionalidade e, portanto, de ser registrados e obter em cartório sua certidão de nascimento, como todo filho de imigrante nascido no Brasil.
15. O acolhimento humanitário pode ser um canal eficiente para a regularização dos indígenas migrantes, especialmente considerando-se a necessidade de flexibilização da exigência de comprovação de filiação, que não consta dos documentos apresentados pelos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela.
16. Os atos conjuntos dos ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores e Trabalho que versarem sobre os procedimentos para a regularização documental de migrantes devem considerar a necessidade de uma ação estatal para o acesso à documentação básica necessária, que leve em consideração sua identidade indígena.
17. O Estado deve adotar medidas diferenciadas para lidar com a ausência de documentação entre os indígenas migrantes, de modo a não penalizar ou criminalizar indígenas que não tenham sido satisfatoriamente documentados nos países de origem do fluxo migratório.

### 6.4 Acolhimento

18. É necessário melhorar a disponibilidade de informações sobre perigos e cuidados relacionados ao fluxo migratório, ao contexto político e social no qual os migrantes se inserem ao chegar ao Brasil e ao contexto urbano de cidades médias, como Boa Vista.
19. A melhoria da atenção aos indígenas migrantes, especialmente às mulheres, crianças e adolescentes, depende de um maior engajamento indigenista para orientar tanto as ações de assistência social como as de fortalecimento dos mecanismos internos de controle e proteção social dos próprios indígenas no atual contexto de acolhimento, abrigamento e migração em que se encontram.
20. O estabelecimento de um sistema de ouvidoria e de assistência na defesa dos direitos dos indígenas em casos de violências e violações pode ser um passo relevante no processo de empoderamento e fortalecimento das relações comunitárias dos grupos e povos indígenas no contexto de acolhimento migratório.
21. A atual política de acolhimento institucional deve ser entendida como medida temporária, desenvolvida concomitantemente com o planejamento e a execução de políticas de longo prazo que respeitem a autodeterminação, a organização social e a consulta dos povos indígenas migrantes.

22. Na discussão de regras ou regimento interno dos abrigos e do acolhimento de maneira geral, deve ser incluída a participação dos indígenas, esclarecendo e trabalhando com os povos, os grupos e as famílias indígenas a natureza emergencial e temporária das estruturas, quando este for o caso.
23. Construir participativamente soluções que garantam, no longo prazo, o direito à moradia adequada para povos indígenas migrantes, considerando inclusive soluções de caráter coletivo, respeitando seus modos de vida e organização social.
24. Como solução de curto prazo, devem ser previstas ações que façam dos abrigos centros de referência, com equipes que orientem os migrantes sobre os hábitos locais e ofereçam dicas de como se relacionar, obter documentos, buscar escolas ou receber aulas de português, visando à melhor autonomia e integração.
25. Como solução de médio e longo prazo, os governos federal e estadual devem consultar os povos indígenas e oferecer políticas diferenciadas de moradias coletivas nos âmbitos rural e urbano, com um trabalho indigenista de apoio para a garantia da sustentabilidade e autonomia dos povos indígenas migrantes. O Estado deve privilegiar a interlocução especializada e direta com os indígenas migrantes.
26. A definição de moradias coletivas indígenas em âmbito urbano e a constituição de áreas rurais reservadas para a garantia da sobrevivência física e cultural de grupos ou povos indígenas não se confunde com a demarcação de terras tradicionais de povos indígenas originários em território nacional, mas atende ao direito de moradia adequada com as especificidades que devem ser garantidas aos povos indígenas.

### **Processos educativos**

27. Como solução de curto prazo, conjuntamente com a política de acolhimento, devem ser desenvolvidos projetos de educação comunitária, valorizando o conhecimento e a experiência dos próprios educadores indígenas, dos jovens e anciões, tendo por objetivo garantir espaços autônomos de fortalecimento das línguas e culturas dos indígenas migrantes no contexto brasileiro.
28. Levar informações e consulta, mediante a oferta de alternativas adequadas nos termos da legislação existente, para a busca de soluções de médio e longo prazo no que se refere à inserção dos indígenas migrantes no sistema formal de educação, considerando-se o direito a educação bilíngue, diferenciada e específica.
29. O governo federal, em consulta com os povos indígenas, deve garantir o devido acompanhamento, pela Funai e Secadi/MEC, das ações no campo da educação para povos indígenas migrantes de modo a contribuir com as políticas de médio e longo prazo de fluxo migratório, especialmente no que se refere à imposição de fixação territorial e a situações de discriminação e racismo.
30. A Funai deve promover processos de intercâmbio entre os imigrantes indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela e os demais povos indígenas no Brasil.

### **Saúde**

31. Garantir mecanismos e arranjos federativos para o atendimento diferenciado de saúde para indígenas migrantes, mesmo em contexto urbano, em igualdade de condições com os indígenas nascidos no Brasil.

32. Garantir a orientação indigenista da Sesai/MS para o atendimento à saúde dos indígenas migrantes, em igualdade de condições com os indígenas nascidos no Brasil.

### **6.5 Assistência social**

33. Funai e MPF devem oferecer orientação indigenista na rede estadual e municipal de assistência social para o atendimento adequado e específico aos indígenas migrantes, compreendendo e fazendo compreender a noção de risco social a partir de um olhar intercultural.
34. A Rede de Assistência Social deve observar o funcionamento do Cadastro Único do governo federal e superar obstáculos de acesso ao sistema de assistência social por migrantes indígenas.
35. A Rede de Assistência Social, com a Funai e o MDS, deve efetuar processos de diálogo, informação e consulta sobre os serviços e benefícios dos programas de assistência social disponíveis aos migrantes indígenas.



Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-94066-03-9



9 788594 066039

 **OIM**  
ONU MIGRAÇÃO