

**DIREITOS HUMANOS DOS  
IMIGRANTES VENEZUELANOS NO  
MERCOSUL**

A RECEPÇÃO ADOTADA PELOS ESTADOS PARTES



**VITÓRIA VOLCATO DA COSTA**

Mestra em Direito Público pela Universidade do  
Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) - Bolsista CAPES/PROEX  
Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)  
Membra do Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para  
Imigrantes e Refugiados (SADHIR/PUCRS)  
Advogada

# **DIREITOS HUMANOS DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO MERCOSUL**

A RECEPÇÃO ADOTADA PELOS ESTADOS PARTES



Belo Horizonte  
2020

## CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Bernardo G. B. Nogueira	Kiwonghi Bizawu
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Bruno Ferreira da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Henrique Soares	Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Claudia Rosane Roesler	Luiz Manoel Gomes Júnior
Clêmerson Merlin Clève	Luiz Moreira
David França Ribeiro de Carvalho	Márcio Luís de Oliveira
Dhenis Cruz Madeira	Maria de Fátima Freire Sá
Dirceô Torrecillas Ramos	Mário Lúcio Quintão Soares
Edson Ricardo Saleme	Martonio Mont’Alverne Barreto Lima
Eliane M. Octaviano Martins	Nelson Rosenvald
Emerson Garcia	Renato Caram
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Florisbal de Souza Del’Olimo	Rodolfo Viana Pereira
Frederico Barbosa Gomes	Rodrigo Almeida Magalhães
Gilberto Bercovici	Rogério Filippetto de Oliveira
Gregório Assagra de Almeida	Rubens Beçak
Gustavo Corgosinho	Sergio André Rocha
Gustavo Silveira Siqueira	Vladmir Oliveira da Silveira
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Wagner Menezes
Janaína Rigo Santin	William Eduardo Freire
Jean Carlos Fernandes	

---

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2020.

**Coordenação Editorial:** Fabiana Carvalho  
**Produção Editorial e Capa:** Danilo Jorge da Silva  
**Imagem de Capa:** jc\_cards (Pixabay.com)  
**Revisão:** Responsabilidade do Autor

---

341.121941 Costa, Vitória Volcato da.

C837d Direitos humanos dos imigrantes venezuelanos no Mercosul: a recepção adotada pelos  
2020 Estados Partes / Vitória Volcato da Costa. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.  
209 p.

ISBN: 978-65-86138-32-0

ISBN: 978-65-86138-39-9 (E-book)

1. Mercosul. 2. Mercosul – Políticas públicas. 3. Direitos humanos internacionais. 4. Acordos internacionais. 5. Venezuela – Imigração – Mercosul. 6. Venezuela – Fluxo migratório. I. Título.

CDDir – 341.121941

CDD(23.ed.)– 304.83

Elaborada por: Fátima Falci  
CRB/6-700

---

**MATRIZ**  
Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion  
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000  
Tel: (31) 3031-2330

**FILIAL**  
Rua Senador Feijó, 154/cj 64 - Bairro Sé  
São Paulo/SP - CEP 01006-000  
Tel: (11) 3105-6370

**www.arraeseditores.com.br**  
**arraes@arraeseditores.com.br**

Belo Horizonte  
2020

*Dedica-se a presente obra a todos aqueles forçados a migrar, àqueles que sofrem diariamente violações aos seus direitos humanos, e aos sul-americanos, povos irmãos que compartilham os desafios impostos pela colonialidade.*



## AGRADECIMENTOS

Em todas as conquistas da vida, há sempre pessoas que não somente contribuem para que estas sejam alcançadas, mas que são imprescindíveis para tanto. Assim, aproveito a oportunidade para brevemente agradecer, apesar de não ser possível expressar em poucas palavras a gratidão que eu tenho por elas.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Jorge e Rejane, que sempre me forneceram todo o apoio necessário para buscar meus objetivos e sonhos, de diversas maneiras. Vocês dois são as pessoas mais importantes da minha vida, e eu jamais teria chego até aqui sem os ter ao meu lado em todas as horas, de alegrias, de incertezas e de inseguranças.

Agradeço também às minhas irmãs, Alessandra e Flora, que formam esta base familiar que é o meu porto seguro. Tenho muita sorte em ter vocês como família, sempre com a certeza de que estarão ao meu lado para o que eu precisar. Ainda, no que tange a esta base familiar, não posso deixar de mencionar minha sobrinha Júlia, que tornou meus dias mais leves durante os dois anos de Mestrado, com uma percepção e maturidade difíceis de se encontrar em uma criança, sempre fazendo desenhos ou lendo histórias para mim, quando observava que eu estava passando por momentos de angústia.

Ainda, agradeço ao Matheus, meu companheiro de vida, por todo o carinho, apoio e compreensão durante esta caminhada. A tua presença na minha vida tornou, sem dúvidas, todo esse processo mais fácil. Torcer e contribuir para o sucesso um do outro é o que nos torna cada vez mais fortes.

Quanto ao âmbito profissional, não posso deixar de agradecer aos meus colegas e sócios de escritório, Flora e Hernani, que com sua dedicação, compreensão e ajuda, tornaram possível eu conciliar a vida dupla de advogada e mestranda. O apoio de vocês foi essencial para eu chegar até aqui. Ainda, obrigada por serem profissionais éticos e competentes, com os quais eu aprendo todos os dias. Muito obrigada por tudo!

Ainda, a realização desta obra não teria sido possível se não fosse a experiência e o conhecimento adquirido a partir do trabalho desenvolvido no SADHIR – Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados, desde 2016. Muitos dos colegas que fazem ou já fizeram parte desta equipe, assim como o Professor Gustavo Pereira, me inspiram a continuar na luta pelos direitos humanos das pessoas migrantes.

Do mesmo modo, a jornada de dois anos de Mestrado, que me fez chegar até aqui, foi intensa, não somente de trabalho, mas principalmente de crescimento pessoal, intelectual e profissional, graças a excelentes professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, com quem tive a honra de ter aula. Ainda, preciso agradecer aos colegas e amigos que conheci no Mestrado, os quais contribuíram em grande parte para este crescimento. Eu tive sorte de ter como colegas os mestrandos da Turma 2018/1, pois estes me mostraram que a Academia pode ser um espaço para crescimento em conjunto, e não de competições e individualismos.

Um agradecimento especial deve ser feito aos colegas do Mestrado que também tenho o prazer de chamar de amigos, e que contribuíram de diversas formas para eu conseguir chegar até aqui, seja através de momentos de debates acadêmicos, momentos de desabafo, momentos de diversão, por empréstimos de livros, indicação e troca de materiais, ou esclarecimento de dúvidas. Vocês me fizeram crescer e amadurecer de diversas formas, são pessoas que me inspiram. Assim, um agradecimento especial à Larissa Elsner, à Marina Rosa, ao Gustavo Ben, à Ana Luiza Espindola, à Maytê Ovalle, ao César Gomes e ao Marcelo Azambuja.

Ademais, devo agradecer às Professoras Fernanda Bragato e Tatiana Squeff, que avaliaram a Dissertação, e contribuíram muito para a realização desta obra - seja pelas aulas dadas pela Prof.<sup>a</sup> Fernanda no Mestrado, seja através da indicação e fornecimento de materiais pela Prof.<sup>a</sup> Tatiana, bem como pelas excelentes produções acadêmicas de ambas e suas contribuições na banca de defesa.

Por fim, devo agradecer à pessoa que mais contribuiu para a realização desta obra, minha orientadora, Professora Luciane Klein Vieira. Eu tive muita sorte de tê-la como orientadora. A Prof.<sup>a</sup> Luciane me forneceu amplo apoio intelectual para esta pesquisa, bem como fez eu me desafiar em diversos momentos e ir além do que eu pensava ser capaz. A Prof.<sup>a</sup> Luciane é uma orientadora, professora e pesquisadora excelente, a qual eu admiro e na qual eu me inspiro. Ainda, não menos importante, também é uma pessoa extraordinária, sempre extremamente ética e compreensiva, com o olhar para o próximo. Ademais, me concedeu oportunidades e conselhos que levarei para a vida toda. Muito obrigada!



## LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AD	Ação Democrática
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
BCV	Banco Central da Venezuela
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE Argentina	Comisión Nacional para los Refugiados de la Argentina
CONARE Brasil	Comitê Nacional para os Refugiados do Brasil
CONARE Paraguai	Comisión Nacional para Refugiados del Paraguay
Convenção de Genebra	Convenção para o Estatuto dos Refugiados de 1951
COPEI	Organização Política Eleitoral Independente
CORE Uruguai	Comisión de Refugiados del Uruguay
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos

CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL
DPU	Defensoria Pública da União
DGM Paraguai	Dirección General de Migraciones del Paraguay
DNM Argentina	Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina
DNM Uruguai	Dirección Nacional de Migración del Uruguay
DTM	Matriz de Monitoramento de Deslocamento
ENCOVI	Enquete Nacional sobre Condições de Vida na Venezuela
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FEM	Foro Especializado Migratório
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL
GMC	Grupo do Mercado Comum
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
ISM	Instituto Social do MERCOSUL
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPF/RR	Ministério Público Federal de Roraima
NMC	Norma Comum do MERCOSUL
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OPEP	Organização de Países Exportadores de Petróleo
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL

PIB	Produto Interno Bruto
PNI	Programa Nacional de Interiorização
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Protocolo de 67	Protocolo Adicional de 1967
RAADH	Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados
Reunião de CONAREs	Reunião de Comissões Nacionais de Refugiados ou Equivalentes do MERCOSUL
RMI	Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL e Estados Associados
SIMERCOSUL	Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL
SUS	Sistema Único de Saúde
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TPI	Tribunal Penal Internacional
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
TSJ	Tribunal Superior de Justiça da Venezuela
UE	União Europeia
UFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Medidas jurídicas para regularização migratória dos venezuelanos.....	102
QUADRO 2 - Políticas públicas para integração dos imigrantes e refugiados venezuelanos na sociedade receptora.....	116
QUADRO 3 - Instrumentos normativos e institucionais do MERCOSUL para a migração.....	161



## SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	XVII
APRESENTAÇÃO .....	XXI
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 2	
A INTEGRAÇÃO AO MERCOSUL E A COMPLEXA TRAJETÓRIA DA VENEZUELA NO BLOCO.....	11
2.1. História e objetivos do MERCOSUL: das origens da integração latino-americana ao novo regionalismo .....	11
2.2. Venezuela em crise: da adesão ao MERCOSUL à suspensão por ruptura da ordem democrática .....	30
2.3. As consequências da crise: panorama da diáspora venezuelana.....	52
CAPÍTULO 3	
O FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO E SUA RECEPÇÃO NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL .....	61
3.1. A proteção internacional para o migrante venezuelano e a resposta latino-americana.....	61
3.2. A recepção nos Estados Partes do MERCOSUL: medidas jurídicas de regularização migratória .....	76
3.3. A recepção nos Estados Partes do MERCOSUL: políticas públicas para integração na sociedade receptora .....	104
CAPÍTULO 4	
OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONAIS DO MERCOSUL PARA AS MIGRAÇÕES .....	119

4.1. A Livre Circulação de Pessoas e os Direitos Humanos da Pessoa Migrante, no MERCOSUL.....	119
4.2. A utilização dos instrumentos do MERCOSUL para a regularização migratória.....	140
4.3. A utilização dos instrumentos do MERCOSUL para a coordenação de políticas públicas migratórias .....	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	163
REFERÊNCIAS .....	173



## PREFÁCIO

A trajetória da República Bolivariana da Venezuela no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), desde o seu pedido de ingresso ao bloco, formalizado por meio da assinatura do Protocolo de Adesão, em 2006, até a presente data, tem sido marcada por incessantes crises, tanto de ordem legal, institucional, quanto democrática e humanitária.

Atualmente, o país se mantém no MERCOSUL, não obstante, em condição de dupla suspensão: primeiro, por não internalização das normas que são essenciais ao funcionamento do processo de integração (2016); segundo, por ruptura do compromisso democrático (2017), motivada pelo colapso político promovido pelo Presidente Nicolás Maduro, que pôs à prova a democracia no país, dando início a um intenso processo de esvaziamento social.

A crise instaurada na Venezuela - que teve seu ápice em 2017, quando as funções do Poder Legislativo, representado pela Assembleia Nacional, foram cassadas pelo Tribunal Superior de Justiça, a pedido de Maduro - estabeleceu um período de exceção, o qual perdura até os dias de hoje. Em meio a esse caos, a população tem tentado sobreviver, pese às privações que lhe foram impostas por seu governante, que estão levando à fome, à miséria, à perda da liberdade de expressão, ao desatendimento sanitário, ao desemprego, entre outras tantas restrições.

Diante desse cenário caótico, muitos venezuelanos estão deixando o seu país de origem em busca de novas oportunidades, de condições de subsistência, de manutenção de um mínimo de dignidade humana. Esta saída massiva, motivada pelas circunstâncias sociais, políticas e econômicas que vem acometendo o país e agravando a situação dos que nele permanecem, tem demonstrado que a prioridade de destino de muitos venezuelanos são os Estados vizinhos e, aqui, ganham especial destaque os Estados Partes do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). A cercania, as simetrias histórico-culturais e

o idioma são fatores importantes que em muitos casos explicam o incremento do fluxo *intra* bloco de mobilidade de pessoas.

São justamente os reflexos dessa questão humanitária que Vitória Volcato da Costa se propôs a descrever e analisar, neste livro, que teve origem em sua Dissertação de Mestrado, defendida brilhantemente no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), no ano de 2019, a qual tive a honra de orientar.

Com vocação humanista que revela uma especial preocupação com a satisfação das liberdades fundamentais e das garantias do ser humano, a autora procura contextualizar o cenário atualmente vivido pelos venezuelanos no Estado de origem, os destinos procurados, as motivações, e a forma de recebimento dos migrantes nos Estados Partes do MERCOSUL, atenta ao cumprimento das normativas que regem a matéria migratória, no bloco.

Partindo desse propósito, o livro está estruturado em 5 capítulos, muito bem distribuídos, que tratam de apresentar, de forma lógica e coerente, a situação vivida pelos venezuelanos. A intenção é brindar ao leitor ferramentas jurídicas que possibilitem vislumbrar se os instrumentos legais e as estruturas institucionais do MERCOSUL, aliados à necessidade de uma resposta coordenada dos Estados Partes em relação ao fluxo migratório referido, são capazes de contribuir para melhorar a situação inquietante e desumana vivida pelos nacionais coirmãos que, amparados pelo direito humano de migrar e pelo princípio da livre circulação de pessoas, deixaram o seu país de origem para, simplesmente, sobreviver.

Não poderia ser mais atual, delicado e relevante o tema trabalhado por Vitória Volcato da Costa, ademais de transdisciplinar, na medida em que se ocupa tanto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito da Integração - e, aqui, especialmente, do Direito do MERCOSUL -, quanto do direito interno dos Estados Partes, brindando, portanto, à comunidade jurídica, ferramentas de direito internacional e de direito comparado, na temática migratória.

A partir dessa riqueza de fontes, no Capítulo 1, a autora contextualiza e justifica a importância do problema social ventilado, trazendo dados estatísticos atuais e históricos, vinculados à situação da Venezuela e dos migrantes venezuelanos que escolhem como destino final os Estados Partes do MERCOSUL. Essa introdução ao tema nos transmite a ideia do cenário, das barreiras e das angústias muitas vezes vividas por esses migrantes.

Na sequência, o Capítulo 2 se destina a explicar como se deu o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL, apresentando os objetivos do bloco, o contexto do novo regionalismo, os percalços derivados da adesão do país referido ao MERCOSUL - dando especial destaque, neste tocante, à resistência paraguaia -, e a crise democrática e social atravessada.

Uma vez de posse desse panorama, o leitor é convidado, no Capítulo 3, a entender o fluxo migratório venezuelano, as ferramentas jurídicas disponíveis para proteção desses migrantes, bem como as medidas jurídicas e políticas públicas aplicadas nos Estados receptores. Neste item, a autora faz uma análise pontual e detalhada do direito de fonte interna de cada Estado Parte do MERCOSUL, na temática migratória, brindando uma sistematização do conhecimento abordado. Ainda, destaca-se, aqui, o uso não somente de referências de ordem documental e bibliográfica, mas também o emprego de entrevistas com autoridades migratórias dos Estados Partes, para a construção da pesquisa apresentada, ampliando, assim, o espectro metodológico utilizado.

No Capítulo 4, uma vez tendo dado a conhecer a legislação dos Estados Partes e as medidas adotadas com relação à entrada dos migrantes venezuelanos, a autora dispensa várias páginas à análise da temática sob a lupa dos direitos humanos e da livre circulação de pessoas (uma das 4 liberdades de circulação referidas pelo art. 1º do Tratado de Assunção, fundador do MERCOSUL, como base para a consolidação do mercado comum). Assim, a partir de um trabalho incansável de recopilação de normas, tanto de *hard law* quanto de *soft law*, bem como das iniciativas e da programação contida na agenda das instituições mercosurenhas, apresentam-se os instrumentos e as políticas públicas, criados pelo bloco, que deveriam ser empregados, no caso dos venezuelanos, para a regularização migratória.

Por fim, no Capítulo 5, são apresentadas as considerações finais e as conclusões obtidas, a partir de uma rígida análise, desde o ponto de vista metodológico, que revela uma pesquisa séria, de fôlego, que pretendeu não só cumprir com um requisito para a colação de grau, senão, e principalmente, contribuir com a produção e sistematização do conhecimento, brindando um olhar crítico (e por que não caridoso) para a situação de milhares de pessoas que buscam um recomeço, um novo lugar.

Por esses e outros motivos, convido o leitor a prestigiar a obra que se apresenta, que revela ao mundo acadêmico uma pesquisadora perspicaz, destemida, audaz e determinada, com a qual tive a honra de compartilhar vários momentos de estudo e discussão de temas voltados à efetivação dos direitos humanos nos espaços integrados.

São Leopoldo, maio de 2020.

**LUCIANE KLEIN VIEIRA**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS



## APRESENTAÇÃO

A presente obra é fruto de Dissertação de Mestrado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com financiamento do Programa de Excelência Acadêmica da CAPES, cuja banca de defesa ocorreu em 26 de novembro de 2019. Registra-se que os dados presentes nesta obra foram atualizados até 31 de janeiro de 2020.

A pesquisa se propôs a responder de que maneira podem ser utilizados os instrumentos jurídicos e estruturas institucionais existentes no MERCOSUL, a respeito da migração e da livre circulação de pessoas, para que haja uma resposta coordenada dos Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) em relação ao fluxo migratório proveniente da Venezuela, de forma a respeitar a proteção dos direitos humanos assumidos pelo bloco e a promover o aprofundamento do sistema de integração, especialmente no que tange ao fomento da construção de uma cidadania regional.

Isso porque a crise política, econômica, social e humanitária instaurada na Venezuela, nos últimos anos, provocou intenso fluxo migratório, impondo diversos desafios para a região sul-americana, que está recebendo a maior parte destes imigrantes. Neste cenário, o MERCOSUL, enquanto importante ator regional, possui normativas e órgãos especializados amparados na livre circulação de pessoas e proteção dos direitos humanos dos migrantes, instituindo políticas que, inclusive, buscam constituir um conceito de cidadania regional. A Venezuela, por sua vez, é Estado Parte do MERCOSUL, ainda que se encontre atualmente politicamente suspensa por ruptura da ordem democrática.

A motivação para transformar a Dissertação no presente livro, vem da necessidade em difundir cada vez mais os instrumentos existentes no MERCOSUL na temática migratória, que ainda não são suficientemente conhecidos e utilizados, a fim de contribuir para o aprimoramento e a efetivação dos direitos humanos das pessoas migrantes, bem como fomentar a integração e o protagonismo regional em países que ainda vivem os efeitos de seu passado colonial.