



Moisés da Silva Andriolo

**Da constituição dos Regimes de Refúgio
à gestão migratória militarizada da
Operação Acolhida**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre em Ciências
Sociais pelo Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais, do Departamento de Ciências
Sociais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a. Maria Celina Soares D'Araujo

Coorientador: Prof. Roberto Vilchez Yamato

Rio de Janeiro,
Setembro de 2021



Moisés da Silva Andriolo

**Da constituição dos Regimes de Refúgio
à gestão migratória militarizada da
Operação Acolhida**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Prof^a. Maria Celina Soares D'Araujo

Orientadora

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Roberto Vilchez Yamato

Coorientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Rickson Rios Figueira

Universidade Federal de Roraima – UFRR

Prof^a. Maria Sarah da Silva Telles

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2021

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

Moisés da Silva Andriolo

Graduado em Teologia pela FATERJ. Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Foi bolsista pela CAPES e desenvolveu sua pesquisa sobre os Regimes de Refúgio sob a orientação de Maria Celina d'Araujo e coorientação de Roberto Vilchez Yamato.

Ficha Catalográfica

Andriolo, Moisés da Silva

Da constituição dos Regimes de Refúgio à gestão migratória militarizada da Operação Acolhida / Moisés da Silva Andriolo ; orientadora: Maria Celina Soares D'Araujo ; coorientador: Roberto Vilchez Yamato. – 2021.

164 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2021.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Refúgio. 3. Estado. 4. Cartagena. 5. Regional. 6. Operação Acolhida. I. D'Araujo, Maria Celina Soares. II. Yamato, Roberto Vilchez. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. IV. Título.

CDD: 300

Para o amor das minhas estações, Suzana, cujo incentivo
e apoio me trouxeram até aqui.

Agradecimentos

À minha querida orientadora, Maria Celina Soares D'Araujo, sou grato por seus ensinamentos, pelas manhãs memoráveis de aula e de trocas ricas entre uma mestra e seus alunos. Agradeço sua prontidão em responder e comentar o texto deste trabalho em suas idas e vindas e sua perseverança nesse caminho de dúvidas e distrações que muitas vezes me acometeram diante do fascínio pelo objeto desta pesquisa. Seu incentivo e encorajamento foram indispensáveis. Também agradeço pelo meu coorientador Roberto Vilchez Yamato, que me introduziu com maestria no universo das Relações Internacionais (RI) e do refúgio, pelo tempo devotado em nossas conversas, por sua leveza e pelas intervenções precisas. Agradeço aos professores que participaram da Comissão examinadora Sarah Silva Telles e Rickson Rios Figueira, que ofereceram seu tempo e conhecimento, com comentários e feedbacks que ajudaram a tomada de rumo dessa empreitada.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-RIO (PPGCIS) sou grato a todo corpo docente e discente e a seus funcionários, que prontamente atendem todas nossas solicitações. Sem vocês esse programa de Mestrado não seria realidade.

Não poderia deixar passar em branco a Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM) da PUC-Rio, pois esse ambiente interdisciplinar foi um laboratório de ideias e um lugar de intercâmbio riquíssimo com pessoas de vários campos disciplinares, as quais se mostraram comprometidas em entender esse universo enorme que é o refúgio. Minha gratidão se estende ao CAPES¹ pela bolsa de mestrado, a qual viabilizou tempo e recursos para o desenvolvimento desta dissertação

Agradeço a inspiração dos meus amigos venezuelanos Francisco e Libi, em nome de quem dedico esta dissertação a todos aqueles que se acharam obrigados a deixar a terra da sua natalidade e memória, em busca de uma terra de hospitalidade, onde o futuro ainda é um horizonte aberto a ser construído.

São muitos os amigos que encontramos ao longo da jornada. A todos vocês que habitam na minha memória - cujos nomes conheço - minha gratidão pelo incentivo, pela companhia, pelas palavras de afirmação e de confrontação – pelas preciosas orações.

Agradeço aos meus pais, Pedro e Doroti, pelos ricos ensinamentos de vida, pelo encorajamento e pelo legado de valores e fé, que definem muito a minha essência e quem sou eu. Vocês serão para sempre uma inspiração em meu caminho. Minha gratidão é grande por pertencer a uma família que mesmo imperfeita se ama, se ajuda, se alegra com os triunfos uns dos outros e chora com suas dores e lágrimas. Por isso, não esqueço da minha amada irmã Carolina, dos meus tios queridos, Marcos, Lílian, Lídia e Davi, e meus queridos primos, sobrinhos, cunhados e sogros. Todos vocês fazem parte da minha vida e tê-los por perto é uma confraternização e celebração da dádiva que é viver.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço à família que de modo especial posso chamar de “minha”, meu lar. “Minhas” lindas filhas Rebecca e Júlia, ser pai de vocês duas é o melhor da vida, estar com vocês e partilhar tempos de qualidade é o que mais se parece com a sensação da eternidade. Obrigado porque vocês simplesmente são, existem e me dão o adjetivo que mais amo: pai. Sem o apoio e a alegria contagiante que irradia da fala, do sorriso e do jeitinho de vocês, eu estaria em outro lugar, mas não onde estou.

“Minha” esposa. Suzana, obrigado por você ser gentil, amável e doce - por combinar sensibilidade e força. Se você não acreditasse em mim, não teria forças e meu horizonte não seria largo. Com você descubro a poesia de que o mais extraordinário da vida é viver a sucessão das coisas simples e diárias - com quem amo. Com você encontro a beleza da rotina, que se redefine em outra palavra muito diferente do tédio. Cada dia com você, nesses vinte e quatro anos de partilha, é uma dádiva e como eu gosto de compartilhar a vida boa com você. Obrigado, meu amor.

Acima de tudo, agradeço Àquele de quem recebo tudo que é motivo para dar graças - por meio de quem *vivo, respiro e existo*. Meu coração é todo gratidão ao Deus que para mim não é um conceito abstrato distante, mas um Pai amoroso, presente nas coisas minúsculas e maiúsculas da vida.

Resumo

Andriolo, Moisés da Silva; D'Araujo, Maria Celina Soares; Yamato, Roberto Vilchez. **Da constituição dos Regimes de Refúgio à gestão migratória militarizada da Operação Acolhida**. Rio de Janeiro, 2021. 164p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho apresenta a constituição histórica dos regimes de proteção aos refugiados em suas três esferas - global, regional e nacional -, assumindo sua complementariedade na consolidação da proteção aos deslocamentos forçados. Partindo de uma pressuposição construtivista, esta abordagem apresentará os marcos de proteção ao refúgio como construtos históricos fomentados dentro de interações sociais e que estão em fluxo contínuo de especificação sobre os novos carecimentos humanos. Nessa perspectiva construtivista que integra abordagens interdisciplinares para os estudos internacionais, será empregado o vocábulo regime em relação às construções de proteção, com normativas, princípios e vias procedimentais em torno da temática do refúgio. Assim, emoldurado por uma estrutura cronológica, a pesquisa começará da esfera mais ampla da Convenção de 1951, passando pela esfera Regional para culminar no marco de proteção nacional ao refugiado. Especial enfoque será dado à esfera regional na ampliação da definição de refugiado, que se concretiza na América Latina por meio da Declaração de Cartagena de 1984, a fim de superar os limites eurocêtricos da definição clássica. Tal abordagem da região está conectada ao Brasil que incorpora na lei 9.474/97 a definição clássica internacional e a definição ampliada de graves e generalizadas violações de direitos humanos de Cartagena. Traçado o caminho, esta dissertação apresenta dentro do marco do regime nacional de refúgio a resposta brasileira ao fluxo de venezuelanos por meio da Operação Acolhida. Portanto, analisaremos os eixos da gestão migratória militarizada brasileira, que ocorre com forte proeminência das Forças Armadas. A esse respeito, o trabalho destaca a simultaneidade da lógica humanitária e securitária da resposta nacional, que demonstra ambivalência entre proteger o venezuelano e proteger-se dele.

Palavras-chave

Refúgio; refugiado; Estado; Convenção de 1951; Cartagena; regional; Venezuela; venezuelanos; Operação Acolhida.

Abstract

Andriolo, Moisés da Silva; D'Araujo, Maria Celina Soares (Advisor); Yamato, Roberto Vilchez (Co-Advisor). **From the constitution of the Refugee Regimes to the militarized migratory management of Operation Welcome.** Rio de Janeiro, 2021. 164p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work presents a historical constitution of the refugee protection regimes, in their three spheres - global, regional, and national – assuming its complementarity in consolidating the protection to the forced displacement. Starting from a constructivist presupposition, this approach will present the refugee protection framework as historical constructs fostered within social interactions, and which are in a continuous flow of specification over the new human needs. From this constructivist perspective that integrates interdisciplinary approaches to the international studies, the word regime will be used, in relation to the constructions of protection, with norms, principles and procedural pathways, around the theme of refuge. Thus, framed by a chronological structure, this research will start from the broader sphere of the 1951 Convention, passing through the sphere Regional, to culminate in the framework of national refugee protection. Special focus will be given to the regional sphere in expanding the definition of refugee, which takes place in Latin America, through the 1984 Cartagena Declaration, to overcome the Eurocentric limits of the classic definition. This approach of the region is connected to Brazil, which incorporates in law 9.474/97 the international classical definition and the expanded definition of serious and widespread human rights violations in Cartagena. Tracing this path, this dissertation presents, within the framework of the national refugee regime, the Brazilian response to the flow of Venezuelans, through the Operation Welcome. Therefore, we will analyze the axes of this Brazilian militarized migratory management, which occurs with strong prominence of the Armed Forces. Thus, this work highlights the simultaneity of the humanitarian and security logic of this national response, which demonstrates ambivalence between protecting the Venezuelans and protecting ourselves from them.

Keywords

Refuge; refugee; State; 1951 Convention; Cartagena; regional; Venezuela; Venezuelans; Operation Welcome.

Sumário

Introdução	13
Justificativa.....	16
Objetivo e questão da pesquisa	18
Metodologia da pesquisa	19
Estrutura da dissertação	22
1. Da constituição do regime internacional de direitos humanos ao regime dos refugiados.....	28
1.1. Sobre refugiados e apátridas	29
1.2. O fracasso do Estado-nação “absoluto” como causa histórica para a constituição de um regime internacional de direitos humanos.....	33
1.3. A emergência do regime internacional de direitos humanos	35
1.4. Constituição do regime internacional de proteção aos refugiados	43
1.4.1. Antecedentes do refúgio.....	43
1.4.2. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	45
1.4.3. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951	46
1.5. Esforços de categorização migratória para “privilegiar” o “legítimo” refugiado	51
1.6. Está aberto o caminho para a ampliação da definição de refugiado	55
2. A constituição do regime regional e nacional de proteção aos refugiados: uma (re)construção do regime internacional na região e no Brasil.	59
2.1. A importância da esfera regional para a ampliação de direitos	59
2.2. A Declaração de Cartagena de 1984: uma leitura regional do refúgio	65
2.3. Processos revisionais de Cartagena	71
2.4. A constituição do regime nacional de proteção aos refugiados.....	76
2.5. Convergência de regimes na Lei 9.474.....	82
2.6. Lei 13.445.....	85
3. Operação Acolhida: a resposta militarizada da gestão migratória brasileira.....	89
3.1. Contexto geral do deslocamento forçado no mundo	89
3.1.1. Contexto histórico por detrás da migração venezuelana.....	91
3.1.2. Os venezuelanos chegam a Roraima	96
3.2. História e base normativa para Operação Acolhida	101
3.2.1. As organizações internacionais chegam em Roraima.....	102
3.2.2. A gestão migratória é assumida pelo governo federal.....	105
3.3. Operação Acolhida: uma cooperação civil militar	112
3.3.1. Por que o Exército?	116

3.4. Os três eixos da Operação Acolhida.....	120
3.4.1. Primeiro eixo: Ordenamento de fronteira.....	120
3.4.1.1. Quais são as opções de regularização migratória dos venezuelanos?	125
3.4.2. Segundo eixo: Acolhimento.....	131
3.4.3. Terceiro eixo: Interiorização	136
3.5. Efeitos da COVID-19 sobre os eixos da Operação Acolhida.....	142
4. Conclusão	148
5. Referências bibliográficas	151

Lista de tabelas

Tabela 1: Ranking dos países que mais recebem venezuelanos na região	96
Tabela 2: Funções ministeriais do Comitê Federal de Assistência Federal	111
Tabela 3: Organizações parceiras da Operação Acolhida	115
Tabela 4: Lotação de abrigos em Roraima (Boa Vista e Pacaraima)	133
Tabela 5: Abrigos em Manaus em 2018.....	134
Tabela 6: Interiorização em Números	137

Lista de abreviaturas e siglas

ACNUR – Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas

CIMIC – Cooperação Civil Militar

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIR – Direito Internacional dos Refugiados

FAB – Força Aérea Brasileira

FT Log Hum – Força Tarefa Logística Humanitária

GIGM – Gabinete Integrado de Gestão Migratória

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti

OA – Operação Acolhida

OIM/IOM – Organização Internacional para as Migrações

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

PAM – Plano de Ação do México

R4V – Plataforma de Coordenação Regional Interagência

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – Fundo nas Nações Unidas para a Infância

Introdução

Desde 2015, uma grande diáspora venezuelana mudou a paisagem do seu país e realocou o povo mundo afora, mas, notadamente, foi o eixo Sul-Sul no contexto regional do próprio continente e dos países vizinhos que vivenciou a entrada das pessoas que se deslocaram contra seu próprio direito sagrado de liberdade. Esta foi e tem sido a maior diáspora da América Latina nos últimos 50 anos.

Por causa desse fenômeno, profusamente divulgado na mídia com contornos “catastróficos”, decidi, em um primeiro momento, ouvir os próprios venezuelanos, me interessando por suas narrativas pessoais e pelas razões de seu êxodo nas recentes páginas da história venezuelana. Igualmente procurei saber mais sobre a instabilidade política que se estabeleceu nas instituições democráticas daquele país. Entretanto, para a definição de um objeto de pesquisa, meu olhar ainda estava muito difuso. Minhas possibilidades de objeto se ampliaram de tal forma que meu leque de opções incluía a narrativa do refugiado e das próprias agências de refúgio no Brasil, a conjuntura da Venezuela que deflagrou a sistemática violação de direitos humanos e a mobilização do governo brasileiro por meio da Operação Acolhida (OA) em Roraima.² Logo, qual o caminho e rota deveria traçar?

O ponto determinante aconteceu pelo contato que tive com a Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM) da PUC-Rio, uma iniciativa acadêmica implementada pelo ACNUR em centros universitários nacionais para estudar a temática do refúgio. Nesse ambiente, construído para ser interdisciplinar, pude conhecer, sob diversificados pontos de vista disciplinares, a questão do refúgio. Particularmente, interessei-me por aquilo que me pareceu mais primário: a estrutura do universo do refugiado e sua constituição enquanto estatuto jurídico de proteção internacional da pessoa humana - inexistente até 1951. Assim, pude conhecer as nuances que particularizam o refugiado dentro de marcos normativos, que declaram sua identidade como sujeito de direitos dentro de um regime internacional de proteção à pessoa humana, e, com ele, um regime de proteção internacional aos refugiados.

² A Operação Acolhida é uma operação do exército brasileiro a partir de fevereiro de 2018, para com os venezuelanos que fugindo da crise política, econômica e institucional da Venezuela, atravessam a fronteira de Pacaraima, no Estado de Roraima. São três suas áreas de atuação: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização.

Nesse contexto, vendo o refugiado como um emigrante e imigrante, pude notar que as variadas tipologias migratórias, convencionadas para classificar os fenômenos de mobilidade humana, ressaltam o paradoxo de ser humano em uma ordem que privilegia cidadãos e que “humaniza” por meio da cidadania. Desse modo, chamou-me atenção o tráfego do refugiado não somente por estradas, florestas e mares, mas pelas vias de um universo jurídico-político internacional, com a lógica prevalecente de fronteiras delimitadoras do espaço de quem está dentro e fora, de quem pertence e de quem não pertence ao Estado-nação.

À medida que avançava nas investigações, apercebi-me da complexidade do cosmos jurídico-político estruturante da realidade do refúgio e sua vasta teia que intrinca o internacional, o regional e o nacional (Moreira, 2012, p.17, Vélez 2011). A imbricação originou nas minhas impressões um padrão de pensamento e uma moldura para esse trabalho – cronológica e a partir do mais geral para o particular.

Pensando sob a ótica das Ciências Sociais, me interessei por esse universo, principalmente, pela perspectiva das proteções internacionais da pessoa humana, como um construto processual da história. Diante de tal cenário, deparei-me com um fato social inescapável que impõe seus imperativos e vias obrigatórias a todos os atores do refúgio e a seu próprio protagonista: o refugiado (Durkheim, 2019, Bobbio, 2004).

À vista disso, optei por pesquisar a constituição histórica do refúgio dentro dessa arquitetura jurídico-política de Estados e de organizações internacionais emblemáticas para o Regime Internacional de Refugiados. A partir do marco do nascimento da proteção internacional dos direitos humanos, esse trabalho irá abordar, de modo interconectado, o Regime Internacional do Refugiado, analisando seus desdobramentos do nível global para o regional e nacional; do mais amplo para o mais específico, até chegar ao Brasil e particularmente em Roraima, onde se concentram os fluxos de entrada dos venezuelanos em território nacional.

Pretendo em trabalhos futuros dar voz ao protagonista desse universo pela narrativa autoral do próprio refugiado. No entanto, por ora, impõe-se a necessidade lógica de conhecer o mundo institucional dentro do qual vigora um dispositivo jurídico de proteção aos refugiados, reconhecendo quais são seus desenvolvimentos

e novas conquistas que têm se dado no âmbito jurídico-político internacional, dos Estados e das regiões.

Com senso de inevitabilidade de que não é possível falar do refugiado separando-o do lugar institucional pelo qual transita, senti-me compelido a entender esse campo, pois os agentes do refúgio e os próprios refugiados habitam dentro desse cosmos burocrático, sem o qual não há concessão do estatuto do refúgio por parte de um Estado Nacional. Portanto, o espectro organizacional do refúgio, com suas diversas instituições que se encontram interdependentes, dispondo o doméstico e o internacional à curtíssima distância, serão o objeto dessa pesquisa, com particular atenção à gestão migratória brasileira ao fluxo recente de refugiados venezuelanos.

Sob a análise do cosmos dualístico de Estados nacionais e Organizações Internacionais ocupando um lugar de terceiro - entre os Estados -, o refugiado ilustra muito nitidamente a convivência, tensão e conflito entre o doméstico e o internacional. “A convivência” porque os dois mundos precisam se entrecruzar para a realização legal do refúgio, já que, embora o estatuto de proteção ao refugiado seja internacional, sua concretização como status conferido a um solicitante depende da concessão em âmbito nacional, dado que a demarcação do mundo em fronteiras nacionais, de acordo com o ditame da soberania do Estado-nação, tendo o poder de definir o *não pertencimento* de quem está fora (*outsider*), também define a identidade de *pertencimento* de quem está dentro (*insider*). Por isso, o refúgio se realiza por essa lógica de que o refugiado é *outsider* e *insider* ao mesmo tempo (Haddad, 2018; Walker, 2013), pois seu direito de apelar por refúgio - sob os auspícios de um dispositivo de direito internacional - visa a cidadania, a qual só se acha no interior de um Estado Nacional, tendo em vista que o refugiado também é um emigrante e imigrante ao mesmo tempo (Figueiredo, 2020; Haddad, 2008). Ao despedir-se de sua natalidade, ele sai do que aos nossos olhos é exterior e vem até nós, às nossas fronteiras, bairros, favelas, colégios, hospitais - enfim, ao nosso Estado e Nação. Nesse viés, há um padrão global de migração que liga os países de êxodo e de entrada como um “único fenômeno” (Figueiredo, 2020, p.17) na existência do refugiado e o domiciliar e o internacional estão intrincados em uma dinâmica de síntese, na qual as partes não podem ser consideradas autonomamente. As três esferas - destacadas no presente trabalho - que pertencem a esse universo

são o internacional, o regional e o nacional e como o refugiado vive entre essas instâncias, além de ser dentro e fora, situa-se na liminaridade entre o local e o global.

Justificativa

A atualidade de falar sobre proteção aos refugiados justifica-se pela premissa construtivista³ (Dunoff, Pollack 2013; Herz, Hoffman, 2004) de que a proteção dos direitos humanos é um construto histórico. Tal assertiva abre-nos o caminho da flexibilização do conceito de refúgio como uma necessidade imperiosa às novas formas de deslocamento forçado no mundo, ainda sem custódia internacional. Sendo a ordem jurídica dos direitos humanos um artefato historicamente construído, é necessário assumir a importância da continuidade dessa construção pelas esferas regionais e nacionais, a partir do seu eixo inicial eurocêntrico e internacional – desde que não estritamente presa à definição clássica de *perseguição*. Intrincando essas dimensões de modo complementar será mais apropriado classificar a proteção da migração forçada na América Latina por uma ótica regional de refugiado. A forma pela qual o Brasil, por sua vez, integra e a sua resposta a imigrantes regionais - como venezuelanos – consequentemente poderá ter um potencial de leitura mais sensível e adequada à realidade que os cerca.

Em razão do meu interesse inicial, despertado pelo exponencial crescimento do deslocamento forçado venezuelano na América Latina e no Brasil, vejo a relevância de dar enfoque especial a este que construiu uma definição ampliada de refugiado - da qual o Brasil se beneficia ao incorporá-la em seu aparato legal. Predominantemente, os venezuelanos migram para os países que integram o sistema interamericano de direitos humanos e potencialmente são beneficiários dessa proteção, já que o Brasil em junho de 2019 passou a reconhecer a condição de “grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela” de acordo com o marco da Declaração de Cartagena⁴, tal como reconcebidos e incorporados nos

³ Esse construtivismo, ao qual me refiro, foi pensado no contexto da disciplina de Relações Internacionais (RI) e nos estudos interdisciplinares de RI e Direito Internacional (DI).

⁴ A Declaração de Cartagena de 1984 é fruto de um colóquio acadêmico na Colômbia na cidade de Cartagena das Índias no ano de 1984, que produziu uma declaração regional de proteção aos refugiados, incluindo como causa de refúgio “graves e generalizadas violações de direitos humanos” - considerando as especificidades regionais.

termos do Art. 1(III) da lei nacional do refúgio, 9.474/97 (Refúgio em Números, 2021). A definição ampliada do marco regional - incorporada na *Lei do Refúgio* - demonstra que a complementariedade das esferas regionais e nacionais em relação ao marco internacional já está em vigor no Brasil desde 1997, porém, no caso dos venezuelanos, o enquadramento começa a ser aplicado pelo Brasil a partir de junho de 2019. Tal perspectiva direciona o título desse trabalho: *Da Constituição dos Regimes de Refúgio à gestão migratória militarizada da Operação Acolhida*. As preposições *Da* e *à* nesse título enfatizam um movimento histórico, que representa esta premissa de que os direitos humanos não são apenas dados, mas construídos. Por *Constituição* não me refiro a algo já estabelecido e estático, mas a um movimento de construção, de constituição e de instituição de direitos que já tiveram seus primeiros delineamentos e marcos emblemáticos e que podem se especificar a tipos particulares de humanos, cujos carecimentos demandam novas proteções (Bobbio, 2004; Donnelly, 2013).

Em um sentido amplo, podemos falar sobre os três níveis *dos Regimes Internacionais de Refúgio*, do título desse trabalho, como regimes no plural, pois dentro da esfera internacional, regional e nacional há construções de marcos normativos de proteção, princípios, regras, organizações e processos decisórios (Krasner, 1983) que demonstram o aspecto construtivista dos regimes enquanto processos históricos em andamento. Ademais, particularmente no caso dos regimes de refúgio, as esferas regionais e nacionais constroem conjuntamente definições de refugiado, mais amplas que a definição clássica.

Sobre as palavras *gestão migratória militarizada da Operação Acolhida*, quero destacar as particularidades da gestão migratória brasileira, sobre a qual esse trabalho demonstrará sua ambivalência por ser militarizada, isto é, confiada a forças de segurança de defesa nacionais e, por conseguinte, sendo pendular entre o humanitário e o securitário. Mesmo com um aparato normativo moderno, o Brasil apresenta procedimentos governamentais que contrariam a lógica internacionalista do refúgio - não fundada sobre soberania e autodeterminação do Estado -, o que contraria, igualmente, o princípio constitucional da prevalência da dignidade humana e o *ethos* de Cartagena, para o qual é mandatório um tratamento ao refugiado associado aos direitos humanos em um sentido amplo.

Objetivo e questão da pesquisa

O objetivo geral deste trabalho, focado no Regime Internacional de Refugiados, é apresentar o esquema e estrutura jurídico-político dos regimes internacional, regional e nacional de refugiados. Tendo isso em vista, será evidenciado, por meio do processo histórico da constituição dessas três instâncias, que o mundo no qual habita o refugiado é um cosmos burocrático marcado pela normatividade jurídico-política de Estados-nação - uma lógica estatal na qual a cidadania é o modo de se realizar o direito humano. Nesse contexto, o caminho da pesquisa irá demonstrar o conceito dinâmico de refugiado à luz das ampliações regionais, considerando a plasticidade dos construtos sociais legais referentes ao refúgio. Apresentaremos dentro de um marco histórico e legal a evolução do estatuto do refúgio, com enfoque no contexto da Declaração da Cartagena, e seus processos revisionais, que ocorrem pelo cruzamento das vertentes dos direitos humanos com o direito dos refugiados. Portanto, as três esferas serão apresentadas, sublinhando a relevância do eixo regional, o qual define um conceito dilatado e ampliado de refugiado, absorvido pelo aparato normativo brasileiro.

Tratando-se de seus objetivos específicos, a presente dissertação discorrerá sobre o tema da constituição histórica da proteção aos refugiados, delimitando seu objeto ao marco jurídico-político que compõe essa arquitetura global de Estados e Organizações Internacionais, com foco no regime de proteção regional para refugiados. A fim de alcançar o objetivo da investigação, esta pesquisa apresentará o contexto da sua origem histórica, pois os direitos humanos são um artefato cultural imaterial confeccionado historicamente, positivado e internacionalizado. Dentro dessa abordagem sublinharemos a lógica que operou para o surgimento dos sítios jurídico-políticos de direitos humanos em um sentido *lato* e especificamente os dos refugiados nos âmbitos internacional, regional e nacional. Uma vez que entramos no universo dos regimes do refúgio, nos planos internacional, regional e nacional, mapearemos seus marcos legais, sujeitos institucionais e escopo conceitual, demonstrando sua lógica intrínseca. O intrincado caminho da complementariedade e convergência das esferas possibilitará a apresentação da definição do conceito de refugiado, historicamente construído desde o seu marco fundante, e a finalidade de mostrar como essa evolução resulta em um conceito ampliado regional é ressaltada pelo avanço, em termos de especificidades, ser muito mais desenvolvido que a

Convenção de 1951, já que desde Cartagena a América Latina continua tendo abertura para amoldar seu marco legal em face das emergentes configurações históricas, por intermédio dos processos revisionais a cada 10 anos (Piovesan, 2013b; Vélez, 2011). Assim, fazendo um estado da arte dos regimes de proteção, mostrarei as particularidades da resposta brasileira em Roraima pela Operação Acolhida.

Minha contribuição será um trabalho de natureza interdisciplinar, no qual consta mapeamento institucional da Operação Acolhida - instituição de coordenação militar – como resposta à crise humanitária decorrente do fluxo maciço de venezuelanos para o estado de Roraima. Desse modo, demonstrarei a lógica nessa opção de gestão migratória militarizada fundada sobre fortes premissas soberanistas e nacionalistas, que contraria a conotação do refúgio, fundado sobre alicerces internacionais, exatamente para fazer frente ao raciocínio absoluto da soberania Estado-cêntrica.

Metodologia da pesquisa

O modo escolhido para abordar a constituição histórica dos regimes de refúgio foi influenciado pelo meu contato com a Cátedra Sérgio Vieira de Melo da PUC-Rio, que favoreceu o diálogo entre disciplinas, de sorte a fundamental interação em face da complexidade da trama do refúgio e seus agentes. Assumo nesse trabalho, a partir da tradição das ciências sociais, o diálogo com juristas, internacionalistas, politólogos e autores de direitos humanos, transitando de maneira interdisciplinar entre Ciência Política, Relações Internacionais e Direito Internacional.

A investigação fará uma busca de um critério cronológico da constituição do regime internacional, regional e nacional de proteção aos refugiados, partindo do pressuposto que existe linearidade entre essas dimensões e interdependência. Por meio de pesquisa bibliográfica, institucional e de marcos normativos, essa dissertação traçará um mapeamento institucional dessas três instâncias a partir de suas raízes históricas e dos marcos legais que originam e ampliam a proteção do refugiado diante de novos desafios.

A interdisciplinaridade marca esse trabalho a começar pela variedade de suas fontes bibliográficas e documentais. Mas, principalmente, o próprio vocábulo *regime* aplicado nesse trabalho procede de “abordagens” interdisciplinares “de IR / IL”, que, mesmo reconhecendo a liminaridade entre as disciplinas de Relações Internacionais e Direito Internacional, promovem interação mútua na construção de uma perspectiva interdisciplinar de estudos internacionais (Yamato, Hoffman, 2018, p.11).

No cenário de Relações Internacionais, nas décadas de 1970 e 1980, o estudo de regimes se desenvolveu a partir dessa “nova agenda interdisciplinar” que defende “mais atenções às organizações internacionais”, ultrapassando o rigor teórico de ver o Estado como o único ator internacional (Ibid., p. 5; Herz, Hoffman, p. 67). Diferentemente de uma linguagem positivista e tecnicista do direito, aplica-se o conceito sob forte premissa construtivista, integrada a uma visão de construção social das normas e instituições. Assim, vinculado também à tradição das ciências sociais, a visão construtivista, em cuja esteira caminhava os estudos de regime, trouxe a visão de que normas e regras “são criadas e reproduzidas através de práticas e interações humanas”. (Rosa, 2021, p. 16; Dunoff e Pollack 2013; Yamato, Hoffman, 2018; Donnely, 2007; Herz, Hoffman, 2004). Tal perspectiva não separa agência e estruturas, pois “os agentes individuais constroem socialmente essas estruturas” (Rosa, 2021, p. 16) e estas condicionam os agentes.

Da lavra de Krasner vem o conceito clássico de regime, como “Um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.” (Krasner, 1983, p.1) Herz e Hoffman elucidam seu significado nestes termos:

Os princípios são ideias gerais sobre como o mundo funciona, ou como ele deveria funcionar, e as normas estabelecem as obrigações e os direitos dos atores. Esses são os elementos fundamentais dos regimes. Uma mudança dos princípios ou das normas de um regime representa uma modificação da natureza do mesmo. As regras e os procedimentos decisórios referem-se à operacionalização do regime (2004, p. 12).

A partir dessa construção em torno de *princípios, normas, regras e procedimentos decisórios* podem surgir instituições nas quais “as expectativas mútuas e convergentes, e as crenças compartilhadas dos atores” (Rosa, 2021, p. 21)

orbitam em torno de uma temática específica, *stricto sensu*, como o próprio refúgio (Herz, Hoffman, 2004; Herz, Yamato, 2018).

Desse modo, um estudo sobre regimes, como construtos históricos tendem a esclarecer as seguintes perguntas:

o que explica o surgimento de instâncias de cooperação baseadas em regras no sistema internacional? Como os regimes afetam o comportamento de atores estatais e não estatais nas áreas temáticas em que foram criados? (Rosa, 2021, p.19-20).

Nesse viés, o trabalho irá se empenhar na investigação dessas construções históricas de regimes. Entendo ser esta uma matéria das ciências sociais integrada a abordagens construtivistas de Relações Internacionais e Direito Internacional que, então, descrevendo os valores e normas que constituem os três níveis do regime internacional de refugiados, consideraremos regime (s) no plural, não porque estão prontos, mas porque figuram uma relação internacional, com marcos, regras e instituições construídas e, em construção contínua, como os processos de revisão de Cartagena demonstram (Bobbio, 2004; Donnelly, 2013). Mesmo Cartagena não sendo de caráter vinculante, como uma convenção ou tratado internacional, e, mesmo não havendo em âmbito regional algo exatamente correlato à Convenção de 1951, há por meio de Cartagena uma interação entre os atores. Tal documento demonstra sua força em gerar dentro da região intensa interação entre Estados, atores da sociedade civil, atores não governamentais e internacionais, em torno de uma temática comum que conclama à ação cooperativa de vários seguimentos. Para além do encontro ao construtivismo não só na ênfase de construção, mas, também, à corroboração do seu enfoque na expansão da definição de atores - para além dos estatais.

Porém, ressalvo, não me refiro a três instâncias estanques com fontes jurídicas autônomas para o refúgio, pois há um único Regime Internacional dos Refugiados, ⁵dentro do qual esses níveis se complementam e dentro da complementariedade falo de regimes de refúgio.

Reitero que não pretendo usar um rigor tecnicista jurídico, haja vista que procuro mobilizar e me valer da palavra regime, devido à perspectiva

⁵ Esse Regime Internacional de Refugiados se refere a uma vertente jurídica particular do direito internacional, a saber, Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

interdisciplinar que assumo nesse trabalho. Quando articulo com outros autores que usam expressões correlatas, como vertentes jurídicas, mantenho a expressão do autor e faço um intercâmbio entre as expressões sempre quando necessário, porém buscando manter a essência do conceito.

O processo histórico do qual fala o construtivismo e que é reforçado pela teoria de Bobbio (2004) está em constante processo de construção e nesse sentido nós compreendemos *constituição* nesse trabalho como uma *construção*. Assim, esta plasticidade reforça a premissa do construto histórico não acabado, de caráter processual, tendendo à especificidade dos seus beneficiários.

Como fato social, o universo jurídico-político internacional pertence a uma realidade socialmente construída, e o estatuto do refúgio é uma proteção criada dentro de um tempo específico, sendo inexistente anteriormente. Portanto, iremos abordar as condições históricas, os marcos legais principais e as organizações representantes do refúgio nos níveis global, regional e nacional. Ademais, caminhando do mais amplo para o particular, daremos enfoque à gestão migratória brasileira, a qual tem o protagonismo militar na chamada Operação Acolhida.

As ciências sociais têm o potencial de compreensão da estrutura jurídico-política que tutela as relações sociais dos regimes de refúgio - entre todos os seus interlocutores, incluindo os próprios refugiados. Por isso, o quadro normativo do refúgio será examinado e, para tal, sua investigação não poderá prescindir de um olhar para a origem, o desenvolvimento e sua função social (Prudente, 2018; Durkheim, 2019).

Estrutura da dissertação

No *primeiro capítulo*, falaremos da *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*, porém, começando pela leitura da constituição de um Regime Internacional de Direitos Humanos, cujo ponto culminante é a *Declaração Universal de Direitos Universal de 1948*. A partir do contexto entreguerras e depois do Holocausto, apresento o surgimento das hordas de deslocados forçados como um problema gerado pela falência do Estado-nação na proteção dos seus cidadãos que cria para as minorias - refugiados e apátridas - campos de internato, onde

funcionam leis de exceção. A estrutura jurídico-política do Estado-nação imputava a ele o lugar de protetor exclusivo dos seus cidadãos dentro do seu território nacional até os crimes perpetrados por este sugerirem um *domínio reservado*, no qual qualquer coisa pode ser feita desde que esteja dentro da sua jurisdição territorial. Ocorre que nesse momento cresce uma preocupação, sem precedentes, por parte da sociedade das nações para com os grupos de refugiados e se impõe o desafio de construir uma proteção internacional, inclusive, contra o próprio Estado. Em vista disso, apresento os delineamentos da construção de um Regime Internacional de Direitos Humanos, que haverá de construir uma linguagem jurídica a partir do Tribunal de Nuremberg para incluir uma categoria nova chamada de *crimes contra a humanidade* e que, juntamente com a base constitucional da Carta da ONU e a Declaração Universal de Direitos Humanos, desenvolveram um Regime Internacional, cujo ponto alto da construção é a Declaração (Agamben, 2008; Agamben, 2004; Arendt, 2014; Herz, Yamato, 2018; Piovesan, 2013b).

Fruto desse processo histórico, surgiu uma proteção específica para os refugiados e apátridas⁶. Com a Convenção de 1951, se estabelece um estatuto que até então não existia - para proteger pessoas deslocadas – sobre um fundamento de “merecerem” proteção com base em dignidade inerente e não em cidadania. Assim, funda-se o estatuto do refúgio sobre um fundamento internacional, e não soberanista. A Convenção de 1951 apresenta o refugiado como alguém que perdeu “a proteção diplomática do seu país de origem” (Moulin, 2011, p.148) e que, por isso, é forçosamente deslocado por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, sendo também configurado como alguém que ultrapassa fronteiras internacionais a fim de pedir refúgio em outro Estado (Convenção de 1951). Esta breve e introdutória definição evidencia que as circunstâncias do refúgio condicionam o conceito de refugiado aos acontecimentos históricos em solo europeu, definindo-o como seres humanos que sofreram deslocamento até o marco da Segunda Guerra. Consequentemente, aqueles que sofreram o mesmo tipo de drama humano após o termo da Grande Guerra não eram especificados na *Convenção*, nem os que viviam o deslocamento

⁶ Dentro do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas há duas Convenções para proteger, esses seres humanos destituídos de nacionalidade: *A Convenção das Nações Unidas do Estatuto do Apátrida* de 1954 e *A Convenção das Nações Unidas para Redução da Apatridia* de 1961 (Justo, 2012, p. 16).

forçado em outros continentes. Entretanto, o *Protocolo de 1967*, reconhecendo essa limitação temporal e geográfica como um atraso diante de um mundo em que os refugiados proliferavam, deliberou suspender essas restrições geográficas e temporais na definição de quem são eles. Dessa forma, seu documento suprimiu a frase “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (Convenção de 1951, Art. 1º), a qual denotava um refugiado pós-Segunda Guerra e atrelado causalmente àquele evento. Abriu-se pioneiramente o caminho para as construções regionais ampliadas da definição que superam um limite conceitual de refugiado europeu. Esse debate de ampliação de proteção aos refugiados em âmbito regional começou no final da década de 1960, Organização da Unidade Africana (OUA), e materializou-se na década de 1980, na América Latina.

O *segundo capítulo* falará dessa ampliação que complementa a definição clássica de 1951 e que vem a reboque de um processo histórico que começa na OUA e inspira a América Latina na construção de uma proteção adequada à sua realidade. Ainda que as inovações regionais não modifiquem o Direito Internacional de Refugiados alicerçado na Convenção e seu Protocolo em 1967, os regimes regionais têm o potencial de abrir portas para que a definição ampliada seja empregada a novos padrões de mobilidade forçada.

A Declaração de Cartagena de 1984 é uma declaração regional de proteção aos refugiados, fruto de um colóquio acadêmico na Colômbia sediado na cidade de Cartagena das Índias em 1984, que distintamente se posicionou dentro da América Latina como voz de contextualização diante das ditaduras da década de 1970 e dos dois milhões de refugiados na América Central no início da década de 1980. Reconhecendo a plasticidade do conceito de refugiado, propôs revisões a cada dez anos que objetivam tratar de novos instrumentos de proteção para deslocados que não se encaixam facilmente na evasiva definição da *Convenção* e do *Protocolo* como “perseguidos” (Jubilut, Madureira, 2014; Da Cunha, De Almeida, 2008; Vélez, 2011). Cartagena é um marco desse regime em construção contínua, por meio dos seus processos revisionais, que prestam atenção especial para as particularidades regionais - como narcotráfico, guerrilhas e regimes totalitários. Seu *ethos* é de responder à pergunta de quem é esse refugiado na América Latina e, para a dilatação da proteção na esfera regional, Cartagena defende a intersecção das

vertentes do Direito Internacional, principalmente do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) com o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) (Jubilut, 2007; Cançado Trindade, 1995), que, dentro de uma perspectiva interdisciplinar, também pode ser tida como uma interconexão entre *regimes* de direitos humanos (Dunoff, Pollack 2013; Herz, Hoffman, 2004).

Nesse mesmo capítulo, também mostraremos essa dinâmica de complementariedade entre o que chamarei no trabalho de regimes internacional e regional, já que a intersecção da definição clássica e regional são incorporadas na Lei 9.474/97 em seu artigo 1º, incisos I e III, respectivamente, dando base para um regime nacional de proteção aos refugiados⁷. Mostro que, apesar do Brasil reconhecer em seu aparato legal a definição de *graves e generalizadas violações de direitos humanos* de Cartagena, este princípio não era sistematicamente aplicado aos venezuelanos, o que mudou em junho de 2019, quando o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) reconhece pessoas advindas da Venezuela como refugiadas pelos critérios de Cartagena. Por fim, apresento a Nova Lei da Migração (13.445/2017), que foi um fundamento legal para a alternativa de regularização migratória por residência para o imigrante venezuelano, sobretudo, antes do seu enquadramento pelo critério ampliado de Cartagena.

Chegando ao último e *terceiro capítulo*, começaremos apresentando um contexto do cenário mundial de mobilidades forçadas, dentro do qual se encontram os refugiados venezuelanos como a segunda maior diáspora de refugiados do mundo, apenas atrás dos Sírios. Do geral para o particular, olharemos panoramicamente para a Venezuela, em busca do reconhecimento dentro da sua conjuntura política, econômica e social os fatores que conjuntamente operaram como fator expulsivo para configurá-los como refugiados pelo mundo e principalmente no eixo Sul-Sul. Isto posto, mostraremos as narrativas de risco e emergência que acompanharam sua chegada no Estado de Roraima, a partir de 2016, alimentadas pelas mídias governamentais que teciam uma conexão automática entre migração e criminalidade (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021; Simões, 2018).

⁷ O Art. 1(II), desse dispositivo legal nacional, também inclui a proteção de apátridas, mas esse não será o foco desse trabalho, cujo objeto é a definição de refugiado.

Esse tom de risco, crise e ameaça tornou-se paradigmático para a gestão migratória brasileira, a qual se tornou um híbrido que mesclava linguagem humanitária e securitária. A preocupação com a defesa nacional contra “ilícitos transfronteiriços” (Araújo, Sparta 2020, p.74028) fez com que o Exército Brasileiro fosse escolhido para gerir uma *Força Tarefa Logística Humanitária* (Força Log Hum), para qual foi nomeado o General de Divisão Eduardo Pazuello como coordenador do que ficará conhecido como Operação Acolhida. Isso ocorre após um processo normativo apresentado nesse capítulo que culminou, em 2018, na federalização da resposta ao fluxo venezuelano pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial.

A Operação das Forças Armadas Brasileiras, mais predominantemente do Exército, trabalha dentro de uma arquitetura organizacional de Cooperação Civil Militar (CIMIC). Tal enquadramento significa uma execução de atividades em um ambiente interagência, com diversidade de atores militares e variados segmentos civis, agências internacionais e não governamentais. Dentro desse espectro de relações mútuas, veremos atores humanitários trabalhando sob o comando do Exército, inclusive ACNUR e OIM.

O trabalho da Operação Acolhida acontece em três eixos, os quais serão descritos e examinados: Ordenamento de Fronteira, Acolhimento e Interiorização. O ordenamento é realizado na fronteira entre Santa Helena de Uiarém na Venezuela e a cidade de Pacaraima no Estado brasileiro de Roraima. Seu propósito é criar na cidade fronteira de Pacaraima uma logística com posto de triagem para regularização migratória na Polícia Federal, emissão do CPF e da carteira de trabalho do estrangeiro e imunização. Ao segundo eixo de *acolhimento* pertence as atividades de abrigamento dos venezuelanos mais vulneráveis, por meio de onze abrigos no município de Boa Vista e dois em Pacaraima. Já *interiorização* visa minimizar a carga do sistema público de Roraima e se constitui como uma estratégia para a integração do imigrante venezuelano. Esse eixo administra a distribuição pela federação por meio da voluntariedade, tanto dos venezuelanos, como dos municípios acolhedores. (R4V, s/d, Operação Acolhida, s/d).

Desse modo, olharemos para esses três eixos, sublinhando a ambivalência da resposta migratória que conjuga o fator humanitário e securitário. Ao mesmo tempo, ela é caracterizada por uma responsividade ambígua, porquanto oferece uma

proteção para os venezuelanos e simultaneamente se protege destes. Por último, terminaremos com uma breve atualização dessas atividades diante do enfrentamento da COVID-19.

1. Da constituição do regime internacional de direitos humanos ao regime dos refugiados

Nesse primeiro capítulo, trataremos da constituição do regime internacional dos direitos humanos e, mais especificamente, a partir dele, da constituição do regime internacional de proteção dos refugiados. O marco histórico envolvendo o período entreguerras e particularmente os horrores do holocausto ensejaram por parte da comunidade internacional uma busca por cooperação que visava limitar o poder do Estado para prevenir a reedição de acontecimentos semelhantes aqueles (Rosa, 2021). Nesse momento da história, colocava-se a crítica a questão do Estado-nação perseguir e violar os direitos fundamentais de seus próprios cidadãos dentro de sua jurisdição territorial, tal como se evidencia no evento emblemático do holocausto, o qual será um divisor no processo de construção internacional da proteção dos direitos humanos. Diante disso, tornou-se imperioso repensar os pressupostos fundamentais da arquitetura político-jurídica internacional, como aqueles relacionados às ideias correlatas de soberania e não-intervenção e de soberania, jurisdição e territorialidade (Ferris, 2011, Donnelly, 2013, Yamato, 2014, Piovesan 2013 b).

Desse modo, era necessário questionar se havia uma zona acinzentada de “domínio reservado” do Estado, na qual este teria o direito de decidir e fazer o que quisesse –dentro do seu território e em relação, sobretudo, à sua própria população – em “decorrência de sua soberania, autonomia e liberdade” (Piovesan, 2013 b, p. 479). Neste cenário, os primeiros traços do Direito Internacional dos Direitos Humanos começavam a se revelar e surgem “os primeiros delineamentos” (Ibid., p. 187) de uma preocupação individualizada ao ser humano, pela qual será construído um regime de proteção *internacional* dos direitos humanos, para além da sua vinculação com o Estado, pois até então, nos termos do Tratado de Vestfália, a prerrogativa estatal de proteger seus próprios cidadãos era a essência absoluta do conceito de Estado. Assim, por essa lógica seus direitos não eram concebidos como uma matéria internacional de direitos humanos de caráter universal (Ferris, 2011; Donnelly, 2013; Yamato, 2014; Piovesan 2013 b).

Portanto, passemos agora à história europeia entreguerras e do segundo grande conflito global, tendo em vista vislumbrar a constituição do regime de proteção internacional dos direitos humanos. E, particularmente – de acordo com

nossa delimitação de análise -, o que provocou as imensas hordas de refugiados, para tornar essa questão uma preocupação sem precedentes por parte da sociedade de nações. Até o presente momento da história os países desconheciam um instrumento de proteção sobre o indivíduo não desejado nem protegido por nenhum Estado.

1.1. Sobre refugiados e apátridas

O período entre as duas grandes guerras globais foi de tumultuada instabilidade política na Europa, com guerras civis violentas em meio a uma profusão de tratados de paz. Mesmo no silêncio dos canhões - no íterim de 20 anos entre as duas guerras -, segundo Hobsbawm havia uma força desintegradora “do grande edifício da civilização do século XX” (2004, p. 30). De modo semelhante, Hanna Arendt (2014), ao tratar do Declínio do Estado-nação, apresenta a tácita beligerância europeia desse período – distante de ser um tempo de quietismo e paz - e magistralmente correlaciona os eventos do período ao fracasso de um sistema de Estados que produz minorias, apátridas e refugiados – todos abandonados à própria sorte.

Com efeito, se estabeleceu uma “crise social e moral”: a Europa, antes centro do mundo, reduto da moral e de ilibada reputação pelo “poder, riqueza, intelecto e ‘civilização ocidental’” ruiu. Houve uma descontinuidade com o século XIX marcadamente conhecido como tempo de “progresso material, intelectual e moral” e suposto avanço civilizatório (Hobsbawm, 2004, p. 22).

Findada a primeira guerra, o efeito colateral dos Tratados de Paz de Versalhes debilitou o sistema do Estado-nação europeu que reporta ao Congresso de Viena de 1815 como marco (Silva da Silva, Rodrigues, 2012). Com o colapso simultâneo dos impérios Austro-Húngaro, Russo e Otomano, foi deixado um enorme espaço vazio na Europa e no Oriente Médio - e outros Estados despontaram. O Tratado de Paz de Versalhes propunha subdividir e retraçar o mapa europeu, guiando-se pelo critério da formação de Estados com uniformidade étnica e linguística sob a égide da autodeterminação, isto é, uma lógica de reforço ao poder estatal e ao conceito de nação como a constituição de um grupo étnico. Dessa política, culminariam grandes tensões para minorias destoantes, de sorte que o valor

que era dado à etnicidade para a reconfiguração europeia tornava indesejáveis Estado-nações de pequeno porte e com minorias étnicas (Hobsbawm, 2004; Arendt, 2014). Com a extinção dos dois grupos multinacionais, surgiram os apátridas e as minorias, provocando deslocamentos maciços de seres humanos, sem “aqueles direitos que até então eram tidos e até definidos como inalienáveis” (Arendt, 2014, p. 371), pela estrita lógica de pertencimento a um Estado.

Em outras palavras, Agamben faz a mesma síntese da gênese dos refugiados:

A primeira aparição dos refugiados como fenômeno de massa se deu no fim da Primeira Guerra Mundial, quando a queda dos impérios russo, austro-húngaro e otomano, e nova ordem criada pelos tratados de paz devastam profundamente a ordem demográfica e territorial da Europa centro-oriental. Em pouco tempo se deslocam de seus países 1.500.000 russos brancos, 700.000 armênios, 500.000 búlgaros, 1.000.000 de gregos, centenas de milhares de alemães, húngaros e romenos (2015, p.24 e 25).

Essas minorias sofreram deslocamentos forçados por causa da sua nacionalidade e em torno delas criou-se, naquele cenário pós-guerra, a “figura do refugiado” que “surge pela incapacidade de determinado país de origem garantir a proteção de seus cidadãos, fazendo com que estes saiam em direção a outro país, em busca de proteção internacional” (Rosa, 2021, p. 27-29). Daí o refúgio ser uma resposta internacional àqueles que perderam a proteção doméstica, porque nenhum Estado-nação poderia ser coagido a proteger seres humanos que não fossem seus nacionais (Arida, Yamato, 2010; Jubilut, 2007; Moulin, 2011).

Apenas para colocar o problema do refúgio, antes de examiná-lo mais detidamente, transcrevo abaixo as palavras de Carolina Moulin referindo-se à definição clássica estabelecida formalmente nos termos da Convenção de 1951:

o refugiado é aquela pessoa que se encontra fora do seu país de nacionalidade e/ou residência e, por medo de perseguição, não pode mais recorrer ao seu governo para obter proteção. Nesse sentido, trata-se de quem perdeu a proteção diplomática de seu país de origem [...] (Moulin, 2011, p. 148).

Nesse ponto culminante da história, emerge uma categoria de pessoas que perde seu lar e vive a situação inusitada de parecerem fadadas a não encontrar nenhum novo lar, já que “não podiam ser assimilados em parte alguma” (Arendt,

2014, p. 369). Por conseguinte, as minorias étnicas e os apátridas, sem qualquer vinculação jurídica com seu país de natalidade e sem um destino nacional futuro, vivem uma espécie de vida desencarnada do Estado e do lugar doméstico, o qual nessa ordem vigente “é concebido como espaço da ordem, da convivência, do progresso, da vida coletiva, da justiça e da história (Moulin, 2012, p.2; Arendt, 2014). Os primeiros deslocados e apátridas que se tornaram uma preocupação de “conotação internacional” foram judeus que se recusavam à guarida dos nascentes governos consolidados no poder, armênios fugidos do império turco e russos desnacionalizados por força da revolução socialista de 1917 (Silva da Silva, Rodrigues, p. 129, Rosa, 2021).

Diante dessa inusitada configuração, os refugiados entraram na agenda das relações internacionais, pois prevalecia “a percepção compartilhada de que a proteção de minorias era central na manutenção da paz e estabilidade entre nações, pautando acordos de paz” (Santos, 2021, p.100).

Ser integrante de um grupo minoritário na época entreguerras significava viver completamente destituído de lei ou sob aquelas leis de exceção denominadas de *Tratado das Minorias* (Arendt, 2014). Visto que a ordem vigente se configurava por meio de territórios com leis nacionais, os campos de internato para os quais eram deslocados não podiam inserir o refugiado dentro de uma ordem cidadã, na qual impera a lógica estatal. Desse modo, “desde os anos 30, os campos de internamento oferecidos aos refugiados eram tudo que o mundo tinha para proteger os deslocados” (Silva da Silva, Rodrigues, 2012, p.131). Segundo os termos de Hannah Arendt, esses acordos representavam uma “excepcional imposição temporária dos direitos humanos”⁸ (2014, p.380) e, por consequência, afiançados pela Liga das Nações, deveriam reconhecer como exceções 30% dos 100 milhões de europeus (Ibid., 2014).

Os Tratados que pressupunham a necessidade de garantias elementares para esse contingente humano foram “a grande novidade trazida para as relações internacionais naquele momento” (Silva da Silva, Rodrigues, p.130). Todavia, eles demonstram a limitação na ordem jurídico-política vigente, na qual “a forma como

⁸ Vejo a aplicação da expressão direitos humanos aqui por Hannah Arendt como recurso retórico, já que existe certo anacronismo, pois essa linguagem se afirma a partir de 1945.

o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, restrito ao domínio reservado do Estado” (Piovesan, 2013 b, p. 479). Até esse momento não havia uma linguagem jurídica para classificar crimes contra a humanidade e a proteção era aos direitos do homem enquanto cidadão de um Estado específico. Entretanto, nenhum país que subscreveu o Tratado imputou-lhe valor efetivo de lei, mas a exceção virou a regra, pois, se a lei emana exclusivamente do Estado, o que se desenha é um cenário de leis de exceção, como foi o caso dos campos de internato (Agamben, 2008). Portanto, esses povos viviam em um interstício, já que, nessa racionalidade corrente, ninguém potencialmente desfrutava dos seus direitos humanos (Arendt, 2014).

Não havendo nenhuma organização superior ao Estado nessa ordem (Reis, 2004), era fundamental uma esfera *entre* os Estados que limitasse, como já dito, seu poder absoluto. Nas palavras de Roberto Yamato,

[...] tradicionalmente nas relações internacionais, os direitos humanos eram considerados um assunto político estritamente doméstico, protegido ou “impermeabilizado” pela autoridade absoluta e jurisdição exclusiva do Estado sobre seu território e sua população (Yamato, 2014, p. 17-18).

Nesse sentido, não havia no âmbito das relações internacionais um regime de direitos humanos e nem um estatuto jurídico de proteção internacional que respondesse à questão do refúgio, fora das excepcionalidades e das medidas de caráter provisório. Nas palavras de Arendt, “não existia método internacionalmente reconhecido e aceito” (2014, p. 380). Então, surge um problema que não havia sido colocado antes daquela forma e nessas proporções. Era a primeira vez que os refugiados se tornavam um problema de escala global ao ponto de se tornarem uma preocupação da sociedade de nações, já que o Estado falhara em sua função de proteger seus nacionais. Isto posto, urgia a construção de uma proteção de caráter internacional, mediadora e não fundada estritamente na lógica da soberania estatal.

Era preciso repensar os limites contidos nos pressupostos de soberania, não-intervenção e jurisdição territorial, dado que estes delineamentos na construção jurídico-política das relações internacionais na época não permitiam um Estado “ser internacionalmente responsabilizado pelo tratamento desumano de cidadãos” (Herz, Yamato, 2018, p. 13). Em vista disso, a lógica intrínseca a esta visão de poder

podia, inclusive, criar o “pretexto” de que os crimes perpetrados eram simplesmente uma questão de *soberania, autonomia e liberdade* estatais (Piovesan, 2013 b, p 479). Logo, a questão que esse desafio colocava cobrava um *repensar* da concepção de soberania, mas também de proteção internacional da pessoa humana, acarretando uma revisão da própria relação entre o Estado-nação e soberania, como também de um Estado com a comunidade internacional (Herz, Yamato, 2018; Yamato, 2014; Piovesan 2013 b, Donnelly, 2013).

1.2. O fracasso do Estado-nação “absoluto” como causa histórica para a constituição de um regime internacional de direitos humanos

O século XX pôs em xeque os horizontes largos e irrestritos da soberania de um Estado nacional. Nações estadocratas, como a Rússia revolucionária e a Alemanha nazista, deram amostras de abusos de poder que repercutiram em atrocidades jamais vistas. Desse modo, emergiram formas engenhosas de assassinato coletivo – pela instrumentalidade tecnológica – e essas estruturas burocráticas racionalizadas, alinhadas a uma bandeira de limpeza étnica, inevitavelmente questionaram os ideais iluministas de progresso e de fé no ser humano, bem como o ideal de que o avanço científico e tecnológico estaria a serviço de forças civilizatórias. Igualmente, o vulto “criminal” assumido pelo Estado sobre seus cidadãos colocou em xeque as premissas fundamentais da ordem política liberal, dentre as quais o contratualismo, que funda-se na relação entre Estado e cidadãos, sublinha o lugar exclusivo do Estado-nação de encarregar-se na proteção dos seus nacionais (Agamben, 2008; Agamben, 2004; Giddens, 2005, Bobbio, 2004. Piovesan, 2013 b). Consequentemente, a Europa entrou em colapso com seus mais gloriosos ideais, justo ela que promoveu marcantes conquistas civilizatórias em prol da legalidade dos direitos do homem⁹, como a magistral Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão - do mote de liberdade, igualdade e fraternidade - e a Revolução Parlamentar Inglesa. Esse continente do “iluminismo”, “progresso” e “avanço civilizatório” tornara-se palco das violações mais brutais à dignidade humana. Apenas no século XX, duas grandes guerras mundiais eclodiram em solo

⁹ Até esse ponto da história a linguagem dos direitos era direitos do homem e não direitos humanos.

européu, onde testemunhou-se a violência mais cruenta e bárbara, paradoxalmente perpetrada pelos “civilizadores” do mundo.

Se os Estados vivem uma autonomia absoluta dentro de seus territórios, o despotismo e a autocracia não tardam a aparecer e conseqüentemente tornam-se potenciais ameaças não apenas contra seus cidadãos, mas por extensão à humanidade. Devido à falta de poder e de boa vontade europeia em dar proteção a pessoas vitimadas pelas guerras “surgiram as hordas de refugiados e assim os regimes internacionais começaram a pensar em regular e tentar solucionar esta questão de forma razoável.” (Silva da Silva, Rodrigues, 2012, p.129).

Nesse ponto da história, a suficiência da proteção estatal é radicalmente questionada diante das barbaridades perpetradas pelos Estados, dos quais ironicamente se esperava um papel de proteção sobre seus cidadãos. Na medida em que se multiplicavam as ações abusivas, aliadas a uma lógica soberanista absolutas de *domínio reservado*, parecia crescer a ideia de que dentro da jurisdição territorial estatal os crimes podiam acontecer em solo anômico, sem responsabilização internacional (Herz, Yamato, 2018, p. 13; Piovesan, 2013 b, Donnelly, 2013). Os limites dessa ordem jurídico-política tornaram imperativo pensar e construir uma proteção internacional para aqueles sujeitos, que, além de não terem sido protegidos pelo Estado, foram violados por este.

Para entender a dramaticidade gerada pelos limites do Estado-nação, é preciso pensar primeiramente na sua acepção conceitual como uma associação jurídica que implica soberania interna e externa e que do ponto de vista social “refere-se ao conjunto de seus integrantes, o povo do Estado”. (Habermas, 2004, p.130). Assim, fora dessa unidade jurídico-política, os deslocados viviam em terra anômica e, como supramencionado, sem qualquer tutela, pois os direitos humanos “eram entendidos como parte dos assuntos políticos internos dos Estados” (Yamato, 2014, p.17)

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial, não havia nas relações internacionais uma “língua político-jurídica própria para lidar com tais atrocidades” (Yamato, 2014, p.18), já que era de jurisdição exclusiva do Estado lidar com seus cidadãos, não havendo um dispositivo jurídico eficaz para lidar com indivíduos violados fora desse território. Por implicação, os horrores desse

absolutismo estatal não conheciam um precedente histórico “para internacionalmente tipificar como crimes tais atos atrozes” (Yamato, 2014, p.18; Hertz, Yamato, 2018; Bobbio, 2014; Piovesan, 2013 b), visto que os direitos humanos eram um assunto da ordem interna para com seus nacionais, pois os Estados eram considerados os “únicos sujeitos genuínos do direito internacional, e “os indivíduos podiam apenas ser objeto de entendimentos entre Estados” (Bull, 2002, p. 98).

Antes do advento do regime internacional de direitos humanos, os titulares das garantias precisavam ser nacionais de algum país que homologasse sua cidadania pela ligação legal com o Estado. No entanto, esses acontecimentos aqui descritos, culminados pelos flagelos das guerras mundiais, deram ensejo a humanos sem direito a direitos humanos (Rosa, 2021; Bobbio, 2004; Aganben, 2015; Arendt, 2014; Moulin, 2011). Sem qualquer dispositivo jurídico a invocar fora dessa órbita, na qual imperava a lei, não achavam legalidade sem o Estado e nem eram achados como sujeitos de direitos, privados do *status* de cidadãos. Nesse contexto, a ordem estatal privilegia o cidadão e o nacional em detrimento do estrangeiro e apátrida, que não habitam dentro da ortodoxia do eixo da “velha trindade Estado-povo-território”. Daí não serem vistos sob ótica humanitária, contudo, como um indesejável problema. (Arendt, 2014, p.385; Harbemas, 2004). A condição de cidadão - uma realidade de personalidade jurídica - legitimava a agenda de direitos a seres humanos inscritos na ordem do Estado, mas não prevalecia um direito baseado na lógica da habitação dentro de sua condição humana (Agamben, 2004).

Com efeito, quando o Estado falha em proteger seus cidadãos e persegue seus próprios nacionais, como foi o caso da Alemanha nazista com os judeus, urge um novo dispositivo de proteção que não conceba “a humanidade como sujeito de direito a partir da ótica do Estado; impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade” (Cançado Trindade, apud Piovesan, 2013a, p. 44).

1.3. A emergência do regime internacional de direitos humanos

Nesse ponto do argumento, é importante destacar que o surgimento dos regimes de proteção internacional da pessoa humana preenche esse vácuo deixado pelo Estado nacional no quesito de proteção, uma vez que a incipiente ideia de

direitos humanos ainda sobrevivia dentro do sistema que vigorava, mas sob o paradigma da Revolução Francesa de direitos do homem e do cidadão, a qual alocava o direito humano ao território do Estado. Por isso, Bull afirma que a sobrevivência dos direitos humanos “adquiriu uma existência subterrânea” e “tornou-se potencialmente um elemento subversivo da própria sociedade internacional” vigente nos moldes de Vestfália (2002, p.98).

Foi o episódio do Holocausto o estopim para o nascedouro de um regime de proteção internacional de direitos humanos (Donnelly, 2013, Bobbio 2004; Yamato, 2014; Basilio, 2021), cujo desdobramento resultará em um aparato legal específico para os refugiados na Convenção de 1951, a qual iremos abordar adiante. Como marco emblemático que ensejou os regimes internacionais de proteção de direitos humanos e de proteção de refugiados em escala global, o acontecimento compreendido como um atentado estatal exige uma proteção contra o próprio Estado para pessoas, como aquelas 40 milhões deslocadas após a Segunda Guerra Mundial. Este evento apresentou ao mundo uma “criminalidade governamental” que “faz com que a tradicional presunção de inocência dos sujeitos soberanos do direito internacional pareça o mais puro escárnio.” (Habermas, 2004, p. 178). No Holocausto, o afaçador da segurança dos direitos atenta contra seus cidadãos e usa a arma estatal para desnacionalizá-lo, usurpando-se da estrutura jurídico-política estatal com o propósito de perpetrar seus crimes. Nesse esquema burocrático, premeditadamente se dissolvia a cidadania - antes da execução – com a intenção de que tal horror ocorresse no campo “anômico” do *domínio reservado* do Estado (Arendt, 1999; Agamben, 2004; Piovesan, 2013 b).

Em reposta ao Holocausto, surge no Tribunal de Nuremberg uma iniciativa da sociedade de nações em criar uma condição legal internacional de crime perpetrado pelo Estado em relação a seus cidadãos e, assim, responsabilizar aqueles indivíduos que em nome do Estado-nação protagonizaram atrocidades contra seres humanos individuais (Donnelly, 2013; Yamato, 2014). Os traçados da internacionalização dos direitos humanos passam a ganhar corpo neste tribunal, no qual circunscreve-se o poder para julgar os *crimes contra a paz*, *crimes de guerra* e *crimes contra a humanidade*. Entretanto, dos três enquadramentos citados, somente os *crimes contra a humanidade* representam uma inovação por tratar-se da “inclusão de uma nova categoria de crime internacional” (Yamato, 2014) - contra

indivíduos, e não Estados -, visto que já havia precedente internacional para *crimes contra a paz* e *crimes de guerra* (Piovesan, 2013 b; Donnelly, 2013).

Nesse cenário, no qual prevalece a figura de um indivíduo violado pelo Estado, se faz premente a escrita de uma nova linguagem jurídica e, de fato, ela surge e terá força de responsabilizar “criminalmente os indivíduos perpetradores de tais violências” (Yamato, 2014, p.18).

Embora a resposta internacional de Nuremberg ao Holocausto não seja diretamente ao refúgio, indiretamente o tangencia por dois motivos: (1) por meio deste julgamento está em curso o processo de internacionalização dos direitos humanos, do qual haverá uma vertente particular de proteção aos refugiados e (2) o Holocausto figura como uma violência estatal, cuja perseguição culminou na migração forçada de milhões de pessoas, o que leva diretamente à questão do refúgio. Dessa forma, o Holocausto é uma espécie de interface para enxergar a questão do refúgio.

A partir dessa conjuntura irá se construir o entendimento de que o crime perpetrado contra os judeus não foi um delito restritamente local. Ao contrário, foi um ato criminoso contra toda a humanidade e por causa disso não é mais suficiente apenas um código legal de jurisdição nacional, posto que o mundo testemunhara a desmoralização do Estado em termos de justiça, igualdade e liberdade (Arendt, 2014; Agamben, 2008; Agamben, 2004; Alexander, 2003).

Abordando a questão sob o ponto de vista da sociologia, Jeffrey Alexander (2003) afirma que esse marco histórico fatídico gerou uma construção sociológica de valores universais, intensificando uma pungente sensibilidade ética com ênfase na dignidade humana – paradoxalmente, ressaltada nessa sombria hora da história humana. De acordo com a sua teoria, a “institucionalização e valorização do bem sagrado” é efeito do que foi rotinizado “como mal absoluto” e o Holocausto teria ocupado um lugar sem precedentes como um *trauma cultural* que cicatriza a consciência coletiva por intermédio dos “processos de subjetivação” (Lima, 2018, p. 350-351). A razão para um crime contra um grupo particular ser recontado como um ato criminoso contra a humanidade é porque o trauma em questão, possuindo “extensão simbólica e identificação psicológica”, se sociabiliza na coletividade como um mal contra todos (Ibid., 2018).

Desse modo, os valores dos povos para o nascimento da Organização das Nações Unidas (ONU), ou pelo menos da sociedade interestatal que a perfaz, evidenciam por meio da *Carta* e da *Declaração de Direitos Humano* uma valorização peculiar pela paz da humanidade, com um espírito refratário à guerra.

Consequentemente, nessa conjuntura do pós-guerra, emerge a *Carta da Nações Unidas* de 1945, a qual ressalta o propósito de manutenção e estabelecimento da paz e da segurança em âmbito internacional, tendo em vista colocar limites aos Estados dentro de uma lógica que configura um “novo regime de segurança coletiva” para prevenir (Herz, Yamato, 2018, p. 15; Donnelly, 2013). Mas, igualmente, é um marco de afirmação das questões fundamentais no que tange desenvolvimento e direitos humanos, tal como nota-se em seu preâmbulo:

a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (Carta das Nações Unidas)

Nessa esteira histórica, a conjunção de fatores como a tipificação dos *crimes contra a humanidade* juntamente com os fundamentos institucionais e normativos lançados pela *Carta da ONU* e o evento emblemático e culminante da Declaração de Direitos Humanos se constituem no marco fundante e simbólico do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) (Donnelly, 2013; Herz, Yamato, 2018, Bobbio, 2004; Piovesan, 2013 a, 2013 b). Com a ONU, essa reafirmação dos direitos humanos dentro da sociedade de Estados-nações reaviva o direito humanitário já existente. Ela também será o marco para o desdobramento de uma vertente específica de proteção humana a refugiados e apátridas (Rosa, 2021; Alves, 2003; Santos, 2021, Jubilut, 2007).

Dessa maneira, uma estrutura legal internacional subsiste concomitantemente ao Estado nacional, tendo em vista que uma sociedade internacional de nações depende de povos democráticos em plena faculdade de autodeterminação, a fim de garantir legitimidade e zelar pela preservação desse ordenamento interestatal (Bobbio, 2004; Bull, 2002). Na nova estrutura, Cohen afirma que “os dois núcleos legais fundamentais do dualístico sistema

internacional” igualmente necessários e complementares para a construção de “uma versão mais justa deste sistema” são a igualdade soberana dos Estados e os direitos humanos universalizados (Cohen, 2012, p. 15, tradução nossa).

Essa ideia de um sistema de Estados, sob *uma versão mais justa*, depende da coexistência da igualdade soberana estatal com a prevalência dos direitos humanos universais. É o compromisso com a proteção internacional dos direitos humanos que reajusta a forma da relação do Estado com a comunidade internacional e com o próprio sentido de autodeterminação. Tais reajustes para uma versão mais justa da ordem - naquele momento - implicava “a reconstrução internacional dos ‘direitos do homem’ como ‘direitos humanos’” (Herz, Yamato, 2018, p. 13; Cohen, 2012; Donnelly, 2013), isto é, a passagem dos direitos exclusivamente vinculados a uma ordem soberana estatal para o reconhecimento internacional dos direitos humanos.

Nesse contexto histórico, foi a perda da proteção diplomática do lugar que deveria assegurar a proteção o fator determinante para a revisão da própria ordem de Estado e para oportunizar o lugar liminar do internacional.

Para Bobbio (2004), a nova ordem que resultará no marco da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* é produto histórico de um processo que começa com a filosofia jusnaturalista, a qual assume o conceito de direitos naturais imanescentes à humanidade até sua positivação em um Estado, sua generalização, internacionalização e especificação (Bobbio, 2004). Desse modo, o jusnaturalismo despertou a ideia de direitos humanos inalienáveis sediados em cada indivíduo que, segundo Bobbio, tal concepção baseada na premissa de uma justiça natural é acolhida “pela primeira vez por um legislador” (2004, p. 18) na *Declaração de Virgínia* (1776) e na *Declaração do Homem e do Cidadão* (1798)

A segunda fase da construção histórica dos direitos humanos produz documentos legais gerados pela independência dos Estados Unidos da América e da Revolução Francesa, tendo o mérito de positivar o direito humano dentro de um Estado para tornarem-se fontes inspiradoras e substanciais das Declarações subsequentes de âmbito internacional (Jubilut, 2007). Todavia, se restrito ao âmbito estatal, segundo Bobbio, o direito do homem “ganha em concreticidade, mas perde em universalidade”. Nesse sentido, a despeito do enorme avanço, a proteção recaía

à jurisdição estatal, não havendo um terceiro a quem apelar no caso de desmandos e abusos perpetrados por parte do Estado. Portanto, nessa linguagem política os direitos são do homem, enquanto cidadão de um Estado específico. Sendo assim, não repercutia em proteção internacional, nem colocava o humano acima do elemento civil (Costa, 2017; Jubilut, 2007; Agamben, 2004).

Nesta segunda etapa, como fruto da positivação, todos os habitantes dentro de um Estado são sujeitos titulares de direitos humanos. Ocorre a socialização do princípio de igualdade perante a lei em matéria de proteção a direitos humanos básicos e a individualização do direito é ampliada para todos os nacionais (Bobbio 2004; Jubilut 2007). Esse paradigma do Estado como única instância no que tange a direitos humanos permaneceu até a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, já no pós-guerra, surgem iniciativas internacionais para evitar uma nova catástrofe global como foram as duas grandes guerras. É quando nasce a ONU em 1945 para inaugurar a *terceira fase* no desenvolvimento dos direitos humanos, chamada de *internacionalização*, pois, a partir de então, será inaugurado um sistema jurídico-político

no qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (Bobbio, 2004, p. 19).

No âmbito da nascente *Organização das Nações Unidas* (ONU), o legado do *ethos* humanitário ultrapassa a dimensão estatal para inspirar a Assembleia Geral da ONU na criação da *Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948*. É na ONU que as “forças supranacionais” prometem cooperação internacional para uma sociedade global que, segundo os termos da *Carta*, busca se desvencilhar dos “flagelos da guerra”, o que na prática significa o ideal da paz (Habermas, 2004, p. 150; Carta da ONU).

O objetivo da ONU é:

atuar exatamente na manutenção da segurança e da paz internacionais, para desenvolver relações amistosas *entre* os Estados, para promover a cooperação entre os povos, especialmente na defesa dos direitos humanos, e para funcionar como um centro harmonizador das ações internacionais neste sentido. (Jubilut, 2007, p. 55, grifos nossos).

Destaco no texto citado a preposição *entre*, que posiciona a ONU não em lugar de transcendência, mas em um sítio intermediário, ocupando lugar liminar, como reiterado no texto acima - *entre Estados* e *entre os povos*. Destarte, a ordem emergente não é uma supressão da lógica estatal; é um mecanismo de manutenção dela, por intermédio do terceiro, apelando para a finalidade de *desenvolver relações amistosas*. Reverbero as palavras de Bull que o “propósito primeiro da sociedade internacional é a preservação do próprio sistema e da própria sociedade de Estados (Bull, 2002, p. 16). O sistema atual continua a vigorar por meio das relações recíprocas entre Estados e ainda permanece o paradigma político do Estado-nação (Cohen, 2012; Bull, 2002). Dentro desse espectro, tratamos a temática da proteção dos direitos humanos do refugiado, objeto dessa análise, pois sem Estado não há refúgio (Cohen, 2012; Bull, 2002).

O que forma a *Proteção Internacional da Pessoa Humana* - entendida aqui de uma maneira lato sensu - é a soma das variadas ramificações de proteção humana que são o *Direito Internacional Humanitário* (DIH) para os conflitos bélicos, cuja origem é mesmo anterior ao *Direito Internacional de Direitos Humanos* (DIDH); o DIDH que é o mais amplo em termos de proteção humana e o *Direito Internacional dos Refugiados* (DIR), cujo mandato se destina a refugiados e apátridas (Santos, 2021; Ferris, 2011; Cançado Trindade, 1995, Da Cunha, De Almeida, 2008).

Assumo a posição de Cançado Trindade et al, que, em vez de conceber três sistemas estanques, postula um amplo sistema de proteção internacional de Direitos Humanos *lato sensu* com essas três ramificações - *stricto sensu* – supracitadas, cada uma respondendo com proteções específicas. O sentido dessa visão unitária é que as três vertentes se interseccionam confluindo para o mesmo objetivo comum que é a proteção ao humano em todas as suas carências (Jubilut, 2007; Cançado Trindade, 1995).

O vocábulo *direito*, como aplico acima, a cada uma das vertentes de proteção ao ser humano refere-se a uma área especializada do *Direito Internacional*, que, a partir da perspectiva interdisciplinar desse trabalho, também será identificada como um regime internacional de proteção (Dunoff, Pollack 2013; Herz, Hoffman, 2004). A definição clássica de regime vem de Krasner (1983), quem o conceitua como “Um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.” (Krasner, 1983, p.1).

À vista disso, regimes podem incluir organizações internacionais numa determinada área temática internacional *stricto sensu*, como direitos humanos, refúgio e humanitarismo, entre outros (Herz, Hoffman, 2004; Herz, Yamato, 2018).

Vale ressaltar que, pela delimitação da pesquisa enfocar o regime internacional de proteção aos refugiados, o estatuto do refúgio é uma proteção baseada no Direito Internacional da Pessoa Humana (sentido *lato Sensu*), originado “logo após a Segunda Guerra Mundial” (Rosa, 2021, p. 28). Destaco que a Declaração dos Direitos Humanos já previa de modo amplo, em seu Art. 14, o princípio fundamental de asilo: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” ¹⁰(Declaração Universal dos Direitos Humanos). Por isso, nessa perspectiva, o estatuto do refugiado será, nessa pesquisa, interpretado em conexão aos direitos humanos *lato sensu*, do qual é um componente. Enfim, passaremos a tratar da construção do regime internacional dos refugiados no marco da Convenção de 1951.¹¹

¹⁰ A palavra asilo mencionada na Declaração de 1948 é empregada de modo amplo e não se refere a tradição latino-americana de asilo político diplomático e territorial e é anterior ao estatuto do refúgio.

¹¹ “Apesar do esforço de aproximar os instrumentos de direitos humanos e refúgio, estados, instituições internacionais e mesmo a academia se mostram relutantes em reconhecer as três vertentes como parte de um regime mais amplo de proteção internacional da pessoa humana. Isso se reflete nas organizações de proteção, cujos mandatos recebem diferentes responsabilidades, o que dificulta ações coordenadas, porém não as impede” (Santos, p. 101).

1.4. Constituição do regime internacional de proteção aos refugiados

1.4.1. Antecedentes do refúgio

A ONU é essa instituição comum de âmbito internacional, que catalisa a promoção de uma ordem humanitária, servindo como mediadora entre nações que aceitam adotar regras que as vinculam. Seguindo o dinamismo do direito de se modelar por carências históricas que demandam proteção jurídica a seres humanos vulneráveis, três anos depois da *Declaração* surge uma proteção específica para os refugiados, pessoas forçosamente deslocadas pelos flagelos dos anos de guerra e revolução.

No entanto, antes do refúgio ser um direito universalizado, aquele momento entreguerras - que tornou os refugiados e apátridas uma pauta candente da comunidade de nações – respondia de modo particular e não universal. As raízes históricas do processo de institucionalização internacional do tema dos refugiados remontam a esse período quando foram constituídas instituições que lidaram com os diferentes grupos de deslocados, porém com mandatos temporários. Nesse período, os institutos tratavam a questão dos refugiados de modo *ad hoc*, classificando os refugiados de acordo com sua nacionalidade e respondendo particularmente cada caso conjuntural, com um tempo pré-definido de mandato (Santos, 2021; Jubilut, 2007; Moreira, 2012).

Entre essas instituições estão o pioneiro Alto Comissariado para Refugiados Russos; o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (CIR), criado em 1938; a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), em 1943; a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), em 1947; dentre outros (Moreira, 2012, p.53; Da Cunha, De Almeida, 2008).

O ponto culminante desse processo de tentativas ad hoc aconteceu com a criação da ONU em 1945, quando surge a demanda por institucionalizar um órgão de devoção exclusiva à causa dos refugiados e para tal objetivo é criado no dia 31 de dezembro de 1946 a Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados.

Em 1946, a ONU estabelecia pela resolução A/45 de 12 de fevereiro deste ano quatro bases de atuação em relação aos refugiados: (1) internacionalização do tema, que implica o imperativo de um órgão internacional para a temática, (2) a

proibição de devolução dos refugiados para os lugares que suas vidas estejam sob risco iminente, (3) ações de assistência para o retorno à terra natal quando possível e (4) a resolução 15.XII.46. 18 (1948) prepara o caminho para a formação da OIR que será transformada em ACNUR – agência das Nações Unidas sob um regime internacional para refugiados (Teixeira, 2013; Jubilut, 2007).

Sendo assim, em 20 de agosto de 1948 entra em vigor, porém, de modo provisório, a Organização Internacional de Refugiados (OIR), ainda muito embebida das definições de refugiado do contexto europeu do pós-guerra, visto que esse documento faz referência à refugiado como vítimas dos nazistas e fascistas, republicanos espanhóis perseguidos pelo regime falangista, judeus e apátridas e destaca sua ênfase temporal ao mencionar “pessoas que foram consideradas refugiadas antes do início da Segunda Guerra Mundial” (Da Cunha, De Almeida, 2008, p.437).

Seu objetivo principal era enfrentar os “problemas residuais dos refugiados” do pós-guerra” (Moreira, 2012, p. 53) e suas tarefas abarcavam a classificação dos refugiados, seu registro e identificação, a repatriação, ação assistencial, serviços jurídicos, logística de transporte, reassentamento e o seu restabelecimento (Moreira; Jubilut, 2007, ACNUR). Portanto, é inegável, ainda a essa altura, um marco eurocêntrico em torno das grandes guerras, como também é inquestionável o desenvolvimento do conceito legal de refugiado. Sendo essa uma instituição provisória, como é o caso de todas anteriores, o seu mandato expirou no dia 30 junho de 1950 (Da Cunha, De Almeida, 2008).

Apesar dos avanços, sucessivas instituições internacionais mostraram-se frágeis quando os refugiados se tornaram um montante de milhões de desterrados e não simplesmente escassos casos individuais (Agamben, 2015). Em suas primeiras operações, a tendência era de prestigiar grupos específicos, considerando a força da demanda histórica, entretanto, paulatinamente, em meio à alternância de organizações, foi se desenvolvendo uma preocupação de universalização. Desse modo, tais organizações e comitês desenvolvem processualmente mecanismos jurídicos que irão moldar o regime internacional do refúgio, como a qualificação individual e o non-refoulement (Da Cunha, De Almeida, 2008; Jubilut, 2007).

Todo esse caminho histórico se concretizará no marco jurídico-político internacional que funda o regime de proteção aos refugiados, a saber a Convenção

de 1951, mas, como nos quadros da ONU surge, antes da Convenção, uma organização devota à temática do refúgio, falaremos primeiro dela.

1.4.2. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

Regimes como definimos acima - normas, regras e procedimentos referentes a uma determinada temática - produzem organizações para a realização do seu mandato. No caso do regime de proteção internacional dos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é a organização que cuidará das questões relacionadas aos critérios de elegibilidade do refúgio, repatriamento, reassentamento, integração e construções de políticas para a causa do refúgio. (Moreira, 2012, Herz, Hoffman, 2004; krasner, 1983).

Desde 1946, a ONU havia expressado a necessidade de um órgão específico para refugiados em sua governança. No lugar da temporária OIR, a ACNUR absorve o encargo dos refugiados dentro do espectro institucional das Nações Unidas - desde 1º de janeiro de 1950 até hoje (Moreira 2012; Jubilut 2007).

Do mesmo modo que a Cruz Vermelha está para o direito humanitário, a ACNUR está para o Direito Internacional de Refugiados (Piovesan, 2013 a; Ferris, 2011) como agência especializada encarregada “de supervisionar a implementação da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados como sendo a responsável por uma primeira abordagem efetiva da definição internacional à categoria.” (Figueiredo, 2020, p.74).

Sobre a natureza e finalidade da ACNUR, o Art. 35 da Convenção de 1951 descreve o comprometimento “dos Estados Contratantes de cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no exercício das suas funções e, em particular, de facilitar a sua tarefa de velar pela aplicação destes instrumentos” (Manual de Procedimentos, p. 7). Dessa forma, a ACNUR historicamente evoca o comprometimento daqueles Estados tocados pelos fluxos de deslocados forçados, em vista de “implementar soluções em prol do grupo, em termos da instalação em campos ou do repatriamento, da integração local e do reassentamento” (Moreira, 2012, p. 26; Jubilut, 2007; Cunha, Almeida, 2008p).

Atualmente, ela trabalha em parceria com ONGs, a fim de implementar suas operações e programas de assistência, buscando soluções junto aos Estados para uma mútua cooperação. Para a entidade, pelo menos em teoria, a interlocução com o refugiado é de fundamental importância para criação desses programas de integração e reassentamento (Moreira, 2012).

Embora a ACNUR defenda a proteção para todos os migrantes, seu postulado é que o Estatuto de 1951 se destina com exclusividade aos refugiados. Aos demais migrantes, a proteção recai sobre os Direitos Humanos, em um sentido amplo. Em face de seu mandato específico, dentro desse marco jurídico-político, tornou-se necessário e mesmo imperativo a classificação jurídica de refugiado, já que, zelando pela realização do estatuto sobre os “legítimos” refugiados, a ACNUR busca diligentemente definir quem são os seus tutelados, asseverando que a

confusão com outros termos como ‘migrantes econômicos’ ou ‘migrantes forçados’ pode colocar os refugiados, ou seja, aqueles que sofrem uma perseguição política e precisam migrar por uma questão de vida ou morte, em uma situação de perigo quando mais precisariam de ajuda (Figueiredo, 2020, p.75).

1.4.3. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

Antes de 1951, houve uma série de esforços de cooperação entre as nações para institucionalizar um padrão de proteção e quando surge a *Convenção* fica evidente no seu escopo uma absorção desses conteúdos anteriores para a classificação do termo refugiado. Seu primeiro parágrafo faz um retrospecto, afirmando sua compatibilidade com “Arranjos”, “Convenções” e “Constituição da Organização Internacional dos Refugiados” (Convenção de 1951), indicando uma conexão com as iniciativas predecessoras.

Com a emergência de uma ordem internacional de direitos humanos, “pela primeira vez é reconhecido a existência do indivíduo no cenário internacional” (Reis, 2004, p. 151). Não eram mais os Estados e as organizações internacionais os únicos sujeitos de direitos: os seres humanos poderiam ter seus direitos tutelados e reconhecidos. Decorre do regime de proteção internacional dos direitos humanos a ramificação e vertente do regime internacional de proteção dos refugiados (Da Cunha, De Almeida, 2008). A relação é tão estreita que depois de três anos da

Declaração, no qual o escopo mencionava o direito subjetivo do indivíduo solicitar asilo, emergiu dela um regime internacional de proteção aos refugiados e, alinhado com o conceito de regime apresentado acima, pensamos no regime de refúgio como “padrões internacionais de cooperação referentes à elegibilidade [...], repatriamento e reassentamento, estabelecendo políticas em relação aos refugiados delimitadas no tempo e no espaço.” (Moreira, 2012, p. 32). Isto é, o regime internacional de refúgio, em seus três níveis (global, regional e nacional) – como abordaremos nos próximos capítulos - representa o conjunto de princípios, normas e procedimentos que convergem para a temática de refugiados (Herz, Hoffman, 2004).¹²

Fundado sobre o alicerce de garantia de proteção à pessoa humana explicitado na Declaração Universal de 1948, surge como marco de respaldo legal aos refugiados a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*, pois não sendo a Declaração dos Direitos Humanos “um instrumento jurídico vinculante de caráter obrigatório, era necessário elaborar um instrumento jurídico” que fosse hábil para acionar o comprometimento dos Estados com os critérios de elegibilidade para os deslocados por *fundado temor de perseguição* (Cunha, Almeida, 2008p. 438; Vélez, 2011). A Convenção associa estreitamente refugiados e apátridas como pessoas que não possuem nacionalidade e, por isso, se encontram “fora do país” onde possuíam “residência habitual” (Convenção de 1951).

De acordo com a Convenção de 1951, temos uma definição jurídica para a categoria do *refugiado* e destaco que o texto da convenção inclui dentro da descrição conceitual de refugiado apátridas como aqueles que *não têm nacionalidade*, evidenciando o nexó entre refugiados e apátridas e o mandato da ACNUR sobre os dois inseparáveis grupos. A comunidade é caracterizada por sofrer (1) *fundados temores* de (2) *perseguição* “por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opinião política” (ACNUR) (3) e que esteja desterrado do seu país de origem, vivendo a característica da *extraterritorialidade*, isto é, ultrapassagem das fronteiras de um Estado. Veja a definição que segue:

¹² Em um sentido amplo podemos falar sobre os três níveis do regime de proteção internacional de refugiados, como regime (s) no plural, pois dentro da esfera regional e nacional há construções de marcos normativos de proteção, organizações etc., que demonstram o aspecto construtivista dos regimes, enquanto construtos históricos em andamento. E particularmente no caso do refúgio essas duas esferas constroem definições de refugiado, mais amplas que a definição clássica.

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

O primeiro elemento é a perseguição. Não há uma definição específica no marco fundante do regime de refugiados. Ainda assim, o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado* nos auxilia com a interpretação de que a perseguição é um ato contra à vida e à liberdade, atentando contra os direitos humanos em um sentido mais amplo - o que converge com os propósitos de proteção das *Nações Unidas*. A segunda característica é o fundado temor, ou justo temor, enquadrando o refugiado como alguém forçosamente deslocado, ou seja, dentro de uma classificação migratória global, uma natureza de mobilidade não voluntária, nem por motivos estritamente econômicos. Logo, o *fundado temor* são as conjunturas de ordem externa que, ao atentarem contra os direitos fundamentais, exercem um poder coercitivo para o trânsito do refugiado (Moreira, 2012; Jubilut, 2007; Moulin, 2011).

Além do fundado temor de perseguição, há o terceiro elemento da *extraterritorialidade*, o qual define o refugiado como alguém que ultrapassa fronteiras internacionais entre Estados perfazendo um caminho para *fora* do seus país de origem. Consequentemente, para o Estatuto do Refugiado, o drama do desterro do lugar de natalidade protege juridicamente o refugiado para que não sofra extradição ao país de origem. Essa garantia é chamada de *non-refoulement*, sendo o fator mais distintivo no dispositivo jurídico do refúgio pelo fato de reconhecer uma proteção contra o próprio Estado. Tal inovação representa o compromisso, por parte dos Estados, de não devolver solicitantes de refúgio e refugiados aos países que atentaram contra seus direitos de liberdade, segurança e vida (Moreira, 2012, Jubilut, 2007).

De acordo com Carolina Moulin (2012), as características dessa normatividade inerente ao estatuto do refúgio passam pelo (1) *atravessamento de fronteiras*. Tendo em vista que o refugiado é um habitante do internacional,

conceitualmente atrelado à sua existência há uma força de recusa ao nacional como único lugar de proteção, porquanto a custódia internacional aponta o princípio fundante do refúgio, o qual se tenciona com o princípio de soberania. Por essa lógica, o Estado nunca constitui um refugiado, mas apenas reconhece o que se origina para além da esfera doméstica. (2) Moulin (2012), então, fala de uma ordem internacional que responde ao *medo de perseguição*, presente na ameaça contínua de morte iminente - sendo particularmente o refúgio a resposta fundada no internacional - quando os Estados falham na proteção dos seus cidadãos. (3) Outro aspecto, decorrente da perseguição e do medo, é a consequente inevitabilidade da *fuga* que caracteriza o fator do *deslocamento forçado*.

No centro da questão da ordem atual que vigora sob a forma dualística dos Estados e das organizações internacionais, as quais habitam nesse inter-nacional (Cohen, 2012; Bull, 2002), está o dilema daqueles que deixaram de ser protegidos pelos seus estados de origem e que buscam refúgio em outro Estado. Essas pessoas habitam dentro dessa ordem que se configura por uma relação cooperativa de Estados-nações, por isso a palavra internacional denota uma posição *entre* as nações. Como protagonistas do arranjo - friso *internacional* -, os Estados não podem ser infringidos no seu direito de autodeterminação e, embora a presença dos organismos internacionais ocupem importantíssimo papel mediador, este atributo de mediação explicita a ideia de um lugar liminar entre as partes e não exatamente uma ordem acima dos Estados (Moulin, 2011; Bull, 2002).

Entre os Estados reside a liminaridade do refugiado, o qual é fundamentalmente um “habitante por excelência do internacional” (Santos, 2021, p. 27; Moulin, 2012), haja vista que o seu movimento “rompe com a conexão linear e supostamente precisa que se estabelece entre o internacional e o nacional” (Moulin, 2012, p. 5). Como não ocorreu a dissolução dessa estrutura global, não podemos pensar em outro sentido de proteção ao refugiado que não passe pelo Estado (Jubilut, 2007; Cohen, 2012; Bull, 2002).

O direito do Estado de acolher e excluir - o qual não foi revogado nos regimes internacionais de proteção - é uma eloquente afirmação do protagonismo estatal dentro do qual reside o estatuto de refúgio. Desse modo, para estudá-lo, precisamos considerar a estrutura jurídico-política composta por uma sociedade de Estados-nação, como já ponderamos acima, já que não é possível dissociar a ordem

de Estados do refugiado. Esta impossibilidade reside no fato de que, por definição, o refugiado precisa cruzar fronteiras internacionais para pedir proteção a um Estado. Notamos que ele ainda mantém sua prerrogativa de soberania interna e de exercê-la, na forma de inclusão/exclusão ao definir quem está dentro e fora. No entanto, o Art. 33 da Convenção reconhece a norma de não-devolução, a qual terminantemente proíbe um Estado de expulsar alguém reconhecido como refugiado, devolvendo-o ao lugar onde sua vida e liberdade estejam sob ameaça. Ocorre que, ainda que o Art. 33 pareça, de uma parte, mitigar essa fundação soberanista do Estado, por outro lado existe uma lógica reforçadora da sua soberania, pois o compromisso com a não devolução não implica no dever estatal de reconhecimento do *status* de refúgio (Yamato, 2014; Santos, 2021, Walker, 2016; Moreira, 2010). Atualmente, a norma de não-devolução é reconhecida como uma norma imperativa do direito internacional e, portanto, se aplica a todos os Estados – mesmo àqueles que não ratificaram a Convenção de 1951 (Jubilut, 2007).

Diante desses traços jurídicos que contornam o refugiado, devemos deduzir que qualquer definição de refugiado antes do marco normativo da Convenção de 1951 é anacrônica da perspectiva estritamente legal do direito internacional de proteção aos refugiados, dado que não há refúgio sem Estados e fronteiras nacionais.

O deslocado forçado ilustra emblematicamente a convivência, tensão e conflito entre o doméstico e o internacional. Convivência porque esses dois mundos precisam se entrecruzar para a realização legal do refúgio, pois a norma que o protege é internacional, mas o reconhecimento do refugiado, assim como o seu fundado temor de perseguição, passa pela ação declaratória do âmbito nacional. Lógica esta que, segundo a Internacionalista Haddad (2008), coloca o refugiado como um *insider e outsider* ao mesmo tempo, haja vista que ele se vincula ao direito internacional e à ordem jurídica do país receptor. Tal relação pode ter um caráter de “concorrência” e tensão (Habermas, 2004) e, por isso, há o acalorado debate intelectual e político sobre a forma como a defesa do direito internacional ocorrerá, sem infringir o princípio da soberania. Nesse sentido, Gomasasca pergunta: “Este dever é compatível com o direito que um Estado soberano possui de controlar as próprias fronteiras?” (Gomasasca, 2017, p. 12). A indagação mostra a linha tênue

sobre a maneira como o Estado exercerá sua soberania, tendo como referência uma ética de conciliação com a chamada “retórica humanitária” (Ibid., 2017, p. 19).

1.5. Esforços de categorização migratória para “privilegiar” o “legítimo” refugiado

Dentro do marco legal da Convenção de 1951 que inaugurou o *Direito Internacional dos Refugiados* (DIR), existe uma preocupação de definição jurídica que distinga o refugiado das demais migrações internacionais. Na estrutura da sociedade internacional de nações impera a lógica da proteção das fronteiras como competência do Estado nacional e, em razão disso, o refugiado, conforme definido na Convenção, é alguém que ultrapassa fronteiras – sendo egresso de uma pátria para outra. Nas tipologias migratórias existentes, há sempre uma relação com o Estado, visto que qualquer mobilidade ocorre dentro da forma vigente, que não é outra senão um cosmos de Estados nacionais. O Estado-nação - nos limites da constituição da ordem moderna - tem a prerrogativa de dizer quem está dentro e fora, quem é incluído e excluído, privilegiando nacionais e marcando um espaço de distinção entre o nacional e o internacional (Santos, 2021; Herz, Yamato, 2018, p. 5; Yamato, 2014).

O intuito de examinar o quadro tipológico das migrações é colocar em perspectiva a temática do refugiado frente a outras migrações, as quais estão inseridas dentro do arcabouço inter-nacional – com uma lógica entre Estados. Mas, ressalvo que, diante da fluidez de termos, devemos considerar como pressuposto o método do tipo ideal de Weber, que defende a necessidade teórica de uma generalização para agrupar as características de um conceito e, conforme ele mesmo relata, não há uma correspondência exaustiva entre esses postulados teóricos e o mundo real (Weber, 2004). Do mesmo modo, essas tipologias migratórias são convenções que se interpenetram e para tais distinções a voluntariedade, a involuntariedade, o fator econômico e o político são os traços principais que marcam os enquadramentos entre migrantes e refugiados (Moulin, 2012; Figueiredo, 2020).

Começemos pela mais expressiva migração internacional - os *migrantes econômicos*. Esse grupo é definido, na literatura especializada em migrações, como

portador de um movimento voluntário em contraste com os deslocados forçados, que se veem obrigados a fugir contra sua própria vontade. Em termos conceituais, são concebidos como pessoas que voluntariamente se movem de um país para outro com aspirações de ascender economicamente por meio de atividades laborais (Moreira, 2008; Jubilut, 2007; Sayad, 1998; Figueiredo, 2020). A condição laboral do migrante econômico é reforçada na Convenção da ONU de 1990 sobre trabalhadores migrantes, na qual o Art.2º, 1, afirma que a “expressão ‘trabalhador migrante’ designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional”. Nota-se que nesse postulado a condição laboral está conceitualmente atrelada à arquitetura do Estado-nação quando o texto diz que “uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional” (Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990).

Em contraste com o refugiado, sua condição laboral constituída de anelos econômicos estabelece o que tecnicamente podemos chamar de *migrante* (Santos, 2021), portanto,

o migrante não cortou de forma profunda e definitiva os vínculos com sua comunidade nacional. Sua mobilidade é percebida como uma escolha individual, voluntária, e assim podem, a qualquer momento e na medida do seu desejo, retornar a suas esferas de proteção nacional (Moulin, 2012, p. 8).

A ênfase nessa voluntariedade cumpre principalmente a finalidade de distinção em relação ao refugiado para evidenciar que “não se enquadram nas hipóteses de reconhecimento do *status* de refugiado” (Jubilut, 2007, p. 30). Vale destacar certa artificialidade nos conceitos migratórios devido à própria politização em torno da temática, tendo em vista o enquadramento dos refugiados dentro dos requisitos legais existentes na categoria de refúgio. Assim, os migrantes econômicos, embora definidos como voluntários por força de contingências econômicas e sociais, podem se sentir coagidos a procurar um outro lugar para viver. A maioria desses migrantes vem de países em desenvolvimento, com profundos problemas socioeconômicos arraigados no seu tecido social e, por esse motivo, não cabem exaustivamente dentro da definição de *voluntários* sem problematizações teóricas (Moreira, 2012; Figueiredo, 2020; Jubilut, 2007; Santos, 2021).

Para OIM, quando um migrante econômico está sob uma condição de não reconhecimento estatal, o termo *migrante irregular* seria mais recomendável para sua própria proteção no lugar de *migrante ilegal*, porém os dois termos mostram-se inadequados por não darem sentido ao migrante como “um ser humano portador de direitos”. Dessa maneira, para Figueiredo não é possível considerar a existência de ‘seres humanos irregulares’ em qualquer circunstância” (2020, p. 50). A melhor opção é *migrante indocumentado*, porque a palavra ilegal ou irregular poderia denotar uma completa suspensão de lei para esse ser humano, reconhecido pelo DIDH como um sujeito de direitos. Ainda que não qualificando a refugiado pelo DIR, o direito internacional dos direitos humanos resguarda e incentiva a legalização do vínculo com o Estado (Figueiredo, 2020; Moreira, 2008; Jubilut, 2007).

Apesar da voluntariedade não definir toda a experiência dos migrantes econômicos, esta convenção foi construída para diferenciação da migração forçada e pôr em relevo o refugiado. No entanto, sublinho o pensamento de Carolina Moulin a esse respeito, que vê elemento de fuga também no migrante econômico, porém não da perseguição tradicional, mas das condições hostis geradas pela pobreza. Ela nos alerta que a “dicotomia refugiado-migrante” é incapaz de responder adequadamente ao dinamismo presente no atual deslocamento internacional (Moulin, 2012, p. 10).

Outra categoria que nos ajuda a ver a lógica estatal são *apátridas*, que são definidos como destituídos de vínculo jurídico com o Estado-nação e como consequência não têm nacionalidade. De acordo com a Corte Internacional de Justiça, “a nacionalidade constitui-se de um vínculo jurídico que une o ser humano a um determinado Estado” de modo bilateral em encargos e direitos (Da Cunha, De Almeida, 2008, p. 423). Do mesmo modo, a Convenção de 1954 referente ao *Estatuto dos Apátridas* afirma que o apátrida é essa pessoa que nenhum Estado o considera cidadão na aplicação do seu mecanismo legal (Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 1954). Com efeito, são humanos sem uma cidadania e sem aqueles direitos conhecidos dentro do Estado. Reitero que a Convenção de 1951 trata o apátrida como um potencial refugiado, dada sua vulnerabilidade como um *outsider* do arcabouço jurídico-político de um Estado. (Arendt 2014; Agamben, 2015).

A terceira aqui abordada é a do *deslocado interno*. Diferentemente do migrante que busca melhores condições de vida, sua mobilidade é forçada - sem caráter de espontaneidade. Ele se move forçosamente dentro do seu território nacional por “situações de conflito, de impedimentos geográficos e também de desastres ambientais.” (Moreira, 2012, p.16). Nesse contexto, a diferença fundamental em relação ao refugiado é que ele se mantém circunscrito ao seu território nacional e, por conseguinte, não possui garantias jurídicas de proteção sob o DIR, já que não há um regime específico para deslocados internos (Jubilut, 2007; Moulin, 2012). Considerando as fronteiras uma convenção legal da ordem política mundial de Estados, vislumbramos no deslocado interno um drama existencial semelhante ao do refugiado, mas, por ocorrer dentro do espaço doméstico, ele é, nas palavras de Moulin, um “quase refugiado, como um quase-cidadão.” (2012, p.11).

Novamente, notamos a estreita relação das categorias migratórias com a existência da atual organização política internacional, a qual prevê no marco jurídico-político do Estado-nação uma relação inseparável entre seu território e sua população nacional. Dessa maneira, como o deslocado interno não sai da jurisdição nacional, os limites da proteção internacional esbarram na questão do princípio de não intervenção e respeito à soberania interna daquele país. Sendo o princípio premissa da comunidade internacional de Estados, o fundamento dessa lógica de soberania do Estado-nação impede que o deslocado interno seja tutelado pela Convenção de 1951 (Moreira, 2002; Herz, Yamato, 2018; Yamato, 2014).

Reconhecendo o universo migratório como fortemente politizado, tanto por parte dos Estados, como pelas organizações internacionais, devemos entender que existe uma urgência de todos os atores envolvidos na conceituação jurídica de rótulos migratórios, tendo em vista conceder direito ao “legítimo” refugiado a partir do imaginário tradicional. Imaginário este que, se não transformado, será de um homem europeu, branco e refratário ao comunismo, portanto, inadequado para nossa realidade regional (Santos, 2021; Martino, Moreira, 2020; Chimni, 1998). Concluo com as elucidativas palavras abaixo:

Categorias podem ser usadas para fragmentar regimes de proteção internacional [...] as categorias que hoje dominam os debates políticos sobre migração e refúgio não são apenas

inadequadas para lidar com a realidade em constante mudança, mas servem exatamente para perpetuar e reforçar dicotomias simplistas e justificar atos de divisão, discriminação, controle e exclusão daqueles em trânsito. (Santos, 2020, p. 17).

1.6. Está aberto o caminho para a ampliação da definição de refugiado

A Convenção que inaugura o regime internacional dos refugiados circunscreve um marco limítrofe temporal ao declarar que o insurgente problema do refúgio ocorre “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Além disso, havia um limite espacial chamado de reserva geográfica, o qual reduzia o refugiado ao europeu que sofreu as consequências dos conflitos globais.

Embora supostamente universal, havia uma delimitação geográfica e temporal, como se o problema fosse territorialmente pontual e temporalmente transitório, tratando-se apenas das contingências do pós-guerra. Em vista disso, a experiência de fundado temor de perseguição para ser tutelada deveria ocorrer antes de primeiro de janeiro de 1951 e dentro do espaço continental europeu. Ressalvo que o estatuto de 1951 inaugura um regime internacional de proteção aos refugiados dentro da arquitetura do regime de proteção internacional da pessoa humana no sistema ONU (em sentido *lato sensu*), cujo horizonte é global. Entretanto, a categoria de refugiado foi construída a partir de uma resposta demasiadamente restrita e contextualizada ao continente europeu e, por essa razão, a necessidade urgente de ampliação temporal e geográfica. O que vislumbramos é um estatuto que “codificou elementos essenciais da experiência europeia, como se fossem universais” (Santos, 2020, p. 43; Basilio, 2021).

Dessa forma, o tipo ideal de refugiado seria o que Chimni apresenta como homem, branco e anticomunista, já que no ambiente da diplomacia pós-Segunda Guerra criaram uma proteção contra o nazismo e o comunismo, dos quais se supunha serem as causas de perseguição para o deslocamento maciço. Mariana Santos deduz acertadamente que por essa lógica milhares do Sul global são excluídos do refúgio (Santos, 2020; Chimni, 1998).

A ampliação de consciência das múltiplas causas e contextos do refugiado desponta nos anos sessenta, visto que um problema originalmente europeu

expandiu-se para outros continentes com novas conjunturas internacionais, tais como o *apartheid*, a descolonização do terceiro mundo e a questão da ocupação por Israel de territórios árabes em 1969. Nesse contexto, o *Protocolo de 1967* (que é uma extensão da Convenção de 1951), reconhecendo essa limitação temporal e geográfica como um atraso, suprimiu o termo temporal que datava o refúgio e o confinava a um único continente e a uma única conjuntura, a saber a guerra interestatal global. Ademais, esse também é um tempo marcado por uma profunda mudança institucional na governança das Nações Unidas, pois, depois de um período abstencionista, sua Comissão de Direitos Humanos começa a partir de 1967 uma política “intervencionista”, instrumentalizando-se de mecanismos de controle sobre as questões que envolvam infrações dos direitos humanos. Sobre tais mecanismos, o entendimento que parece ser consensual entre os países é o de reconhecer a legitimidade desse observatório dos direitos - do qual se incube a ONU -, tendo em vista que os Estados costumam ser responsivos à ONU, compreendendo o princípio de não-intervenção como uma pedra fundamental da *Carta* (Alves, 2007; Silva da Silva, Rodrigues, 2012).

O projeto é apoiado na prática pelo Conselho de Segurança da ONU, como evidenciado na sua inclinação de impor sanções sobre as recorrentes infrações de direitos humanos no âmbito doméstico. Embora a palavra *intervencionista* defina esse tempo contra a palavra anterior *abstencionista*, não significa a revogação do direito de autodeterminação e mudança na lógica do Estado-nação, porém uma ação mais ativa e de maior pressão. Paradoxalmente, prossegue a lógica dualística de convivência entre essas ordens interna e externa e mantém-se a autonomia formal do Estado, em parte pela instrumentalidade dos organismos internacionais que asseguram a igualdade soberana e não intervenção dentro desse arcabouço de fronteiras nacionais (Cohen, 2012).

Tanto é assim que, por meio do *Protocolo de 1967*, a sociedade internacional de Estados delibera suprimir as reservas temporais e geográficas, em vista de tornar essa garantia efetivamente universal. A falha interna da *Convenção*, ao atribuir ao fenômeno em questão uma temporalidade circunscrita à conjuntura europeia das guerras e revoluções (Vélez, 2011), dá ensejo aos documentos mais recentes com seu efeito de ampliação na elegibilidade, o que ocorre ao elencar novas situações, a exemplo de miséria extrema e ameaças ambientais como violações aos direitos

humanos fundamentais. Nota-se que a plasticidade conceitual demanda interpretações dinâmicas sobre a condição de refugiado, sempre sujeitas ao desenrolar histórico dos fenômenos geopolíticos e surgimento de novas carências. Nesse entender, não estamos diante de algo para o qual bastará uma compreensão legalista e estática (Waldely et al, 2014). Diante disso, é comum reinterpretações e revisionismo do estatuto, pois ante às novas conjunturas, como terrorismo, aquecimento global, catástrofes naturais e questões sanitárias, podemos ponderar se as recentes ondas migratórias se alinham a um novo tipo de *fundado temor* que justifica os documentos de ampliação de requisitos.

O ponto em questão é que existe uma inseparável ligação entre DIDH e DIR e que, sendo a segunda uma vertente da primeira, as generalizadas violações aos direitos humanos precisam ser uma chave hermenêutica do entendimento do que é ser um refugiado (Vélez, 2011)¹³. Se a premissa está correta, como defendemos, “este ser humano merece a proteção de algum Estado nacional que seja comprometido com as diretrizes internacionais dos Direitos Humanos [...]” (Waldely et al, 2014).

Considerar o refugiado sob o guarda-chuva do sistema internacional de direitos humanos no sentido *lato* permite a expansão da concepção de refugiado, porque a lógica subjacente ao direito internacional de direitos humanos considera a violação contra qualquer um desses direitos uma violência contra todos. Essa imbricação do DIR com o DIDH promove uma proteção mais ampla, para além do rol dos motivos de *fundado temor* de perseguição da Convenção de 1951, razão para a inclusão das graves e generalizadas violações de direitos humanos no plano regional a partir da Organização da Unidade Africana (OUA), quando a Convenção Africana inclui, entre os motivos de refúgio, agressão, ocupação externa, dominação estrangeira e eventos que perturbam gravemente a ordem pública¹⁴. Dessa forma, se evidencia uma construção de proteção feita no compasso da história

¹³ Esta aproximação dos regimes internacionais de proteção à pessoa humana, ou, de outro modo, a intersecção de vertentes jurídicas do direito internacional de direitos humanos, é o grande legado da Declaração de Cartagena, para a ampliação da definição de refugiado no âmbito regional.

¹⁴ Extraído do Art.1, parágrafo 2, da Convenção da OUA, nesses termos: “O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.”

da descolonização africana, luta por emancipação e desenvolvimento (Piovesan, 2013 a; Barichello, 2012).

Nossa pesquisa sublinha o lugar fundamental da leitura regional para apreender as causas do deslocamento no contexto continental. A Declaração de Cartagena de 1984 irá absorver a ampliação pioneira da OUA como ponto de partida para contemplar as circunstâncias latino-americanas, atreladas a regimes totalitários, crimes de narcotráfico e conflitos armados de grupos paramilitares. Destaco que Brasil incorporou na lei 9.774/97 as definições clássicas da Convenção de 1951 e as definições ampliadas de refugiado, em conformidade com a Declaração de Cartagena de 1984. Conforme o próprio parecer *do* ACNUR, o Brasil dispõe de um aparato legal avançado para o dilema do refúgio.

Assumindo que essa interconexão dos diversos regimes de proteção aos refugiados pode gerar um padrão holístico de proteção ao ser humano forçosamente deslocado, veremos nos próximos capítulos os avanços dos regimes regional e nacional para em seguida examinarmos a atual política migratória brasileira com proeminência militar.

2. A constituição do regime regional e nacional de proteção aos refugiados: uma (re)construção do regime internacional na região e no Brasil.

2.1. A importância da esfera regional para a ampliação de direitos

Como fruto de um processo histórico que categoriza o crime contra a humanidade e responde às atrocidades do Holocausto, com base na constituição normativa da Carta da ONU e na Comissão de Direitos Humanos, nasce a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Esta Declaração, originalmente distinta pelo fato da universalidade e indivisibilidade dos direitos, é um marco simbólico e emblemático do nascimento do direito contemporâneo de direitos humanos - o qual está em movimento, como um construto histórico, buscando mais especificidade de proteção a humanos em estado de carência (Herz, Yamato, 2018; Piovesan, 2013 a; Bobbio 2004; Donnelly, 2013). O valor intrínseco da pessoa humana é uma premissa da universalidade, para a qual basta o pré-requisito de ser humano para possuir titularidade de direitos e se inscrever dentro do Regime de Proteção Internacional de Direitos Humanos. Já a indivisibilidade postula a continuidade de todos os direitos, sem exclusão de qualquer um deles, isto é, direitos políticos e civis; e direitos econômicos, sociais e culturais devem ser complementares para a consolidação de uma proteção holística da humanidade (Piovesan, 2013 b; Jubilut, 2007; Yamato, Arida, 2010).

Quando se pensa a proteção internacional dos direitos humanos e seu regime global mais específico pensa-se uma lógica que envolve três *níveis*, a saber (1) o *global*, *universal* ou *internacional*, baseado na Carta da ONU, na Comissão e agora no Conselho de Direitos Humanos - e no Alto Comissariado de Direitos Humanos e na Declaração de 1948 – e, na outra ponta, nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. (2) Também há o *nível* Regional Europeu, Africano e Interamericano e (3) os Nacionais, como o Brasileiro – lembrando que o Estado é o principal responsável pela criação e realização de todos os regimes em todos esses níveis. Ressaltamos que o regime internacional de refugiados é um outro regime, *stricto sensu* falando, porém dentro de uma relação indissociável com essa arquitetura da proteção internacional dos direitos humanos, o que para Vélez representa um

desdobramento histórico nesse ramo específico de proteção internacional aos refugiados (Vélez, 2011; Barichello, 2020; Cançado Trindade, 1994, 2011)¹⁵.

Sendo assim, passaremos a discorrer sobre a proteção dos refugiados no *nível* ou esfera regional sob os auspícios da Declaração de Cartagena de 1984, marco emblemático do Regime Regional de Proteção aos Refugiados. Em seguida, apresentaremos o *nível* nacional do Estado brasileiro, particularmente destacando seu marco normativo, que figura a base do Regime Nacional de Proteção aos Refugiados.

Como dito no capítulo anterior, além do regime internacional de direitos humanos e de refugiados, consolida-se historicamente a construção de regimes regionais de direitos humanos, os quais têm suas “convenções, cartas e protocolos” como é o caso dos regimes Europeu, Africano e Americano, cuja finalidade é “reforçar e traduzir os preceitos universais aos seus próprios mecanismos” (Basilio, 2021, p. 38). Com respeito ao regime internacional de proteção aos refugiados, no final da década de 1960, frente a conjunturas como o processo de descolonização, o *apartheid* na África do Sul e a ocupação dos territórios árabes em 1969, surge um movimento na sociedade de nações para suprimir aquelas reservas geográficas e temporais que limitavam a proteção sobre outros deslocamentos forçados no mundo, fora do marco europeu (Alves, 2007; Silva da Silva, Rodrigues, 2012; Vélez, 2011). Nessa cadência histórica - na esfera regional da OUA -, ocorre o feito inovador da Convenção Africana no seu Art.1, parágrafo 2, incluir uma definição de refugiado diferente dos estritos termos da definição clássica e que, sobretudo, mostra intercâmbio com os direitos humanos em seu sentido *lato* ao definir refugiado do modo que segue:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (Convenção da OUA).

¹⁵ Esta aproximação dos regimes internacionais de proteção à pessoa humana, ou, de outro modo, a intersecção de vertentes jurídicas do direito internacional de direitos humanos, é o grande legado da Declaração de Cartagena, para a ampliação da definição de refugiado no âmbito regional.

Esta construção pioneira da OUA é a primeira definição ampliada de refugiado e se consiste em precedente para a definição de Cartagena, já que haverá um intercâmbio entre os regimes de direitos humanos americano e africano no que tange à temática. Nesse ponto, se evidencia uma construção de proteção feita no compasso da história de descolonização africana, luta por emancipação e desenvolvimento (Piovesan, 2013 a; Barichello, 2012). Algumas situações análogas às aquelas experienciadas no continente Africano e que descreviam a quem se aplicava o refúgio também se replicavam - com seus contornos próprios - na parte do sul global latino-americano. Aqui, os conflitos regionais aumentaram consideravelmente na década de 1960, tendo como principal destaque no cenário conflituoso países da América Central, como Nicarágua, El Salvador e Guatemala.

Segundo o ACNUR (2020), animosidades relacionadas à desigualdade social e reforma agrária já causavam confrontos violentos, o que viria a se incorporar nas próprias disputas da Guerra Fria. Nesse contexto, os Estados Unidos apoiaram diversos regimes que governavam a região para deter a chegada do comunismo. Nas décadas seguintes, os conflitos armados nesses países foram frequentes, gerando um fluxo de refugiados a ser absorvido por outros países, em grande parte, vizinhos⁵⁶ (ACNUR, 2000, pp. 121-124). (Basilio, 2021, p. 57-58).

O contexto histórico latino-americano, até então, era caracterizado pela alternância de regimes autoritários e processos de democratização marcando o fim desses regimes. Igualmente, somado ao autoritarismo, sua realidade típica era da violência não estatal do narcotráfico e dos grupos de guerrilha, o que deflagrou conflitos armados e uma violência generalizada na produção de novos refugiados. Havendo uma relação inseparável entre direitos humanos e a democracia, a América Latina carregava o desafio de romper com seu passado autoritário, fortalecendo democracias pautadas nas diretrizes humanitárias (Piovesan, 2013 a; Barichello, 2012; Jubilut, 2007).

Nesse contexto, dos conflitos internos da América Central dos anos 1960 e particularmente da década de 1980 decorreu o deslocamento forçado de milhares de pessoas. Houve uma iniciativa predecessora no Panamá, no início dos anos 1980, chamada de *Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central*, na qual se torna notório a recomendação à observação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, associada ao preceito no *non-refoulement* e a repatriação

voluntária, com a interlocução cooperativa entre Estados de acolhida e de origem dos refugiados (Basilio, 2021). Por meio da Ata, a temática do refúgio foi tratada “como problema político fundamental para a busca de uma paz duradoura” aos conflitos existentes na América Central (Carneiro, 2012, p. 18). Nessa conjuntura de conflitos será desenvolvida a Declaração de Cartagena, como uma reação que busca se conectar à sua realidade em relação aos motivos causadores de mobilidade forçada, entendendo a resposta como fundamental para estabilização da paz na região (Carneiro, 2012).

Segundo Eva Demant, essa Declaração inovadora tem como mérito

reconhecer como elemento transcendental para o desenvolvimento da proteção aos refugiados, a convergência e complementaridade do direito internacional dos refugiados com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos (Demant, 2013, p.131).

A fim de entendermos essa proteção holística, precisamos retornar e ao mesmo tempo assentar o pressuposto que carregamos neste trabalho, o qual assente para a aproximação do DIDH com o DIH. Aceitando a premissa, estamos de acordo com Cançado Trindade, Liliana Jubilut, Piovesan, Yamato, dentre outros.

Dessa forma, defendemos que a intersecção dos regimes internacionais de direitos humanos robustece uma proteção integral do humano. Os três regimes internacionais de proteção à pessoa humana, a saber o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados, “convergem para o mesmo fim: a defesa do indivíduo contra a arbitrariedade e violência” (Barichello, 2012, p.38). Essa é a perspectiva do consagrado jurista brasileiro, Antônio Augusto Cançado Trindade, que, nas palavras de Barichello, discorda de uma “visão compartimentalizada das vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana” (Ibid., p. 38). Sob sua ótica, é imperativo a simultaneidade e concomitância nas aplicações das normas de proteção em seus três domínios, tendo em vista o objetivo comum que partilham (Cançado Trindade, 1995; Jubilut, 2007).

É dentro do espectro amplo das graves e generalizadas violações aos direitos humanos que podemos encontrar as causas subjacentes aos deslocamentos compulsórios, que caracterizam a mobilidade sem voluntariedade plena dos

refugiados. Por isso, postulamos que, para uma visão comprometida com os avanços de uma proteção ampla e integral, é necessário pensar dentro da categoria de convergência com os direitos humanos em seu sentido lato, que, conforme concebido por Liliana Jubitus (2007), é um único regime de proteção à pessoa humana, embora, subdividido em três vertentes.

Seguindo o objetivo delimitado neste trabalho, analisaremos a construção progressiva regional em relação à proteção dos refugiados e como houve uma ampliação protetiva do marco da Convenção de 1951 e do seu Protocolo em 1967. A regionalização do regime de refugiados é uma releitura e precisamente um processo contínuo de (re)construções do regime de proteção internacional de refugiados na região. Semelhantemente isto ocorre no caso dos “sistemas regionais” de direitos humanos, no qual há uma Convenção Americana de Direitos Humanos – que é a base do sistema Interamericano de Direitos Humanos, com Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos. Entretanto, diferentemente dos “sistemas regionais” de direitos humanos, não há no âmbito regional algo análogo à Convenção de 1951 da ONU, como uma Convenção Americana de Refúgio (Piovesan, 2013a, 2013, b; Donnelly, 2013; Piovesan, 2008). Por esse motivo é importante enxergar o refúgio em conexão com o sistema Interamericano de Direitos Humanos para seu próprio reforço e expansão. Por exemplo, na Convenção Americana o DIR é reforçado quando seu texto ressalta o direito de buscar refúgio e terminantemente proíbe a expulsão dos solicitantes de refúgio, ao lugar de risco iminente de vida (Basilio, 2021, p. 38).

Em vista disso, Piovesan reitera que os regimes regionais de proteção “buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais” (Piovesan, 2013b, p.45-46). Sendo Cartagena o marco de um regime regional de proteção aos refugiados, precisamos relembrar o conceito já assentado aqui de que os regimes de refugiados criam padrões para “cooperação referentes à elegibilidade [...], repatriamento e reassentamento, estabelecendo políticas em relação aos refugiados delimitadas no tempo e no espaço.” (Moreira, 2012, p. 32).

Destaco na última citação as palavras *no tempo* e *no espaço*, pois, da perspectiva que temos tratado a temática até o momento, trata-se de uma leitura social do direito internacional e do regime de proteção, o que inclui o espaço e o tempo da América Latina e do Brasil, e de uma contextualização histórica do regime

global de refugiados. Apesar das atualizações do conceito de refugiado trazidas pela esfera regional, a fonte jurídica internacional permanece inalterada e por essa razão há a ideia de complementariedade ao fundamento internacional já existente.

As ramificações de proteção humana, conquanto tenham suas especificidades em termos de mandato, convergem entre si na procura comum de proteção ao ser humano. Em vista disso, é possível conceber o refugiado sob o guarda-chuva do regime internacional de direitos humanos no sentido *lato*, o que permite a expansão da sua concepção, dada a crescente busca pela intersecção do regime de refúgio com o regime de direitos humanos. Cabe-lhe (re)leituras e (re)construções do regime internacional de proteção dos refugiados, a partir das leituras atualizadas das prementes necessidades do seu próprio contexto. O engajamento regional é previsto desde a Carta das Nações Unidas, em seu Capítulo VIII, artigo 52-1, como segue.

Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. 2. Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todo os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.

Os acordos regionais são previstos “desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas” (Carta da ONU). Embora o texto acima destaque a cooperação regional em matéria de paz e segurança, é “silente quanto à cooperação no que tange aos direitos humanos”, propriamente ditos (Piovesan, 2013, p. 94), porém a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1977, encorajou a criação de acordos em regiões, objetivando “um sólido aparato regional para a promoção e proteção dos direitos humanos” (Assembleia Geral, resolução 32/127, 1977).¹⁶

Os sistemas regionais tendem a uma facilidade maior de consenso devido a uma maior coesão cultural e de tradições, o que opera favoravelmente na prática da

¹⁶ Ressalvo que antes mesmo desse parecer, em 1969 já foi adotada a *Convenção Americana*.

produção dos textos de direitos humanos e nos mecanismos da sua governança (Piovesan, 2013 a; Ferris, 2011).

2.2. A Declaração de Cartagena de 1984: uma leitura regional do refúgio

Para o entendimento da proteção ao refugiado no continente latino-americano, nós precisamos voltar nossa atenção primeiramente para o contexto regional africano, precedente histórico da construção que terá ensejo no eixo regional latino-americano. Em setembro de 1969, a OUA, como resposta de apoio aos “povos que lutavam pela autodeterminação” diante das ocupações estrangeiras das metrópoles coloniais” (Carneiro, 2012, p.18-19; Piovesan, 2013 a), apresenta em sua Convenção elementos específicos para regular os desafios do refúgio no continente africano. A grande inovação trazida à lume foi uma abordagem para além do “enfoque individual clássico” (Basilio, 2021, p. 57), pois a elegibilidade ao status do refúgio passaria a ter estreita relação com um escrutínio sobre o país de origem, sob a ótica da violação dos direitos humanos. Como consequência, não seria mandatório a comprovação da perseguição em nível individual como condição para a elegibilidade e concessão do status de refúgio (Basilio, 2021; Carneiro, 2012; Jubilit, 2007; Jubilit, Madureira, 2014). Essa imbricação do DIR com o DIDH promove uma proteção mais ampla, para além do rol dos motivos de fundado temor de perseguição da Convenção de 1951, razão para a inclusão das graves e generalizadas violações de direitos humanos no plano regional a partir da OUA. (Piovesan, 2013 a; Barichello, 2012; Cançado Trindade, 1995).

Como as demandas da proteção humana sobre os refugiados estão continuamente sujeitas às especificidades dos novos fluxos de deslocamentos forçados, a construção pioneira no âmbito da OUA supera os termos eurocêntricos da Convenção de 1951, restrita à noção de perseguição individualizada pelos cinco motivos clássicos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais. Adicionalmente, são incluídos motivos relacionados à violação dos direitos humanos, como a agressão, ocupação externa, dominação estrangeira e eventos que perturbam gravemente a ordem pública (Piovesan, 2013 a; Barichello, 2020, Basilio, 2021; Carneiro, 2012).

Na esteira histórica do caminho descortinado de modo vanguardista pela OUA - situada no âmbito do regime regional de direitos humanos do continente africano –, surge na década de 1980 na América Latina uma definição ampliada de refugiado sob particular inspiração da Convenção da Organização da Unidade Africana e, de modo mais amplo, igualmente inspirada pelo Pacto de São José da Costa Rica - nossa Convenção Americana de Direitos Humanos (Caneiro, 2012). Portanto, as especificidades regionais, como narcotráfico, guerrilhas e regimes totalitários, são ponderadas para definição de um refugiado, deslocado pelas causas subjacentes à sua realidade imediata. Essa construção histórica de um regime regional, enquanto responde à pergunta *quem é esse refugiado na América Latina?*, incorpora a premissa que respostas nos mesmos termos do pós-guerra do Continente Europeu são insuficientes para lidar com toda a complexa gama de peculiaridades, inerentes a cada região e país.

Dado os estreitos limites da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, muito condicionados a uma ótica europeizada de quem é o refugiado, a América Latina irá investigar por meio da sua própria realidade quais são os deslocados não cobertos pelo regime global e quais mecanismos de proteção precisam ser adotados para reparar as insurgentes vulnerabilidades da população deslocada.

Especialmente com a crise de milhões de refugiados na América Central, com um número diminuto de 150.000 pessoas reconhecidas como refugiadas nos termos da Convenção de 1951, o Instituto Matías Romero de Estudos Diplomáticos da Secretaria de Relações Exteriores do México iniciou um Colóquio para investigar esse problema, buscando uma expansão do conceito de refugiado. As pautas e conclusões do *Colóquio do México de 1981*, juntamente com a Convenção da OUA, foram precedentes que nortearam as questões que seriam enfrentadas em Cartagena (Barichello, 2012; Franco, Noriega, 2011).

Como fruto de um colóquio acadêmico na cidade colombiana de Cartagena das Índias em 1984, a América Latina se posicionou de modo contextualizado frente às ditaduras da década de 1970 e dos dois milhões de refugiados na América Central no início da década de 1980 (Franco, Noriega, 2011). Até então, o que prevalecia na região era forte resistência à aplicação das normas universais sobre refugiados e a maneira predominante de se lidar era o instituto latino do asilo territorial e

diplomático, o qual era mais político que humanitário e fortemente vinculado à discricionariedade estatal (Demant, 2013).

Para entendermos esse ponto, o asilo em um sentido *lato*¹⁷ se divide em duas categorias particulares: o asilo político e o estatuto do refugiado. Uma diferenciação dos dois passa pela cobertura geográfica, a qual é internacional para o refugiado, enquanto o asilo restringe-se à América Latina por ser um estatuto jurídico regional (Boechat, 2020). É importante destacar que este pode ser legalmente negado pelo Estado, porque “é um ato que emana de sua soberania, evitando assim que se converta em um direito que possa ser invocado pelo indivíduo e que os Estados se vejam obrigados a outorgá-lo” (Vélez, 2011, p. 175). Ele está dentro do *Sistema Interamericano de Asilo* e, dessa forma, na América Latina coexistem o asilo, como estatuto jurídico regional, e o refúgio, baseado na Convenção de 1951 (Da Cunha, De Almeida, 2008). Mesmo que o uso corrente dos termos asilo e refúgio sejam usados de modo intercambiável na língua anglo-saxônica e na maior parte dos Estados, o asilo é um instituto jurídico regional tutelado pela *Convenção sobre Asilo Territorial e Convenção sobre Asilo e Diplomático* de 1954 – ambos ratificados pelo Brasil. Assim sendo, a América Latina “mantêm a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto mais moderno do refúgio, diferenciando, portanto, as duas práticas” (Jubilut, 2007, p.37; Da Cunha, De Almeida, 2008).

Para além do asilo regional e da definição clássica de refugiado, nasce pela Declaração de Cartagena novos contornos de proteção aos refugiados, pois, admitindo a plasticidade da definição de refugiado, seu *espírito* é de ampliar a proteção sobre novos deslocamentos forçados, encorajando a adesão dos Estados. Nesse viés, a deliberação de *Cartagena* por revisões históricas a cada dez anos evidencia seu propósito de criar, novos instrumentos de proteção para deslocados que juridicamente não são tutelados por instrumentos internacionais (Jubilut, Madureira, 2014; Da Cunha, De Almeida, 2008; Vélez, 2011). Veja abaixo, textualmente, os próprios termos conceituais da Declaração de Cartagena em relação ao que se considera como refugiado regional e note sua menção a estar de “acordo” com a Convenção da OUA e a “doutrina” da Comissão Interamericana

¹⁷ Nesse sentido amplo que se fala de asilo na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, quando ainda não havia sido criado o estatuto internacional do refúgio.

dos Direitos Humanos, isto é, em convergência com o regime regional de proteção dos direitos humanos.

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena, 1984).

Na Declaração de Cartagena, dilata-se os horizontes classificatórios para o refugiado a partir de novos fundados temores. Sua abordagem de ampliação passa a considerar como refugiado - além dos motivos clássicos de perseguição - estas pessoas que fugiram de seus países devido a circunstâncias de ameaça sobre a vida, a segurança e a liberdade. As circunstâncias são violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e a violação sistemática dos direitos humanos, ademais da grave perturbação que pode sofrer a ordem pública (Declaração de Cartagena de 1984; Demant, 2013). Ainda que a ampliação não mude essencialmente a definição internacional, em teoria maximiza a proteção na esfera regional, o que se evidencia nesta terceira conclusão supracitada, a qual reconhece a generalizada violação de direitos humanos em conjunto com a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 como motivo de elegibilidade para o refúgio (Declaração de Cartagena, 1984).

No contexto latino-americano, os refugiados não estão rigidamente presos ao perfil eurocêntrico, já que a realidade europeia regional tem contornos próprios no que tange aos motivos subjacentes aos deslocamentos forçados. A título de exemplo, o grande perpetrador da perseguição europeia era o Estado. Todavia, na América Latina, impera uma macroestrutura na qual o tecido social é marcado pela presença da grave e generalizada violação de direitos humanos para além da agência estatal, haja vista que outros atores perpetraram abusos e as próprias conjunturas

sociais falidas - política e economicamente - acarretam deslocamentos. O que se nota na confecção da proteção regional é que na ausência da solidez institucional estatal outros atores e causas encontram força e promovem grave perturbação da ordem pública, como é o caso de poderes subterrâneos e clandestinos, como foram os grupos de guerrilha e o narcotráfico ainda vigente. Tal conjuntura de ordem falida gera desabastecimento, fome, violência, inflações astronômicas, cerceamento de liberdade e falta de legitimidade institucional - fatores que acometem atualmente a Venezuela e iremos ver no próximo capítulo sob o enfoque da nossa gestão migratória nacional.

Em consequência de considerar - para a elegibilidade - essas graves e generalizadas violações de direitos humanos, o padrão de análise para o refúgio transcende a perseguição individualizada, incorporando um escrutínio sobre as conjunturas do país de origem¹⁸. Ocorre um deslocamento de ênfase para a causa remota do problema. Cartagena tem a singularidade de tratar o dilema, investigando à origem da questão, e não apenas casos individualizados, o que pode resultar no reconhecimento coletivo de todas as pessoas provenientes de um certo país. Isso a diferencia da Convenção de 1951, na qual os casos são estritamente individualizados e focados no lugar de destino do refugiado (Basilio, 2021; Jubilut, 2007). Essa abordagem regional sobre a causa remota se compatibiliza com a ideia de que a migração é a soma da experiência de emigrar e imigrar, de êxodo e chegada, pois todo refugiado tem uma história pregressa na qual a causa está no país de origem (Figueiredo, 2020), o qual não pode deixar de integrar a análise se buscamos uma proteção ampliada, para além da definição clássica europeia.

O evidente afastamento da conjuntura europeia, conforme contextualizado acima, se desenha pelas seguintes limitações da definição de 1951, conforme apontamento da Liliana Jubilut (2007): (1) Ambiguidade legal da palavra perseguição, (2) ausência de motivos que englobam o contexto regional no rol dos motivos de fundado temor, estando excluído os direitos econômicos, sociais e culturais, (3) e falta de convergência entre os direitos dos refugiados e os direitos humanos amplos.

¹⁸ É esse escrutínio que será aplicado à Venezuela, enquanto lugar de origem do êxodo forçado, a partir de junho de 2019 pelo Conare.

Diante dessas limitações, *Cartagena* exercerá sua força inovadora de expansão protetiva a partir do marco da própria Declaração e seu contínuo compromisso com revisão por meio dos chamados processos revisionais, dos quais outras declarações resultarão, como também planos de ação.

Como no âmbito da ONU, a Convenção de Genebra de 1951 e seu protocolo complementar de 1967 sustentam um regime internacional de proteção aos refugiados. A América Latina, igualmente amparada pelas fontes internacionais, adicionalmente, mobiliza a construção do seu marco a partir de um regime regional que é uma (re)construção e (re)leitura do marco da Convenção de 1951, que busca ser internacionalizado dentro da esfera regional (Piovesan, 2013 a, 2013 b). Portanto, o objetivo de Cartagena é “propor tanto medidas para a proteção dos refugiados provenientes desta região quanto para a adequação do sistema internacional de proteção às suas necessidades” (Jubilut, 2007, pág. 104).

Essa direção regional não é um ato de recusa à cooperação entre as nações, nem oposição à Convenção, e, pelo contrário, segue o caminho supracitado de convergência e complementariedade. Tal espírito se atesta na diretriz da Declaração de Viena para a

Interligação com os outros regimes, com o fim último de proteção da pessoa humana e exorta as nações, as organizações internacionais e não governamentais a trabalharem em conjunto de modo a conseguir soluções duradouras às causas e problemas que levam ao deslocamento de povos e a produção de refugiados (Silva da Silva, Rodrigues, 2012, p. 136).

Igualmente, Cartagena reconhece seu lugar dentro do sistema Interamericano de Direitos Humanos quando reforça a convergência entre regimes, ou vertentes jurídicas, ao valorar “a contribuição da Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969 e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em favor dos refugiados”, evidenciando uma preocupação “com a temática dos direitos humanos no contexto do refúgio” (Basilio, 2021, 58-59).

Os instrumentos regionais suplementam os marcos internacionais, tendo em vista que as deliberações provenientes das Convenções de 1951 e 1967 foram assimiladas, expandidas e “desenvolvidas na maioria dos países do continente por meio da adoção de normativas internas em matéria de refugiados” (González, 2011,

p. 54). Destaco que esse ponto de vista do refugiado regional baseado na Declaração de Cartagena foi incorporado no aparato legal brasileiro (art. 1.3, da Lei 9474) e sobre isso já iremos falar.

Com efeito, o direito humano como construto histórico é dinâmico e tende à especificidade (Bobbio, 2004), o que tende para o caminho regional emitir um tom de latinidade. Não estamos mais lidando com um dispositivo exclusivamente europeu, temporalmente defasado e geograficamente estreito, de sorte que a América Latina produz sua própria narrativa e deixa de ser uma clonagem europeia¹⁹ (Martino, Moreira, 2020; Chimni, 1998).

2.3. Processos revisionais de Cartagena

Cada um dos processos revisionais dentro do marco de Cartagena será panoramicamente visitado nesta seção para o detalhamento da ampliação da proteção de refugiados que emana do regime regional. No marco das revisões de Cartagena, há um espírito de solidariedade e preocupação com os deslocados forçados não protegidos pelo regime internacional. Essas revisões, a cada dez anos, evidenciam o *ethos* regional, conhecido pelo “espírito de Cartagena”, do qual resulta uma nova Declaração que não amplia somente a proteção da Convenção de 1951, mas o próprio marco inicial de Cartagena em 1984 (Barichello, 2012; Jubilut, 2007).

Embora o documento não seja de caráter vinculativo, nele está contido um forte encorajamento para que os Estados incorporem em suas legislações proteções mais amplas sobre as novas conjunturas, não tuteladas pelo regime internacional (Demand, 2013). Desse modo, o que se reconhece é que pela força e boa vontade política por parte dos Estados o problema do desamparo jurídico sobre certos deslocamentos - como por exemplo aquele procedente de catástrofes ambientais - pode em certa medida ser minorado e reparado.

¹⁹ Para Gonzáles essa definição oferece um critério de interpretação para definir quem é o refugiado, um parâmetro do modo como será tratado no país de acolhida. E atribui ao Estado o dever de supervisionar o cumprimento dos direitos humanos dentro das especificidades de um regime regional complementar para refugiados.

O primeiro aniversário de dez anos da Declaração de Cartagena foi celebrado no processo revisional de San José entre os dias 5 e 7 de dezembro do ano de 1994, culminando do encontro a *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas*. Ali houve o reconhecimento da preeminência da Declaração de Cartagena para a proteção jurídica dos refugiados no contexto da América Latina e ao mesmo tempo se admitia a urgência na busca recorrente pelas questões ainda pendentes (Bachichello, 2012; Basilio, 2021; Declaração de San José). Logo, se observa o pressuposto de que a proteção dos direitos humanos dos refugiados é um construto histórico, um desenvolvimento inexorável, o qual demanda leituras atualizadas das vulnerabilidades dos deslocados, uma vez que novos carecimentos requerem formas inovadoras de proteção.

San José promoveu maior intersecção entre as vertentes jurídicas do direito internacional e tratou sob essa ótica de convergência temas estimados como *non refoulement*, repatriação e deslocados internos” (Basilio, p. 61; Cançado Trindade 2011). Seu texto identifica a violação dos direitos humanos como causa dos deslocamentos e reconhece que a solidificação da democracia na região é o rumo pelo qual os direitos humanos são alcançados, sendo necessário um avanço paralelo entre o desenvolvimento democrático e humanitário – reafirmando sua importância e correlação. (Bachichello, 2012; Basilio; Jubilut, 2007; Declaração de San José, 1994; Piovesan, 2020).

Sua inovação passa pela criação do foro regional *Consulta Permanente sobre Desplazados Internos em Las Américas* para o debate do delicado problema envolvendo os deslocados internos, enfoque especial do texto dessa primeira revisão. O contexto histórico do olhar para o deslocamento dentro das fronteiras do próprio país estava relacionado ao narcotráfico colombiano. Esse foi outro marco importantíssimo devido à disposição de olhar para os refugiados e os deslocados internos como grupos que compartilham causas comuns, já que tecnicamente quem não se desloca fora das fronteiras nacionais, não “merece” ser refugiado. Dessa maneira, apesar de não haver tutela jurídica internacional para pessoas deslocadas que não ultrapassam fronteiras nacionais, Cartagena, ao incluir essa questão como problema a ser enfrentado na América Latina, demonstra sua premissa da primazia da humanidade sobre o Estado. A influência de Cartagena tem poder persuasivo de evocar os Estados a se engajarem de modo multilateral, criando proteções

complementares em solo onde não habita um instrumento de proteção internacional (Carneiro, 2012; Cançado Trindade 2011; San José, 1994).

Passados mais dez anos, entre os dias 15 e 16 de novembro de 2004, foi realizado na Cidade do México outro Colóquio visando revisitar os temas candentes de deslocamento forçado no contexto regional. Esse segundo processo revisional produziu a Declaração e Plano de Ação do México (PAM), a qual “busca aprimorar a proteção e a assistência humanitárias na região e, por outro lado, tem a finalidade de responder aos grandes fluxos de refugiados” (Jubilut, Madureira, p.24). Isto é feito pela abordagem do documento que se divide em duas ponderações: os aspectos vinculados à proteção e às soluções duráveis (Jubilut, Madureira, 2014, Basilio, 2021).

A conjuntura crítica dos deslocados internos colombianos, perseguidos por forças ilegais e não estatais, mostram que o perpetrador de violência na América Latina não é necessariamente o Estado, como era evidente no cenário europeu entreguerras e durante o segundo conflito global.

O contexto de 3 a 4 milhões de colombianos deslocados foi motivador para as propostas de soluções duráveis do PAM, tanto para lidar com os refugiados espalhados nas cidades latino-americanas, como com o abarrotamento das fronteiras regionais. Por isso, o PAN busca estratégias inovadoras para a integração local e o reassentamento sob o *ethos* de Cartagena que almeja proteções complementares por meio da cooperação solidária dos Estados e da boa vontade política, da mesma forma apresentando mecanismos para a promoção desse planejamento nos níveis regional, nacional e internacional (Barichello, 2012; Jubilut, Madureira, 2012).

O terceiro capítulo do PAN - o mais inovador de todos -, intitulado Soluções Duráveis, contém os programas Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário. No lugar de soluções temporárias como campos de abrigo, as soluções duradouras visam a integração do refugiado em uma ordem cidadina, na qual sua vida é considerada muito além da mera sobrevivência para que ele possa atuar como um titular de todos os direitos humanos fundamentais (PAM, 2004).

Nesse sentido, o PAN reforça a tradição latino-americana de generosidade na busca da resolução dos seus próprios desafios regionais em relação aos refugiados latinos. As Cidades Solidárias buscam criar mecanismos de integração, como treinamento profissional e parcerias de microcrédito; o programa Fronteiras Solidárias visa criar uma logística bem estruturada nas fronteiras regionais para que elas estejam preparadas para satisfazer as prementes demandas originadas pelo fluxo de refugiados e o Reassentamento Solidário - medida proposta pelo Brasil - busca a realocação do refugiado de um primeiro país para um terceiro que tenha deliberado por sua aceitação. Tal programa promove “o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos desfrutados pelos nacionais.” (ACNUR). Ele teve como objetivo oferecer solução duradoura a milhares de colombianos espalhados entre países vizinhos. Para adoção da medida, é imperativo o compromisso com os “princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada” (Barichello, 2020; Jubilut, Madureira, 2012; Carneiro, 2012).

A respeito da proteção, houve especial ênfase sobre os processos de formação, tendo como objetivo capacitar a sociedade civil, acadêmicos e agentes públicos para a tarefa de proteção dos refugiados e de garantia de seus direitos humanos fundamentais. Desse ponto, resultou o fortalecimento do regime regional de refugiados, a partir da organização de regimes nacionais de proteção aos refugiados, ao introduzirem na esfera doméstica as recomendadas Comissões Nacionais de Refugiado. O Brasil, no ano de 1997, com a Lei 9.474, já havia organizado sua própria Comissão Nacional tripartite, marco importante do nosso regime nacional sobre o qual iremos falar (Plano de Ação do México, 2004).

No meio acadêmico, destaco que em 2003 houve a implementação, por meio da ACNUR, da Cátedra Sérgio Vieira de Melo “em cooperação com centros universitários nacionais”, uma iniciativa cuja natureza é reconhecida em 2004 pelo Plano de Ação do México, o qual fala de “Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina” e “recomenda a investigação interdisciplinar da promoção e da formação do direito internacional dos refugiados” (ACNUR)

Enfim, o último processo revisional foi realizado na Cidade de Brasília entre os dias 2 e 3 de dezembro de 2014, celebrando os 30 anos da Declaração de Cartagena de 1984. Tal encontro se tornou conhecido como Cartagena +30 e

igualmente gera uma Declaração e o Plano de Ação do Brasil. Essa Declaração novamente dá ênfase às soluções duradouras, já mencionadas anteriormente, e trata da questão da apatridia, encorajando a erradicação da condição de destituição de vínculo jurídico com um Estado, o que agrava a vulnerabilidade e aumenta os deslocamentos forçados.

O documento tem um forte elo de continuidade com os conteúdos acumulados na Declaração de Cartagena e nos processos revisionais anteriores. Dessa forma, ressalta a convergência e conexão entre os regimes de proteção aos direitos humanos, a incorporação das proteções ampliadas sobre pessoas deslocadas nas legislações domésticas, o caráter de voluntariedade na repatriação, o espírito solidário e cooperativo entre as organizações regionais e o avanço no âmbito doméstico da eficiência daqueles órgãos sobre os quais recai poder de elegibilidade e deliberação sobre o status de refúgio. Os programas “solidários” do PAN são reiterados, mas agora com uma perspectiva pragmática de “implantar os programas idealizados dez anos antes”. (Basilio, 2021, p.63; Jubilut, Madureira, 2014; Declaração e o Plano de Ação do Brasil, 2014).

Outro aspecto relevante trazido a lume teve relação direta com o fortalecimento protetivo sobre “mulheres e crianças desacompanhadas, no âmbito do enfoque ‘diversidade-gênero-idade’, e ainda debateu a questão dos reassentamentos extracontinental e laboral”, propondo mobilidade laboral entre os países da região (Jubilut, Madureira, 2014, p. 27; Declaração e o Plano de Ação do Brasil).

Cartagena + 30 busca a construção de “formas de alternativas de proteção” sobre os não tutelados pelo DIR e tem o mérito de expandir ainda mais os países comprometidos com os refugiados, os deslocados internos e o imenso grupo de deslocados forçados que não se encaixam nos estreitos limites da Convenção de 1951. Por isso sua pauta, dentre outros tópicos, inclui pessoas deslocadas por mudanças climáticas e desastres ambientais, dando evidência de seu dinamismo e sensibilidade ao espírito da época enquanto procura consolidar na região a “proteção humanitária complementar” (Jubilut, Madureira, 2014, p. 30).

Como a única forma de proteção advém do Direito Internacional de Refugiados, precisamos olhar para essa fonte identificando o limite da definição

clássica de refugiado, para que, por meio da aproximação com os direitos humanos, possa haver promoção e inclusão de novas modalidades de migrações forçadas. Ainda que no mundo atual exista um número substancial de migrações forçadas, somente o DIR confere uma proteção internacional, uma vez que a vontade política dos Estados é imprescindível, pois a tutela da proteção internacional é limitada aos termos da Convenção de 1951 (Ibid., 2014). Por todos os seus limites supramencionados, a proteção da Convenção de 1951 é ineficaz para conferir proteção a outros deslocamentos forçados e compreender novas causas de deslocamento como catástrofes naturais, violência sistemática e pessoas que não ultrapassaram uma fronteira nacional.

O regionalismo é fundamental para descortinar novas proteções. Senão mudando o marco internacional fundante, pelo menos criando complementariedade na região e incentivando os Estados a legislarem proteções que, ultrapassando o escopo da Convenção de 1951, forneçam garantias a todos os humanos deslocados.

A categoria de refugiado, tal qual construída pela definição do regime internacional, privilegiou, contudo, o caráter político que permeia esses deslocamentos, deixando de contemplar outros conceitos, como o de refugiado econômico e ambiental. No cenário atual, em que desastres naturais se tornam cada vez mais frequentes e assumem maiores proporções, a revisão da definição jurídica de refugiado se coloca em pauta, com o intuito de lidar com as movimentações ocasionadas por tais questões” (Moreira, 2012).

O conhecido “espírito de Cartagena” conclama ao reconhecimento das “especificidades das populações migrantes em situação de maior vulnerabilidade” com a finalidade de uma maior eficiência na confecção de políticas que combatam as injustiças sofridas. (Bógus, Magalhães, 2018. p.30).

2.4. A constituição do regime nacional de proteção aos refugiados

Nesta parte da dissertação, apresentaremos brevemente o processo histórico que culminou na constituição do regime nacional de proteção dos refugiados no Brasil. Foi emblemático nos fatídicos dias da ditadura militar um instrumento jurídico chamado *Estatuto do Estrangeiro* – Lei 6.815/80 -, que versava sobre a segurança nacional, enxergando o migrante como uma ameaça a tal ordem. Esse

marco em nosso passado autoritário punha a legislação brasileira fora dos trilhos humanitários de 1951 e via o estrangeiro como uma ameaça ao trabalhador local e ao projeto de defesa e segurança nacionais. Portanto, a prevalência da visão securitária tornava a acolhida humanitária de refugiados quase inexistente, o que justifica à época o desinteresse nacional pela supressão da limitação geográfica no entendimento de quem são os refugiados (Moreira, 2012; Amorim, 2017).

Historicamente, o Brasil foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção de 1951, sendo o primeiro do Cone Sul a pertencer ao Conselho Executivo do ACNUR desde 1958. Igualmente, assumiu a dianteira no continente sul-americano sancionando a Lei n. 9.474/97²⁰, que estabeleceu os mecanismos de aplicação do instituto jurídico internacional para refugiados de 1951 e a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984 (Waldely et al, 2014, p. 119; Moreira, 2012). No entanto, apesar do compromisso com o estatuto do refúgio, desde a década de 1950, o Brasil não concretizou o planejado em consonância com o padrão internacional de proteção aos refugiados.

Embora fosse realidade o ativismo da *Cáritas Arquidiocesana* na causa do refúgio, o ACNUR - em sua prerrogativa de organização internacional com mandato de proteção aos refugiados - não teve aprovação de entrar no Brasil devido à ditadura militar. Naquele contexto, sua presença era desconfortável para as autoridades governamentais, porque figurava como um observatório internacional sobre questões domésticas. Assim, sua atuação em território brasileiro se deu de modo ad hoc e sua instalação foi estrategicamente veiculada pelo *Cáritas* (Jubilut, 2007; Moreira, 2012).

Dessa maneira, observamos a inequívoca interlocução brasileira com a agência da ONU, especializada na questão do refúgio, tendo em vista que o progresso dos direitos humanos para refugiados no Brasil está estreitamente ligado a ACNUR, que, desde 1977, ante o cenário predominante de instabilidade democrática na América do Sul, “celebrou um acordo com o Brasil para o estabelecimento de um escritório ad hoc em seu território, mais precisamente no

²⁰ A dissertação dará uma atenção especial a essa lei para refugiados, bem como à Nova Lei da Migração 13445/2017, que também implica no refugiado. Desde a era Vargas, quando a política migratória era de branqueamento, passando pela ditadura militar na qual a regra era a segurança nacional, até redemocratização, percebemos um avanço substancial, do ponto de vista da política nacional.

Rio de Janeiro” (Vélez, 2011, p. 183). O modo de manobrar a proibição do governo do Brasil em relação ao ACNUR foi o estabelecimento de parcerias com organizações nacionais humanitárias como Cáritas Arquidiocesana do Rio e São Paulo, além da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, para implementação do ACNUR no Brasil. Jubilut destaca o protagonismo global do Cáritas - braço da igreja católica -, que atua desde 1967 com “status de observadora junto à ONU” em seu Conselho Econômico Social e reforça a proeminência da sua instrumentalidade “como implementadora do ACNUR” em 21 países (Jubilut, 2007, p. 172). Como destaca Moreira:

Em 1º de dezembro de 1976, representantes da agência da ONU para refugiados e instituições da Igreja Católica se encontraram e decidiram implementar um projeto de assistência em pequena escala. No início do ano seguinte, selou-se o acordo em que a Cáritas Arquidiocesana foi constituída como parceira operacional do ACNUR e passou a receber fundos para assistir os solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1977a). Os convênios celebrados entre os atores não estatais tinham como intuito, portanto, viabilizar os programas de atendimento aos refugiados no país (ARQUIVO DO ACNUR, ACNUR, 1976; Idem, CNBB, 1976; Idem, PNUD, 1977c) (Moreira, 2012, p. 117).

Jubilut afirma que o trabalho do escritório no Brasil entre 1977-1982 era “virtualmente clandestino”: a atuação do ACNUR dependia de organizações não governamentais, como a Cáritas, as quais proviam assistência social e legal, enquanto o ACNUR se envolvia no reassentamento de sul-americanos em travessia (Jubilut, 2006, p. 3, tradução nossa). Resultou dessa parceria o êxito de acolher vietnamitas e cubanos entre os anos de 1975 e 1980 e depois os Baha'i, no ano 1986 - época que os arranjos com o governo brasileiro ainda restringiam os limítrofes geográficos, impedindo o cumprimento global da tarefa (Moreira, 2012; Jubilut, 2007).

Sobre a relação do Brasil com o ACNUR, nossa história remonta ao ano de 1982, quando o governo brasileiro reconheceu o status da ACNUR como organização internacional ligada à ONU e o escritório passou a funcionar nas instalações do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), para, a partir de então, conquistar “sua autonomia institucional, o que foi possível no contexto de transição democrática” (Moreira, 2012, p. 162; Jubilut, 2006; Jubilut 2006; Amorim, 2017). Em 1984, com a redemocratização da América Latina, a

Cáritas auxiliou o ACNUR no iminente desafio de repatriação e desde então refugiados não europeus puderam permanecer no Brasil sem limitação de tempo - e “receberam documentação emitida pelo ACNUR e endossada pela Polícia Federal” (Jubilut, 2006, p.4, tradução nossa). Em 1988, o marco da *Constituição Cidadã* apresenta diretrizes para incorporar instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos e valorização da democracia como princípio de proteção à dignidade humana (Amorim, 2017). Esse processo de redemocratização habilita o Brasil para construir futuramente um arcabouço jurídico particular ao refúgio. Em 1989, como fruto da redemocratização brasileira em curso, vislumbramos a simbólica transferência do escritório do ACNUR para a capital naquele ano, quando ocorre a denúncia por parte do Brasil da reserva geográfica da Convenção de 1951. Pelo Decreto nº 98.602, de dezembro de 1989, ocorre a retirada da reserva geográfica da Convenção de 1951 (Moreira 2012; Jubilut 2006).

Em 1991, após as mudanças trazidas pela redemocratização desde a Constituição de 1988, os direitos dos refugiados são ampliados, incluindo o ACNUR como um ator fundamental nos protocolos das avaliações de solicitação, em trabalho conjunto com o Governo (Jubilut, 2007). Nesse ano, um processo administrativo foi instaurado²¹ em relação ao status de refúgio e dilatou-se os direitos dos refugiados por meio da regra interministerial 394 (Jubilut, 2006, Moreira, 2012; Amorim, 2017).

No ano de 1992 ocorre, em resposta a 1.200 angolanos fugidos da guerra civil, uma abordagem mais flexível, não aferrada à rigidez clássica no enquadramento dos refugiados como pessoas estritamente perseguidas. É de se destacar nesse caso um precedente importante e inusitado, já que o desafio demandava “uma solução jurídica” para angolanos que estavam à época prestes a perder “seus vistos de turista” (Moreira, 2012, p. 179). Consequentemente, a decisão foi a aplicação da definição ampliada de refugiado, considerando os angolanos vítimas de generalizadas violações de direitos humanos de acordo com o

²¹ Assim, vejamos como se dava à época: o ACNUR recomendava deferir ou não a solicitação, a partir de dados colhidos nas suas entrevistas, porém sua atuação era limitada ao papel consultivo, tendo em vista que ao Estado cabia o pleno poder de deliberar. Essa consulta do ACNUR chegava ao Estado pela porta do Ministério das Relações Exteriores, que após esse parecer, dava seu próprio entendimento dos casos, para em seguida encaminhá-los ao Ministério da Justiça, detentor da palavra final. A burocracia se consumava pela publicação no Diário Oficial da União, carta de ofício remetida pelo ACNUR ao Cáritas - finalmente habilitando a Polícia Federal a emitir o documento do refugiado (Jubilut., 2007).

padrão da Declaração de Cartagena (Amorim, 2017; Jubilit, 2006). Em vista disso, podemos afirmar que houve um enquadramento de acordo com a definição ampliada de refugiado de Cartagena, mesmo antes do Brasil ter um aparato jurídico de refúgio que reconhecesse essa complementariedade de proteção ao refugiado.

É importante ressaltar que para a consolidação dos direitos humanos supracitados houve como antecedente preparatório três causas, segundo Liliana Jubilit: “A redemocratização do Brasil; a Constituição Federal de 1988 e o crescente interesse em direitos humanos.” (Jubilit, 2006, p. 5, tradução nossa).

Na redemocratização, o Brasil ganhou destaque na comunidade internacional ao assinar uma variedade de convenções e tratados, demonstrando seu engajamento na construção de um compromisso humanitário de defesa e proteção aos direitos humanos e internalizando em seu aparato legal nacional esses compromissos internacionais (Santos, 2021).

Nas palavras de Silva da Silva e Rodrigues:

Com o início do processo de redemocratização ao final dos anos 80 e sua consolidação na década de 90, o país adentrou nos regimes internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos, dentre eles o do sistema da ONU para refugiados. Tal adesão ocorreu em clima de reação ao legado da ditadura militar, confirmando o espírito constitucional de 1988 que estabeleceu o asilo político como princípio que rege as relações internacionais do país, assim como a prevalência dos direitos humanos (2012, p. 138).

No entanto, ainda sem uma lei própria específica para a temática do refúgio, faltava mais uma etapa para termos um aparato jurídico doméstico em consonância com a construção histórica do regime internacional e regional. A esse respeito, em 1997 é criada uma lei nacional específica para o refúgio que “viria a se tornar um marco ao, finalmente, recepcionar os dispositivos internacionais sobre refúgio em um estatuto nacional para o tema (Basilio, 2021, p. 171).

Sobre a recepção dos dispositivos internacionais, Liliana Jubilit afirma que um tratado internacional, para integrar o arcabouço legal nacional, precisa de “uma das duas distintas posições hierárquicas: (1) uma lei ordinária ou (2) um estatuto constitucional” (Jubilit, 2006, p. 6), se as duas casas do Congresso brasileiro apresentarem uma aprovação de três terços dos votos totais. Com a Emenda

Constitucional 45 de 2004, um tratado internacional de direitos humanos passou a assumir o status constitucional, sobrepujando, desse modo, um enquadramento de mera lei ordinária. Diante disso, o ponto em questão é que todos os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da emenda podiam ser modificados por uma legislação interna, já que sua condição era de lei ordinária. A lei do refúgio, considerada como aquela que implementa o Estatuto dos Refugiados de 1951, passa a ter um *status* de “estatuto constitucional” e não pode ser derogada como uma lei ordinária (Jubilut, 2006, p. 6, tradução nossa).

Tendo em vista que um regime de refúgio é o “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática” (Krasner, 1983, p. 1), nesse ponto histórico amplia-se e se fortifica o regime nacional de refugiados sobre o marco jurídico da lei 9.474/97. Segundo Jubilut, dois são os fundamentos para esse regime brasileiro de refugiados: a Constituição de 1988, a qual fala da “prevalência dos direitos humanos” em seu artigo 4º, II, e a garantia - em seus termos - de “asilo político” (4º, X) (Jubilut, 2007; Constituição de 1988).

Integram aos objetivos de um regime nacional temáticas recorrentes do estatuto internacional do refúgio, como elegibilidade, repatriamento, reassentamento e integração local, pois o regime nacional é uma (re)leitura e (re)construção que internacionaliza no plano nacional o regime global dos refugiados (Herz, Hoffman, 2004; Moreira, 2012; Piovesan 2008; 2013b). Como dos regimes podem emergir organizações “como resultado da existência de normas e expectativas comuns” (Herz, Hoffman, 2004, p. 12), ocorre no caso do regime brasileiro a constituição do Conare - uma organização correlata à lei do refúgio. Esta se torna um componente operacional do regime nacional, que busca concretizar, entre os atores, os objetivos convergentes à temática do refúgio. O órgão governamental tem devoção exclusiva às populações refugiadas que pedem acolhida em território nacional. Sua natureza tripartite, conforme recomendada por padrões regionais de proteção, é composta pelo governo de modo interministerial pela sociedade civil por meio da Cáritas²² e pelo ACNUR como organismo internacional, que mantém “contatos e negociações com o governo” enquanto

²² O Cáritas é um órgão social da igreja católica atuante na acolhida de refugiados desde a década de 1970.

participante “das reuniões do Conare, como membro efetivo, sem voto” (Jubilut, 2007, p. 177).

2.5. Convergência de regimes na Lei 9.474

Com esta lei, o Brasil assumiu a vanguarda regional na incorporação da convencional definição da ONU de 1951 e da definição ampliada do eixo regional - em termos adaptados -, sendo, desse modo, integrante de ambos os regimes (Waldely et al, 2014), porquanto o regime nacional incorpora os marcos internacional e regional de proteção aos refugiados por meio de uma articulação que converge os regimes. Isto posto, vejamos abaixo como pela textualidade da lei do refúgio é sublinhado esse vínculo que ata a esfera nacional à Declaração de Cartagena e ao fundamento clássico da Convenção de 1951.

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Lei 9474/97).

O Artigo 1º, I, mostra a interiorização do marco da Convenção de 1951 na lei brasileira, ao passo que o artigo 1º, III, expõe a incorporação da história regional à normativa brasileira, aplicando a regulação da definição clássica de refugiado da Convenção de Genebra e concomitantemente a definição ampliada das generalizadas violações de direitos humanos de Cartagena. Nesse sentido, reconhecemos no mesmo arcabouço legal a conexão do regime internacional e regional, incorporado à normativa basilar do regime brasileiro de refugiados. Com efeito, esse marco jurídico-político nacional é uma intersecção dos regimes que temos tratado ao longo do trabalho. Ressalvo também que o inciso II incorpora a proteção internacional sobre os apátridas - pessoas sem vínculo jurídico com o Estado-nacional - e que também estão sob o mandato do ACNUR. Mas, como

nosso foco é sobre o regime dos refugiados, ficaremos entre a incorporação de Convenção de 1951 e da Declaração de Cartagena.

Nosso regime “regula diversas facetas da proteção ao refugiado” (Ramos, 2020, p. 116) ao adotar o clássico fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e a ótica complementar regional de grave e generalizada violação de direitos humanos como vetor de expulsão para o deslocamento forçado. O regime brasileiro está embebido do regime internacional e regional dos quais faz parte e se faz necessário, enquanto se observa sua fonte jurídica internacional, ser dinâmico nas aplicações dos padrões regionais, os quais são sensíveis às especificidades latinas.

Pelo parecer do ACNUR, a internalização na legislação nacional da definição ampliada de refugiado proveniente da Declaração de Cartagena de 1984 representou a construção de um aparato legal inovador, visto que, ao conectar-se à realidade regional, a lei amplia a definição de quem é um refugiado (Amorim, 2017; Ramos, 2017).

A adoção da complementariedade de Cartagena igualmente é um nexo do DIR com a vertente jurídica dos direitos humanos, já que as generalizadas violações são transgressões contra os direitos humanos em um sentido amplo. Essa perspectiva hermenêutica de convergência e integração é explicitada dentro da própria lei 9.474, a qual fornece pelo Art. 48 critérios para interpretá-la. Vejamos as palavras do artigo:

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Tal artigo começa com as palavras: “Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia” (Lei 9.474). Nesse viés, a interpretação harmônica propõe esse nexo entre os direitos humanos e a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, começando pelo marco precursor e inaugural da Declaração de Direitos Humanos e prosseguindo pelo caminho de aproximação com todos os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Ao encontro

dessa premissa, o Min. Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal reitera o art. 48 como "parâmetro hermenêutico dos seus dispositivos", advogando a ideia de compatibilização e "ampla proteção e respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana" (Ramos, 2017, p. 294). Não só normas dedicadas particularmente à temática do refúgio, mas todas aquelas normas internacionais de proteção de direitos humanos ratificadas e reconhecidas pelo Brasil estão incluídas nessa compatibilização e harmonia no modo de proteção sobre os refugiados (Arida, Yamato, 2010).

Consequentemente, argumentando a partir desse próprio artigo, reitero a premissa da complementariedade de vertentes jurídicas como base de interpretação da proteção ao refugiado, o que tem ressonância no pensamento de Cançado Trindade, Liliana Jubilut, Piovesan et al. Para eles, há um regime internacional unitário – *lato sensu* - de proteção internacional da pessoa humana, e do aparato brasileiro textualmente ressoa essa categorização, tanto pelo artigo 48, como pelos incisos I e III do artigo 1º, os quais integram os regimes global e regional, respectivamente, dentro do regime nacional por meio da sua própria definição de refugiado.

Conforme visto anteriormente, em nível regional, Cartagena reitera as convergências de vertentes jurídicas e de regimes. Se considerarmos a mesma premissa em um diploma da esfera internacional de direitos humanos, vislumbramos a Declaração de Viena de 1993 reconhecendo as "complexidades da crise global dos refugiados", a qual deve ser enfrentada "em conformidade com a Carta das Nações Unidas" (Declaração de Viena, 1993). À vista disso, Silva da Silva e Rodrigues (2012) sinalizam que a premissa da Declaração de Viena "reafirma a interligação com os outros regimes, com o fim último de proteção da pessoa humana" conclamando países, organizações internacionais e não governamentais ao trabalho conjunto, em busca de lograr "soluções duradouras às causas e a problemas que levam ao deslocamento de povos e a produção de refugiados" (p. 136). Portanto, a interpretação da lei 9.974 é análoga à Cartagena e à reafirmação dos direitos humanos em Viena no ano de 1993.

Dessa maneira, o lugar do regime nacional é fundamental, haja vista que o estatuto do refúgio e as resoluções regionais somente são realizadas quando o deslocado "vincula-se a ordem jurídica de um país estrangeiro, no qual poderá

exercer seus direitos fundamentais, resgatando sua cidadania.” (Da Cunha, De Almeida, 2008, p. 426).

O poder constituinte dos Estados está inseparavelmente ligado às normas internacionais do direito internacional, o que na prática “é um parâmetro de validade das próprias constituições nacionais”. Dessa forma, o que começou na redemocratização se concretiza no compromisso brasileiro democrático e humanitário de internalizar diplomas internacionais e regionais em uma lei própria para o refúgio (Piovesan, 2013 a, p.43). No entanto, o Estado não está blindado aos valores que norteiam a sociedade internacional e quanto mais desenvolvidas forem as garantias nacionais, mais evoluídas são as internacionais. Não podemos ser ingênuos acreditando em um estado puro de sentimento humanitário por parte dos Estados, como se os benefícios auferidos das relações interestatais não estivessem em jogo e como se não houvesse uma pretensiosidade de proteção internacional em nome do humanitarismo. Apesar disso, o Brasil tem um aparato legal de refúgio avançado, com o reconhecimento da própria ACNUR. Entretanto, o direito promulgado não é a garantia imediata de direito dado (Bobbio, 2004), como veremos brevemente a seguir nas contradições das ofertas de regularização migratória.

2.6. Lei 13.445

Até aqui tratamos particularmente o regime de refúgio no Brasil, contudo, apesar de migração e refúgio serem categorias que se interpenetram, seus regimes possuem duas bases normativas nacionais distintas. É importante destacar que todo refugiado é migrante, porém um migrante forçado por bem fundado temor de perseguição, nos termos da Convenção 1951, ou por sofrer graves e generalizadas violações de direitos humanos, de acordo com a ótica regional de Cartagena. Em contrapartida, nem todo migrante é refugiado. Por exemplo, há migrantes forçados internos, não considerados refugiados por não atravessarem fronteiras nacionais; migrantes regulares, como turistas, trabalhadores e estudantes e na outra ponta há migrantes considerados irregulares ou indocumentados (Basilio, 2021; Santos, 2020; Figueiredo, 2020).

Já vimos a base que regula o refúgio, agora passaremos para a Nova Lei da Migração e a razão para incluí-la é que os fluxos mistos e complexos atuais se beneficiam dos dois regimentos nacionais para regularização migratória, pois, como dito explicado acima, entendemos que a temática do migrante tangencia o tema do refúgio. No Brasil, a partir do ano de 2017, foi promulgada uma nova lei de mobilidade, mas nesse caso tratando de migração em sentido *stricto*.

Historicamente, vemos na Era Vargas uma política migratória eugenista de branqueamento da população nacional e passando pela ditadura militar notamos uma nítida política de segurança nacional que culminou no Estatuto do Estrangeiro, pela Lei 6.815 de 1980 (Moreira, 2012). Esse estatuto aprovado pelos militares tratava o imigrante como um estranho, como uma suposta ameaça à segurança nacional e cita também a “defesa do trabalhador nacional” como sendo uma das justificativas para sua normatividade (Lei 6.815). Apesar do processo de redemocratização desde 1985, da base democrática e humanitária da Constituição de 1988 e da importância dos anos 1990 para a ratificação de tratados e convenções, o Brasil até 2017 não tinha uma lei de migração que revogasse o famigerado Estatuto da ditadura militar (Basilio, 2017).

A lei 13.445 editada em 24 de maio de 2017 normatiza a migração no Brasil e opera como base orientadora das políticas públicas concernentes à migração no Brasil. Destacamos que a lei substitui o antigo Estatuto do Estrangeiro, lei 6.815/80, que no espírito da ditadura militar nutria uma perspectiva securitária para o migrante, estigmatizando-o como um perigo à segurança nacional (Vasconcelos, 2021, Jubilut, 2007; Moreira, 2012). Por outro lado, a nova lei cuida para que os imigrantes não sejam vitimados pela xenofobia.

Tendo o Estado a prerrogativa de controlar suas fronteiras, a falta de autorização por parte deste para o imigrante econômico viver livremente nessa ordem nacional o coloca exposto ao risco de ser visto como alguém fora da lei. Por isso, muitas vezes é chamado vulgarmente de imigrante ilegal, o que é visto como um termo inadequado pela *Organização Internacional para as Migrações* (OIM), haja vista que “reforçaria estigmas de criminalização das migrações” (Figueiredo, 2020, p. 50). Ao encontro desse problema, a nova lei está pactuada com os direitos humanos atinentes à migração e não com a segurança nacional (Milesi, Coury,

2017) - a normatividade define em seu art. 3, III, “a não criminalização do imigrante”²³ (Lei 13.445).

Assim, seu trato textual com respeito ao migrante é marcado por um explícito caráter humanitário que supera o *ethos* do texto anterior do Estatuto do Estrangeiro, o qual enxergava o migrante como uma premente ameaça. É digno de nota que “a nova lei tem como principal virtude prever, pela primeira vez na história brasileira, um paradigma migratório humanista”, no qual a vida dos migrantes está acima dos interesses nacionais (Milesi, Coury, 2017, p.9). Seu texto humanitário mostra-se diametralmente oposto ao antigo Estatuto do Estrangeiro, já que reconhece a possibilidade de residência a pessoas com direitos humanos violados.

É significativo que a Lei nº 13.445/2017 reconheça a hipótese de a residência do imigrante, do residente fronteiriço ou do visitante poder ser autorizada se estes tenham sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória` (art. 30, inc. II, alínea g) (Dal Maso Jardim, 2017 p.19).

Sobre seu foco, a nova lei privilegia migrantes, já que desde 1997 havia outro instrumento legal no âmbito nacional disciplinando a temática do refúgio. Nas palavras de Sá (2019), a lei 13.445 “foi demasiadamente econômica em relação à classificação da população migrante” (p. 93), não ponderando de modo mais profundo sobre a complexidade dos fluxos mistos, os quais tornam difícil a classificação das mobilidades com distinções tão rígidas entre causas forçadas e voluntárias, econômicas e políticas.

Seu texto contém a definição de imigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida, mas asilado e refugiado são apenas mencionados, sem conceituação. Além disso, esta lei deixa algumas clivagens sobre outras modalidades de migração ainda sem custódia internacional: deslocados internos, refugiados ambientais, vítimas de tráfico (Sá, 2019). Em seu artigo art. 2 é ressaltado que “ela não prejudica aplicação de normas internas e internacionais específicas” (13.445), portanto, não há nenhum prejuízo à lei do refúgio, promulgada duas décadas antes, mas reforço de proteção às complexas mobilidades mistas da contemporaneidade.

²³ Observo que até o hoje, o Brasil não ratificou a *Convenção da ONU de Trabalhadores Migrantes* de 1990.

Segundo Brufatto e Carneiro (2019), essa normativa, em seu artigo 4º, veio ao encontro da questão do imigrante não documentado, considerado irregular, ao oferecer trato equitativo a nacionais e imigrantes no que tange aos direitos trabalhistas. Assim, houve uma superação da rigidez do binômio nacional e estrangeiro que em termos práticos repercute em inclusão e exclusão. Todavia, a superação da dicotomização nacional e estrangeiro, clara no texto legal, não se deixa transparecer nitidamente nas políticas públicas de migração, diante da realidade em curso de securitização da gestão migratória. Segurança e humanitarismo têm se tangenciado na resposta governamental por meio da Operação Acolhida (OA), a qual transcorre sob o comando e a proeminência militar. Embora estejamos juridicamente amparados sob a nova lei de migração, 13.445, o antigo espírito securitário do velho texto legal insiste em não virar letra morta, na gestão migratória atual de protagonismo militar, sobre a qual trataremos no próximo e último capítulo.

A razão para falarmos da lei de migração em um trabalho sobre refúgio é que esta tornou-se base legal para uma alternativa de regularização migratória fora do eixo de proteção, sob custódia internacional inerente ao refúgio. Particularmente, os venezuelanos passaram a ter sobre esse marco e por resoluções normativas, bem como portarias interministeriais, uma nova forma de regularização por residência, a qual detalharemos mais no próximo capítulo, na seção ordenamento de fronteiras.

Tendo tratado nesse capítulo da constituição regional e nacional de proteção ao refugiado, seguindo o movimento do mais amplo ao mais particular, iremos no próximo capítulo apresentar a gestão migratória brasileira ao fluxo de venezuelanos. Esta resposta ocorre com a proeminência militar como principal ator articulador entre atores nacionais, internacionais, não governamentais e representantes da sociedade civil. O nome desta resposta, que é um híbrido entre o humanitário e o securitário, chama-se *Operação Acolhida*.

3. Operação Acolhida: a resposta militarizada da gestão migratória brasileira

3.1. Contexto geral do deslocamento forçado no mundo

Em 1990, entre 80 milhões de migrantes, 20 milhões eram refugiados. Em 2015, a ONU estimou 244 milhões de migrantes – “pessoas que vivem em um país diferente de onde nasceram” (ONU News, 2016) -, dos quais 65,3 milhões viviam em condição de deslocamento forçado (Giddens, 2008; ACNUR 2016). As cifras que atravessam as últimas décadas revelam a celeridade da expansão do problema, o qual progressivamente continua escalonando os recordes anteriores para números ainda maiores. Em 2018, o número de refugiados foi estimado pelas Nações Unidas em 25,9 milhões em todo o planeta, em um contexto de 70,8 milhões de deslocamentos, o que aumentou para 79,5 milhões de deslocados em 2019, um crescimento de aproximadamente 11% no intervalo de um ano (ACNUR, 2019; ACNUR, 2020).²⁴

Note que os 41 milhões de deslocados forçados em 2010 quase duplicou para os 79,5 milhões de 2019, segundo o relatório *Tendências Globais* de junho de 2020 (ACNUR, 2020). Uma década representa uma mudança grande não apenas em números, mas no aumento da complexidade, expansão e surgimento de novos fluxos, até mesmo de países que historicamente eram conhecidos pela vocação de acolher, como é o caso dos venezuelanos. Portanto, as soluções não são tão rápidas quanto o avanço do desafio, como evidencia o relatório *Global Trends Forced Displacement in 2019*, o qual observa que são cada vez mais reduzidas as perspectivas dos refugiados de acharem soluções para a difícil situação na qual se encontram. Nos anos 1990, em média 1,5 milhões de refugiados conseguiam voltar para casa anualmente, ocorre que, na última década, essa média caiu para cerca de 390 mil pessoas, demonstrando que o crescimento no deslocamento forçado supera as capacidades de solução (ACNUR, 2020b).

Não é um acontecimento eventual, com a previsão de uma solução definitiva, pois a condição de refugiado pode se prolongar por muitos anos, haja

²⁴ Importante destacar que deslocados internos também podem ser deslocados forçados, porém não refugiados se não atravessam fronteiras nacionais.

vista que as causas subjacentes ao deslocamento podem permanecer profundas no tecido social da terra natal do refugiado, por anos e anos, como é o caso de crises humanitárias, conflitos internos, graves colapsos econômicos e guerras que se arrastam dentro das fronteiras nacionais.

De acordo com os dados mais recentes do Global Trends - publicado em junho de 2021 –, houve 82,4 milhões de deslocamentos forçados até o final de 2020, dos quais 26,4 milhões são refugiados. Em lugar de destaque no relatório, os venezuelanos estão atrás somente da Síria (6,7 mi) e já são 3,9 milhões vivendo no exterior. Segundo a Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela são 5,4 milhões de venezuelanos fora do seu país, incluindo refugiados, migrantes e solicitantes de refúgio (ACNUR, 2021).

Conforme dados do relatório Tendências Globais, os deslocados internos e refugiados predominantemente buscam a guarida de países vizinhos, o que se expressa pela porcentagem de 73% em um universo de 80 milhões de deslocados forçados. Embora seja um problema universal que afeta vasta e extensivamente nossa estrutura de Estados-nações, o problema toca os países pobres de modo muito mais alarmante, visto que abrigam 85%²⁵ do montante dos deslocados forçados, conforme declarado pelo próprio Filippo Grandi - alto comissário da ONU -, respondendo a jornalistas em Genebra em 2020. (ACNUR, 2021; ONU News, 2020). 68% são oriundos de 5 países apenas: Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Mianmar. Quanto aos maiores países anfitriões, a Colômbia já é o segundo maior país de acolhida de refugiados com 1,7 milhões de deslocados forçados, sendo superado apenas pela Turquia com 3,7 milhões (ACNUR, 2021).

Sendo a Colômbia o segundo maior país receptor de refugiados, particularmente devido à crise humanitária venezuelana, se confirma a tendência do fluxo de refugiados se concentrar em países vizinhos. “Dos cerca de 5,5 milhões de refugiados e migrantes da Venezuela deslocados pelo mundo, cerca de 4,6 milhões estão alojados só na região sul-americana” (Machado, 2021, p. 26), logo, sendo este desafio migratório atual um dos maiores enfrentados na história recente da América Latina, no qual Colômbia, Peru, Chile, Equador e Brasil - em ordem decrescente – são países receptores. Destaco que em termos de reconhecimento do status do

²⁵ Segundo o número atualizado do último relatório que saiu em 2021 é 86%.

refúgio, o Brasil é quem mais reconhece refugiados venezuelanos no continente e isto por causa do procedimento *prima facie* (ACNUR, 2020c).

No entanto, não somente convergências culturais e geográficas trazem os deslocados forçados para perto, mas fenômenos atrelados à política hostil norte-americana e europeia para com os imigrantes cooperam para a consolidação desse fluxo com forte dinâmica Sul-Sul, especialmente no subcontinente Sul-Americano. Desse modo, como afirma Baeninger, não se trata de uma opção pelo “país desejado” e sim pelo “país possível” (2018, p. 136).

3.1.1. Contexto histórico por detrás da migração venezuelana

Como abordamos no capítulo anterior, com a Declaração de Cartagena ocorre uma mudança de ênfase para o país de origem dos refugiados, o qual tem o cenário catalizador dos motivos do deslocamento forçado. Assim, apresentaremos um breve panorama da crise política, econômica e social que marcaram a história recente da Venezuela.

A história venezuelana e o petróleo se entrelaçam estreitamente, de maneira que o êxito da indústria petroleira representa o florescimento do país e sua queda marca tempos de crise. Independente de qual seja o regime político em vigência, o Estado tem grande proeminência na economia, porque ele é o proprietário do petróleo nacionalizado (Gamboa, 2016), e a política econômica rentista condicionou por anos a economia doméstica venezuelana às condições internacionais de valorização ou baixa do preço do barril (Villa, 2000, p. 139). Portanto, essa dependência praticamente exclusiva em torno do petróleo combinada com a “falta de diversificação econômica” (Pinho, 2019, p. 16) cria uma relação de dependência da “importação de gêneros de primeira necessidade para a população, em decorrência de produção interna insuficiente” (Franchi, 2019, p. 3). Isto posto, se esboça o cenário que irá acarretar a crise de abastecimento atual, pois prevalece uma forte deficiência em termos de “soberania alimentar” (Pedroso, Jarochinski, p.353, tradução nossa).

Apesar do cenário atual de crise econômica, política e social ser o mais crítico da história venezuelana, com a “maior inflação do mundo” e níveis

crescentes de desemprego (Pinho. 2019, p. 16), “o estopim dessa situação ocorreu no fim do século XX, mais especificamente nos anos 1980 e 1990” (Machado, 2021, p. 26). Já nessas décadas havia um fenômeno migratório impulsionado pela “fuga de um cenário de crise econômica no país”, embora a migração tivesse nesse primeiro ciclo um perfil tecnicamente mais próximo do migrante econômico, pois era marcada por “profissionais altamente qualificados” que buscavam melhores condições de vida em outros lugares (Pedroso, Jarochinski, p. 356). Nas palavras de Villamar (2018), a Venezuela foi, por muito tempo, um dos principais destinos da imigração intrarregional e extrarregional na América do Sul. Ao longo de diversas décadas, a Venezuela solidária, também conhecida como “o país de braços abertos”, recebeu população europeia e asiática e milhares de colombianos vítimas do conflito armado, assim como exilados das ditaduras do Cone Sul e trabalhadores regionais atraídos pelo boom petrolífero dos anos setenta (p.5).

Desse modo, podemos vislumbrar pela citação acima uma mudança drástica no padrão migratório venezuelano, haja vista que anteriormente sua maior vocação era de acolhida, tanto em relação a refugiados colombianos, quanto por profissionais atraídos pela sua florescente indústria petrolífera. Recentemente, o padrão sofre outra mudança, quando a migração de profissionais altamente qualificados das décadas anteriores é substituída predominantemente por venezuelanos, agora na condição de refugiados.

Para entendermos as raízes políticas por detrás da diáspora venezuelana, devemos olhar para a história recente e para a influência de Hugo Chávez, porém sem deixar de considerar que a identidade econômica venezuelana atrelada ao petróleo antecede o chavismo.

Quanto ao fenômeno Chávez, é importante sublinhar que sua projeção nacional ocorre após uma tentativa fracassada de golpe em 1992, após a qual seu capital político cresceu significativamente, possibilitando-lhe buscar, futuramente, o cargo executivo por vias legítimas, entrando no processo de concorrência eleitoral. Esse caminho dificultou o questionamento de sua legitimidade por parte da oposição e da opinião pública internacional, visto que sua eleição demonstrou a vontade soberana do povo na escolha de seu presidente, democraticamente eleito (Villar, 2000). Quando eleito, fez um governo com *missiones*, embalado por uma retórica de viés libertário e uma democracia participativa que punha a opinião

popular na roda do debate e satisfazia apelos da sociedade civil. Seu nacionalismo ideológico reinveste o petróleo no povo e empodera a vontade cidadã na gestão do dinheiro público, conforme se vê no programa *Aló Presidente* (Trinkunas, 2002; Villa, 2000).

Contudo, mesmo tendo um presidente democraticamente eleito, a Venezuela viveu um processo de erosão democrática evidenciada por novas constituições ou emendas constitucionais, que tinham como alvo aumentar os poderes do executivo e prolongar seu tempo no governo. Tais medidas culminaram no desequilíbrio do terreno eleitoral, permitiram ao presidente manter e reforçar maiorias artificiais no parlamento e atenuaram ou anularam as decisões dos tribunais, parlamentos e outros órgãos de fiscalização. O rumo tomado criou um potencial enorme de as eleições serem manipuladas, a ponto que se torna extremamente difícil para a oposição fazer frente ao governo. Nesse sentido, um regime que sofreu erosão democrática já não é uma democracia, mas sim um regime autoritário competitivo (Gamboa, 2016, p. 56-57). Como existe uma relação estreita entre democracia e consolidação dos direitos humanos, a falta de normativas constitucionais dentro dos parâmetros do Direito Internacional dos Direitos Humanos causa a vulnerabilidade dos cidadãos daquele país, já que o Estado falha na sua prerrogativa de conceder proteção e direito.

Durante os 16 anos que se manteve no poder, Chávez aplicou uma retórica de justiça social, a qual sob seu prisma possui um potencial de tirar as pessoas da pobreza, que de fato aconteceu na Venezuela com o boom do petróleo dos anos 2000 (Pedroso, Jarochinski, 2019). A política populista historicamente consensual no país promoveu sob seu mandato a realização das aspirações de igualdade social, reinvestindo os dividendos do petróleo na população enquanto construía uma base sólida de apoio eleitoral. No entanto, com a baixa do preço do barril, na segunda década dos anos 2.000, “a Venezuela perdeu seu antigo poder aquisitivo para importar os produtos necessários e viu-se, por conseguinte, incapaz de suprir as demandas do consumo interno.” (Franchi, 2018). A situação muda e o povo inconformado começa a contestar a política vigente.

Com a morte precoce do carismático líder Hugo Chávez, assume como novo presidente, por via eleitoral, Nicolás Maduro, mas a oposição liderada por Henrique Capriles não reconhece sua legitimidade, o que instaura “um clima grave de

instabilidade política e de deterioração da situação econômica” (Pedrosa, Jarochinski, 2019, p. 353). Além da calamidade econômica, o país sofre com um cenário político instável, marcado por protestos e críticas ao presidente Nicolás Maduro, que, por sua vez, responde com violência e é acusado de cometer perseguição política a seus opositores. (Machado, 2021, p.26)

O conflito institucional na Venezuela chegou ao ponto de haver duas instâncias legislativas funcionando ao mesmo tempo e de modo concorrente: a Assembleia Nacional e a Assembleia Constituinte. Dado que a Assembleia Nacional conseguira se fazer representar, foi considerada legítima internacionalmente e deu crédito à atividade da oposição sob moldes institucionais. Em 2019, mais de 50 países aceitaram Juan Guaidó - líder da Assembleia Nacional - como presidente interino do país. Porém, se internacionalmente ele gozava de reconhecimento, o Judiciário local, leal ao chavismo, não o reconhecia (Folha e BBC Mundo). Nessa ocasião, “subtraiu-se dos poderes legislativo e judiciário a capacidade de refrear ou fiscalizar as ações do poder executivo” e valores democráticos como a alternância do poder não são praticados (Franchi, 2019, p. 3).

Apesar de todos os avanços e retrocessos, é digno de nota que, mesmo com um supremo tribunal subserviente ao governo, a Assembleia Nacional, em 2015, teve 67% de representação da oposição, o que sublinha o engajamento político expresso no voto de oposição ao governo. A expressiva representação ajuda-nos a ver as raízes da crise dentro de um país dividido e polarizado, de baixa confiança no seu sistema institucional e que vivia naquele momento uma crise econômica, com inflação de 181% e PIB encolhido para 47%²⁶ (Gamboa, 2016, p. 65; Bastos, Obregón, 2018). Entre novembro de 2019 e novembro de 2020, a inflação escalonou para 4.087% (Machado, 2021, p. 26).

Esta crise econômica e social leva ao agravamento das condições sociais. O cenário era de um povo politicamente polarizado que sofre com a escassez de alimentos e remédios, com a falta de energia elétrica e água e com o aumento da criminalidade. Ademais, há a violência do Estado na repressão contra os opositores do regime e cerceamento de liberdade de expressão (Franchi, 2019).

²⁶ Cabe a ressalva que os números oficiais não são inteiramente confiáveis, pois dados não governamentais falam de inflação na marca de 275%, em 2015, com projeção de escalada que seria de 720% até o final de 2016 (Gamboa, 2016).

Esse drama incide diretamente sobre os corpos dos cidadãos daquele país. Uma pesquisa feita pelas principais universidades da Venezuela, chamada *Pesquisa sobre Condições de Vida* na Venezuela (Encovi), publicou em 21 de fevereiro de 2018 uma perda média de 11 quilos referente ao ano anterior, exatamente pela escassez e dificuldade de acesso à comida²⁷ (Agência Brasil, 2018).

O cenário age como fator de expulsão que estabelece as saídas maciças de venezuelanos em busca de um país acolhedor. Mas, quais seriam os motivos mais preponderantes e decisivos para o deslocamento? Segundo a pesquisa de *Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil*, os motivos tradicionais de refúgio apareceram timidamente com 4,4% dos entrevistados respondendo como motivo a violência e apenas 2% apontaram a “perseguição política” como fato preponderante (Simões, da Silva, de Oliveira, 2017, p. 26). O que prevalece na própria resposta dos entrevistados é 76,4% apontando a crise política e econômica como os grandes motivos para a decisão de emigrar para o Brasil, enquanto 12,3% disseram que o motivo figurava a busca por trabalho. Os migrantes venezuelanos apontam a crise de abastecimento como um dos motivos principais para abandonar a Venezuela (Simões, da Silva, de Oliveira, 2017).

Concluindo, destaco que nos termos do próprio relatório anual do ACNUR, referente ao deslocamento forçado de 2019 (ACNUR, 2020), os venezuelanos são classificados como dependentes da proteção internacional sob os critérios contidos na Declaração de Cartagena, isto é, o caso venezuelano demanda por uma aplicação ampliada que responda de modo contextualizado ao eixo regional, considerando as generalizadas violações de direitos humanos que têm sofrido nos últimos anos.

O Brasil, por meio da decisão do Conare de 14 de junho de 2019 passou a reconhecer a condição de “grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.”. Em razão disso, o Brasil multiplicou 7 vezes o número de seus refugiados por meio da aprovação acumulada das solicitações venezuelanas por refúgio, correspondentes aos meses de dezembro/2019, janeiro e abril/2020. A aprovação de aproximadamente 38 mil solicitações de venezuelanos até junho de 2020 tirou o Brasil de um quadro com apenas 6.000 refugiados historicamente

²⁷ Esta pesquisa foi realizada com 6.168 famílias.

reconhecidos e representou um crescimento exponencial que faz dos venezuelanos, 88% do montante geral de refugiados no Brasil (Refúgio em Números, 2021).

Abaixo, segue uma tabela para vislumbramos a situação regional quanto à acolhida de venezuelanos.

Tabela 1: Ranking dos países que mais recebem venezuelanos na região

REFUGIADOS E IMIGRANTES DA VENEZUELA	
Colômbia	1.742.927
Peru	1.049.970
Chile	457.324
Ecuador	451.093
Brasil	261.441
Argentina	173.248
Panamá	121.598
República Dominicana	114.050
México	102.223
Costa Rica	29.901
Total	4.503.775

Fonte: Adaptado pelo autor. r4v.info, Ago. 2021.

3.1.2. Os venezuelanos chegam a Roraima

O estado de Roraima - o mais setentrional do Brasil - possui 964 quilômetros de fronteira com a Venezuela. Seu distanciamento geográfico é marcado pelas barreiras naturais da densa floresta amazônica, região majoritariamente composta por reservas indígenas e naturais que tornam uma particularidade sua diminuta densidade demográfica, apesar da sua imensidão. Seu lugar remoto e desconectado do restante da federação não é devidamente minorado por uma logística de integração com portos aquaviários, malhas viárias e estradas. Além disso, a base econômica do Estado, particularmente de Boa Vista, está nas atividades do funcionalismo público e sendo pouco povoado, há escassez de infraestrutura urbana e equipamentos públicos robustos. A fronteira entre a Venezuela e Roraima, pela qual concentram os grandes fluxos de refugiados egressos da crise venezuelana, são Santa Elena de Uaiarém, com 30 mil habitantes, e a cidade roraimense de Pacaraima, com 12 mil habitantes (Franchi, 2019; Xavier, 2020). A história da resposta brasileira ao maciço deslocamento populacional venezuelano entrelaça-se com o

estado de Roraima, particularmente com a pequena cidade fronteiriça de Pacaraima e com a capital Boa Vista. Dessa forma, o crescimento populacional exponencial decorrente da migração transfronteiriça irá gerar uma sobrecarga ao sistema público local, que antes com a mobilidade pendular passava despercebido.

Com o agravamento da conjuntura venezuelana, marcadamente caracterizada por generalizada violação de direitos humanos e sistêmica crise econômica, política e social, é provocado no país um êxodo para os países vizinhos como jamais visto na história recente da América Latina. O que parece começar timidamente em 2014, quando a riqueza da Venezuela sofre com a desvalorização do petróleo, se avulta no ano de 2016, com o recrudescimento do quadro social de sonegação dos direitos humanos básicos (Costa, 2020; Machado, 2020). Nesse momento, o fluxo pela fronteira seca entre Santa Elena de Uaiarén e Pacaraima começa a chamar a atenção das autoridades públicas e da população local.

Nos quinze quilômetros de fronteira entre as duas cidades prevalecia a típica migração pendular que caracteriza regiões fronteiriças, isto é, movimentos temporários para fins de consumo de produtos básicos. Embora houvessem entradas, elas eram seguidas de saídas (Albuquerque 2021; Costa, 2021), todavia, em 2015 esse perfil começa paulatinamente a mudar com discretas 280 solicitações de refúgio, que rapidamente saltam para 17.130 solicitações em 2017 (Simões, 2018). Inicialmente, ainda dentro de um movimento pendular, o ímpeto por sobrevivência trouxe os venezuelanos ao Brasil para adquirir produtos alimentares e remédios, dentre outros itens básicos que faltavam em seu país natal, dada a crise de reabastecimento. Já em 2016, segundo dados da Polícia Federal, o saldo de entrada torna-se maior que o de saída e desde então o crescimento exponencial desafia a solidez do sistema público local, especialmente os serviços de saúde (Albuquerque 2021; Figueira, Figueiredo, 2021).

A mudança se consolida mais nos dois primeiros meses de 2018 com um número tão expressivo de pedidos de refúgio que àquela altura já equivalia ao montante de pedidos de todo ano anterior (Simões, 2018). Em 2018, Boa Vista abrigava 40 mil venezuelanos frente a uma população local estimada em aproximadamente 375,4 mil (Prefeitura de Boa Vista, 2019). As transformações sociais geraram acalorados debates e perspectivas díspares sobre a resposta ao deslocamento venezuelano, desde a assistência humanitária até a defesa securitária.

As opiniões públicas foram controversas e recorrentemente pautadas em uma retórica xenofóbica, a qual via o estrangeiro como alguém de quem se deve defender, na tentativa de buscar a preservação do Estado roraimense e da identidade nacional (Machado, 2021).

Roraima, distante e isolada do restante da federação, deflagrou os problemas pré-existentes em seu sistema público quando a assistência aos estrangeiros recém-chegados e vulneráveis demandou crescentemente mais dos pequenos municípios locais (Machado, 2021; Albuquerque, 2020; Figueira, Figueredo, 2021).

Ademais, o fluxo migratório venezuelano também é uma questão amazônica, dado o isolamento de Roraima com 1.645 km de fronteira com a Venezuela, predominantemente inacessível (Albuquerque, 2021), sem logística eficiente de ligação com as demais partes do território nacional. A espessa floresta e os bloqueios naturais impedem travessias terrestres, prevalecendo hidrovias, já que não é uma região de malhas viárias extensas e interconectadas (Costa, 2020). Consequentemente, isso torna o espaço de travessia terrestre diminuto e estreitamente limitado e cabe a pequenos municípios com precária infraestrutura a obrigação de se adequarem à enormidade da crise. Sendo assim, distância e falta de logística de integração aumentam a inacessibilidade da região amazônica, o que “impacta diretamente na capacidade de absorção de fluxos migratórios” (Migon, Grigoli, 2019, p. 6).

Todo esse cenário complexo dificulta a ação e a presença do Estado, historicamente marcado pela ausência não só estatal, mas de organizações e agências internacionais, regionais e nacionais. O lugar se torna automaticamente associado a crimes fronteiriços e consequentemente ligado a preocupações securitárias. Vale antecipadamente ressaltar que a Operação Acolhida (OA) será a “operação com o maior número de agências envolvidas já realizada no Brasil” (Alves, 2020, p. 11), o que em si é inusitado por gerar um povoamento institucional em uma região longínqua.

Com a ineficiência da resposta e a ausência de uma política pública de manejo ao desafio migratório, a ubiquidade da vulnerabilidade venezuelana se estampava na profusão de pessoas em situação de rua. Conforme informação de pesquisas realizadas entre 2017 e 2018, constatou-se o montante diminuto de 8%

da população venezuelana instalada em um abrigo e 50% de desempregados considerando a população geral. Quanto à outra metade empregada, 50% deste grupo recebia menos de um salário mínimo mensal (Xavier, 2021). Nesse contexto, se estabeleceram ocupações espontâneas como a tomada de prédios públicos desativados e pedintes se espalharam pelos sinais da cidade. A falta de planejamentos em Roraima para a inserção dos migrantes tornou as primeiras ações ainda amadoras e “improvisadas”. Eles eram realocados em ginásios, como foi o caso do abrigo Pintolândia, e 1,3 mil venezuelanos ocupavam lugares improvisados em péssimas condições ao ponto de serem removidos devido ao iminente risco das ocupações desabarem (Albuquerque, 2020).

Diante do quadro apresentado e do aumento exponencial no número de solicitações de refúgio e atravessamento transfronteiriço diário, o governo local decretou no mês de dezembro de 2016 o estado de Emergência em Saúde Pública em Pacaraima e Boa Vista (Machado, 2020; Roraima, 2016). Tal decreto a essa altura identifica um grave problema de ordem pública na esfera estatal. Perante ao quadro, o governo local reconhece a emergência, no entanto, de modo marcadamente negativo, evidenciado pelo ato de denominar a questão como “crise migratória” (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021; Santos, 2020).

Essa narrativa, portanto, já apontava para um enquadramento “securitizador” do fenômeno. A ambiguidade está presente na nomenclatura: a crise da qual decorre a astronômica migração é humanitária ou prevalece a lógica inversa, de que a migração não é o efeito de uma crise maior, mas o próprio problema em si? “Seguindo as ambiguidades presentes nas ações governamentais tomadas em relação ao fluxo migratório venezuelano, percebe-se um contínuo vocabulário de gravidade frente a essa temática” (Machado, 2021, p.36). Do mesmo modo, a narrativa, que parece fazer parte de uma “xenofobia institucional” (Jarochinski, 2019; Vasconcelos, 2021; Machado, 2021), ecoou no discurso do Judiciário ao reiterar um enfrentamento da crise, com o objetivo de “impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no estado de Roraima” (Supremo Tribunal Federal, 2018).

A gravidade esteve recorrentemente presente no tom da então governadora do Estado, Suely Campos, que atribuía aos venezuelanos a responsabilidade pelo colapso do sistema público, o que culminou subsequentemente em sua proposta de

choque de ordem em agosto de 2018 pela publicação do Decreto 25.681-E, evocando a intervenção das Forças de Segurança Pública (Araújo, Sparta, 2020; Paiva, 2020). A evocação corrobora para o elemento “securitizador” desse enquadramento que enxerga os venezuelanos a priori como um migrante “irregular”, associado à ameaça, à insegurança e ao risco iminente. Prevalece uma visão turva, que não trata o imigrante como um ser humano ou mesmo um refugiado necessitado de acolhida e integração. Nesse viés, parece haver uma tendência criminalizadora das imigrações indo de encontro ao que a lei 13.445 terminantemente veta.

A abordagem provinda das narrativas supramencionadas divide os humanos dentro do binômio não-nacionais e nacionais, o que aponta para os limites da proteção internacional, visto que a ordem vigente organizada na forma política do Estado-nação pressupõe a estreita relação entre seu território e sua população nacional. Por essa lógica baseada na tríade Estado-Território-População, nenhum Estado-nação teria a obrigação na proteção de seres humanos que não sejam seus cidadãos nacionais, principalmente àqueles que sem aviso prévio se deslocam, de maneira forçada, para seu território. Destarte, a lógica do Estado que privilegia nacionais revela seus pressupostos quanto ao uso discricionário de definir quem pertence a seu território e quem fica de fora e, por conseguinte, potencialmente ficam à mercê dos direitos integrais *não-nacionais* ou *estrangeiros não-residentes*, como solicitantes de refúgio, refugiados e migrantes irregulares. Por isso que o refúgio é uma resposta fundada no internacional (Yamato, 2014).

Tal perspectiva encontra eco no pensamento de Agamben (2015), quando o pensador italiano apresenta o refugiado como um conceito limite que põe em prova a ordem atual do Estado com sua lógica de cidadania, a qual define quem está dentro e quem está fora. Ela também reverbera nas palavras oportunas de Sayad, as quais apontam que o

imigrante põe em ‘risco’ a ordem nacional forçando-a pensar o que é impensável [...] forçando-a revelar a verdade de sua instituição e expor as regras de funcionamento. Nesse sentido, o imigrante (e com ele o emigrante) é um escândalo para toda a ordem política, tanto para a ordem política que fez dele um ‘imigrante’ quanto para aquela que fala dele como seu ‘emigrante’. (SAYAD, 1998, p. 274).

Suas palavras mostram esse universo plural de vários Estados-nação, nos quais a existência do imigrante e do emigrante evidencia a fundação inter-nacional de todo e qualquer Estado-nação, como expõe a fragilidade da ordem política atual desde o lugar do seu egresso, como dos lugares de destino que o configuram como um imigrante. Esse fenômeno deve nos levar, segundo Sayad, a repensar nossa ordem nacional, pois deflagram a dinâmica do seu funcionamento.

3.2. História e base normativa para Operação Acolhida

As peculiaridades envolvidas nesse quadro complexo entrecruzam, por um lado, a maior diáspora regional e segunda maior do mundo após os sírios (Global Trends, 2021) e, de outra parte, um aparato público dos mais deficientes da federação.

Por conseguinte, figura-se uma conjuntura na qual uma grande demanda humanitária é apresentada a uma estrutura deficiente, que tomará maior consciência da precariedade de seu ordenamento social perante o desafio da absorção do recente deslocamento populacional. Assim, a crise que especialmente se deflagra no sistema de saúde pública oportuniza a resposta do Ministério da Saúde pelas Portarias nº 1.578 e nº 3.412, de 31 de agosto e 29 de dezembro de 2016, respectivamente. A primeira é publicada considerando em seu texto a base constitucional “que regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento” (Ministério da Saúde, 2016) para o repasse de R\$ 9.600.000,00 “a ser incorporado ao Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade do Estado de Roraima e do Município de Boa Vista (RR).” (Ministério da Saúde, Art. 1º, Portaria 1.578, 2016a). E a portaria nº 3.412, com base nessa média e alta complexidade hospitalar roraimense, incorporou adicionalmente R\$ 1.300.000,00 ao sistema de saúde pública local (Ministério da Saúde, 2016b).

No final de 2016, com base no Decreto 21.871, foi publicado no Diário Oficial de Roraima a Declaração de Emergência em Saúde Pública, atribuindo o colapso do Sistema Único de Saúde (SUS) das cidades de Pacaraima e Boa Vista à demanda decorrente do fluxo migratório. Nesse contexto, foi constituído o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM) por intermédio da Comissão de Saúde

(COS), a fim de “planejar e executar as ações de controle e assistência econômica” aos venezuelanos em Roraima. (Migon, Grigoli, 2019; Figueira, Figueiredo, 2021, Roraima, 2016). Sua base documental já falava da ambivalência entre segurança e ações humanitárias, pois os verbos aplicados aos venezuelanos em uma única sentença são “controle” e “assistência” e o relatório do GIGM já previa dentro de um curto prazo a falência do sistema de saúde roraimense.

É importante ressaltar a essa altura a tentativa pioneira de resposta local ao fluxo constante do país vizinho e que cabia ao recém-criado gabinete o monitoramento do Plano de Resposta a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) (Migon, Grigoli, 2019). Até esse ponto devemos destacar que as respostas prevalecem em nível regional, pois, apesar das verbas repassadas pelo Ministério da Saúde, cabe ao GIGM o planejamento e execução de ações. Portanto, o problema ainda não havia se federalizado, apesar de em 2017 o governo federal incrementar repasses de recursos, como o emitido pela Portaria nº 131 do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Estas normativas cobravam de Roraima a criação de uma infraestrutura para gestão dos fluxos e um plano de ação com metas definidas que deveriam ser entregues em trinta dias a contar do recebimento da verba (Ministério do Desenvolvimento Social, 2017).

No ano de 2017, somente no segundo semestre, 65.909 venezuelanos atravessaram as fronteiras brasileiras de acordo com dados da Polícia Federal e as solicitações de refúgio aumentaram de 3.375 para 17.865 segundo o Conare (Migon, Grigoli, 2019). Ainda não havia um plano nacional com políticas públicas eficazes para viabilizar uma infraestrutura de acolhida e de integração dos venezuelanos na sociedade brasileira. Dessa forma, a logística humanitária pesava sobre a esfera estadual e municipal e, se não oficialmente, pelo menos de modo funcional sobre as agências humanitárias cuja presença em Roraima, já em 2017, oferecia expertise para as autoridades locais.

3.2.1. As organizações internacionais chegam em Roraima

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), que primeiramente foi chamada Comitê Provisório Intergovernamental para Movimentos Migratórios da Europa (PICMME, sigla em inglês), é uma agência dedicada a monitorar fluxos

migratórios em um sentido amplo, “buscando ampliar o espectro dos deslocamentos populacionais para além da questão de refugiados” (Albuquerque, 2021, p.22). Contudo, sua origem não está relacionada à governança da ONU e sim à Conferência de Bruxelas em 1951. Apenas em 2016, foi incorporada à arquitetura organizacional da ONU, tornando-se, juntamente com o ACNUR, uma agência de enfrentamento aos desafios relacionados à mobilidade humana, sendo a OIM devota à migração e a ACNUR aos refugiados (ONU News, 2016; Albuquerque, 2021).

A identidade da OIM pode ser vista no escopo de suas atribuições e estratégias concernentes ao seu mandato, como segue:

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 (OIM, 2017, p.6).

Devido à sua expertise, a OIM colabora efetivamente com os Estados para capacitação e potencialização dos seus recursos no manejo de uma gestão migratória responsável e seu robusto trabalho de assistência humanitária em lugares onde o Estado não costuma se interessar lhe confere autonomia nas práticas de proteção (OIM, s/d; Albuquerque, 2021). Com sua chegada em Roraima, começou “um programa de assistência humanitária aos venezuelanos, no marco de um plano regional dessa agência, articulado com as autoridades públicas e coordenado com as demais agências da ONU” (Albuquerque, 2021, p.26).

Essa agência internacional simbolicamente hasteia sua bandeira no extremo setentrional brasileiro com a inauguração de seu escritório em Boa Vista no mês de agosto de 2017. Desse modo, podemos vislumbrar a significância simbólica desse escritório local, como uma chegada que antecede a responsabilidade assumida pelo governo federal.

Inicialmente, diante da crescente demanda de solicitações de refúgio em Roraima, o ACNUR, agência de mobilidade da ONU com mandato a refugiados e apátridas, auxiliou a Polícia Federal no aprimoramento do registro dos venezuelanos, que, no seu ápice migratório, representou o montante de 500 pessoas

a atravessar a fronteira diariamente. Com o Comitê Nacional de Assistência Emergencial e o abrigo ao encargo de um Subcomitê Federal, o ACNUR trabalhou para mitigação da vulnerabilidade estabelecendo unidades habitacionais para pessoas em situação de desabrigo²⁸ (ACNUR; Albuquerque, 2021).

Com essas agências, a atenção internacional se volta para o candente desafio que enfrenta Roraima, e uma estrutura logística humanitária que não integrava a rotina local é montada nos pequenos municípios do Norte como parte da resposta executada pelas agências de mobilidade da ONU. Com efeito, na vacuidade das políticas locais, essas agências consolidam “seu espaço para acolhimento” mediante um “Centro de Referência na UFRR” e pela “abertura de escritórios e dos abrigos como unidades habitacionais” (Albuquerque, 2021, p.41). Como consequência dessa busca por respostas inovadoras, inicia-se o processo de construção de uma estrutura humanitária voltada ao enfrentamento do fluxo inusitado de venezuelanos mediante a uma malha organizativa que associava órgãos da ONU a organismos locais (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021). Mas, ressalvo que a entrada e atuação de organizações internacionais intergovernamentais e não-governamentais em solo nacional é fruto de relações internacionais e demanda por negociações prévias, relacionamentos e autorizações por parte do Estado brasileiro.

Antes de março de 2018, mês do início das atividades da Força Tarefa Logística Humanitária (Força Log Hum) denominada pelos militares de Operação Acolhida, as agências da ONU não estavam debaixo da gestão militar brasileira, portanto, seu trabalho humanitário transcorria com mais autonomia. Entretanto, o início da resposta migratória brasileira com o protagonismo militar insere novas modalidades de interação social entre os atores do refúgio, os quais estarão subordinados à infraestrutura interagência criada com a Operação Acolhida (Moulin, 2020). A nova relação de subordinação ao comando militar pode desestabilizar ou alterar a identidade dos atores, incluindo as próprias agências de mobilidade da ONU (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021).

Na dinâmica operacional dos atores humanitários internacionais e das organizações internacionais, sua atuação em território estrangeiro sempre depende

²⁸ Ressalvo que estou falando especificamente da ação do ACNUR em Roraima, pois há décadas esta organização já atua com os refugiados no Brasil, como relatado no capítulo anterior.

de autorização e de termos de cooperação internacional. Ainda mais no caso brasileiro, que não se enquadra como uma *Intervenção Humanitária* autorizada pela ONU.

Dessa forma, prevalece o lugar fundamental do Estado brasileiro quando autoriza a entrada de organizações internacionais, cooperando com elas, especialmente com as relacionadas à mobilidade: OIM e o ACNUR. Enfim, sua política migratória define o modo como exercerá seu papel central.

3.2.2. A gestão migratória é assumida pelo governo federal

A resposta do governo federal surge tardiamente, em fevereiro de 2018, com a Medida Provisória nº 820/2018, a qual delibera por medidas de assistência emergencial ao deslocamento populacional venezuelano e institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Ainda no mesmo mês e vinculado à medida provisória supracitada, é promulgado primeiramente o Decreto 9.285, o qual sinaliza o reconhecimento federal da vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos decorrente da crise humanitária em seu país natal. Complementarmente, promulga-se o Decreto 9.286 para definir a governança da operação, sua “composição, competências e normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial” (Operação Acolhida, s/d).

Dentro desse marco normativo, foi criada uma Força-Tarefa Logística Humanitária por meio do Exército brasileiro, tendo em vista os objetivos de assistência emergencial para redução da carga que se impunha ao aparelho público de Roraima e à mitigação da vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos (Araújo, Sparta, 2020). Assim, o governo brasileiro delibera responder à intensificação do fluxo migratório venezuelano, federalizando a resposta migratória, a qual teria uma interface militarizada com a Operação Acolhida.

De acordo com o site institucional da Operação Acolhida, o ato de federalização “atendeu solicitação das autoridades de Roraima, especialmente nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, que demonstravam limitações na atuação com os migrantes e refugiados venezuelanos” (Operação Acolhida, s/d). Igualmente:

Ao federalizar os atendimentos, o Governo Federal realiza o trabalho de recepção, identificação e acolhimento dos migrantes e refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil pela fronteira com Roraima. As Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) prestam apoio logístico à operação com ações em infraestrutura, transporte, saúde e administração. Agências da ONU e entidades da sociedade civil prestam apoio dentro da operação também (Operação Acolhida, s/n).

Fica evidente o protagonismo militar sobre essa construção de narrativa de “caos humanitário” de Boa Vista e Pacaraima, quando o General de Divisão Eduardo Pazuello é nomeado para coordenar a Operação Acolhida. Portanto, a “interpretação brasileira era de que conjuntamente com 12 ministérios e órgãos federais, estaduais e municipais, as Forças Armadas — com liderança do Exército — possuíam a função de gerir o fluxo migratório venezuelano (Agência Brasil, 2019). (Machado, 2021, p. 36-37).

A medida provisória nº 820 de fevereiro 2018 que constitui o Comitê Federal de Assistência Emergencial é convertida em 21 de junho de 2018 na Lei 13.684. Textualmente, o marco normativo, em seu art. 1º, declara sua finalidade de dispor “sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. O modo de o governo brasileiro interpretar o maciço deslocamento venezuelano se revela por meio desse dispositivo pioneiro, o qual apresenta sua ótica, enquanto Estado, de que a vulnerabilidade social dos imigrantes venezuelanos é “decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária” (Artigo 3 da Lei 13.684/18). Fazendo uma digressão, como vimos anteriormente, houve nos casos da Síria e do Haiti uma leitura sob a ótica humanitária que criou para esses dois povos medidas complementares de proteção com status de visto humanitário.

E quanto ao significado atribuído à “crise humanitária”, a fraseologia do texto legal em questão oferece sua definição. Sendo assim, por questão de exatidão, vale a pena citá-la *ipsis litteris*:

III - crise humanitária situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional (Artigo 3 da Lei 13.684/18).

De igual modo, o Art. 2 reitera o compromisso humanitário ao declarar que as atividades emergenciais relacionadas ao fluxo migratório serão desempenhadas em sincronia com “os acordos internacionais concernentes à matéria, dos quais a República Federativa do Brasil seja parte, bem como os dispositivos das Leis nº 9.474, de 22 de julho de 1997 e 13.445, de 24 de maio de 2017” (Casa Civil, 2018). Importante destacar que a lei dos refugiados 9.474/97 inclui a proteção da Convenção de 1951 e a definição ampliada de Cartagena. Em conformidade com esta lei, o desempenho de assistência emergencial aos venezuelanos postula estar de acordo com a lei nacional de refúgio, que adere ao conceito de refugiado como alguém vítima de generalizada violação de direitos humanos e, como já ressaltamos antes, seu art. 48 prescreve uma interpretação a partir dos tratados de direitos humanos.²⁹

O marco normativo para a criação do Comitê Nacional de Assistência Emergencial, órgão de caráter deliberativo, dá-se com base no art. 6º da Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Cabe a este Comitê os encargos de (1) desenvolver atividades e planejamentos de assistência emergencial no âmbito de todas as esferas da federação; (2) definir quais são as medidas prioritárias do governo brasileiro concernente “a implementação da assistência emergencial”; (3) desempenhar o trabalho de supervisão com respeito aos projetos e ações dos órgãos envolvidos na implantação das diretrizes desse órgão deliberativo; (4) responsabilizar-se por medidas que garantam os recursos dos projetos e atividades aplicados nas prestações dos serviços emergenciais, além do (5) estabelecimento de parcerias, (6) avaliação constante da assistência emergencial incorporando práticas de “mitigação de riscos” e (7) a confecção semestral de um relatório que avalia a prática e os resultados dessas medidas políticas. (Brasil, Casa Civil, 2019).

A FT Log Hum, popularmente conhecida como Operação Acolhida, iniciou em março de 2018 sob a gestão do governo Temer com validade prevista para um ano. No entanto, no governo Bolsonaro seu tempo foi renovado para mais um ano e posteriormente renovada novamente para a mesma validade. Atualmente, a FT Log Hum ainda vigora (Operação Acolhida, s/d).

²⁹ Essa ótica é uma prévia da construção da narrativa nacional que irá convergir os direitos dos refugiados e os direitos humanos, culminando no entendimento, por parte do CONARE, de que os venezuelanos se enquadram em generalizada infração de direitos humanos.

Nesse ponto, precisamos sublinhar que a principal resposta de gestão migratória do governo brasileiro ao fluxo venezuelano ocorre pelo agenciamento de forças tradicionalmente conhecidas como forças de segurança e de defesa³⁰. Desse modo, estamos diante de um fenômeno de securitização na política migratória (Moulin, 2020; Vasconcelos, 2021). Cabe aqui ressaltar esse enquadramento militar para a Operação nas palavras que cito abaixo:

a resposta brasileira se insere no conceito de operações militares complexas e de operações, coordenação e cooperação com agências, integrando atores públicos e privados, bem como nacionais e internacionais, em rede complexa de relacionamentos e esforços.” (Migon, Grigoli, 2019, p. 1).

A Operação Acolhida é encabeçada pela Casa Civil e integrada por múltiplos ministérios, mas sua operacionalidade transcorre sob gestão militar em trabalho conjunto e cooperativo com as agências da ONU e segmentos diversificados da sociedade civil, havendo um intercâmbio entre o nacional e o internacional. Sua finalidade é “operacionalizar a assistência emergencial para o acolhimento de refugiados, refugiadas e migrantes provenientes da Venezuela em situação de maior vulnerabilidade” (R4V, s/d), o que “envolveria aproximadamente 600 militares da Aeronáutica, do Exército e da Marinha (Kanaan, Tássio, Sidmar, 2018)” (Machado, 2021, p. 36-37).

Com a assinatura de três Medidas Provisórias (nº 823/2018, nº 857/2018 e nº 860/2018), foi repassado um montante de R\$ 280,3 milhões

para assistência a solicitantes de refúgio da Venezuela por meio do estabelecimento da Operação Acolhida. A resposta incluiu ampliação da oferta de documentação, abrigamento, proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes e das pessoas com deficiência, apoio a indígenas venezuelanos, interiorização voluntária a outros estados brasileiros e às comunidades de acolhida, bem como o fornecimento de infraestrutura e saneamento (R4V, s/d).

Posteriormente mais R\$ 223,8 milhões (Operação Acolhida, s/d) foram direcionados pelo governo brasileiro à questão migratória, tendo em vista mitigar,

³⁰ Destaco que no regime nacional de proteção dos refugiados, a polícia federal também tem lugar proeminente tanto no CONARE, como também no dia a dia do sistema e da sua prática. Como é o caso da sua presença no eixo de ordenamento de fronteiras comandado pela Operação Acolhida.

por meio de assistência emergencial humanitária, a vulnerabilidade do povo venezuelano que atravessava as fronteiras de Roraima.

Entre os meses de fevereiro e maio de 2018, quatro resoluções são emitidas pelo Comitê Federal. A primeira nomeia o Coordenador Operacional do Estado de Roraima o General Eduardo Pazuello e as Resoluções nº 2, nº3 e nº 4 desse comitê organizam respectivamente subcomitês de interiorização dos imigrantes de Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes e o Subcomitê Federal de Ações de Saúde aos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima (Operação Acolhida, s/d; Vasconcelos, 2021). Mas, com a posterior Resolução nº 8 do dia 12 de agosto de 2018 deliberou-se indicar um coordenador regional da Força Tarefa Logística Humanitária para a cidade de Manaus, estendendo o escopo da Operação Acolhida para aquela outra cidade do Norte brasileiro, cuja conexão com Roraima pela BR-174 criava constante fluxo venezuelano (Operação Acolhida, s/d; Xavier, 2020).

Com a posse do presidente Jair Messias Bolsonaro em janeiro de 2019, ocorre no dia quinze desse mês a primeira reunião do Comitê Nacional, sob o novo chefe de governo, que delibera pela “manutenção e aperfeiçoamento da Operação Acolhida” (Ministério da Cidadania, 2019, p. 5). Em 12 de agosto, o trabalho da Operação Acolhida se estende para Manaus por meio de outra resolução do Comitê, que desta vez indica para o município amazonense o coordenador regional da Força Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida, s/d). Também em agosto é expedido o Decreto nº 9.970 que, revogando o Decreto anterior nº 9.286 de 15 de fevereiro de 2018, “atualiza e dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial e visa reestruturar e definir papéis para os ministérios” (Machado, 2021, p. 57; Figueira, Figueiredo, 2021). Esse Decreto em seu Art. 6º é responsável por regulamentar uma arquitetura organizacional com quatro subcomitês, a saber: (1) Ordenamento de Fronteira, (2) Acolhimento, (3) Interiorização e (4) Saúde. Assim, com o novo Decreto que inovou com a regulamentação de quatro subcomitês é inaugurado o segundo ciclo da Operação Acolhida (Casa Civil, 2019; Operação Acolhida, s/d). Ela ocorre por meio de três eixos que se subdividem em ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização (R4V, s/d; Operação Acolhida, s/d).

O primeiro eixo, *ordenamento de fronteira*, tem como objetivo criar na cidade fronteira de Pacaraima uma infraestrutura com posto de triagem para regularização migratória na Polícia Federal, bem como a emissão do CPF e da carteira de trabalho do estrangeiro, a regularização de vacinação e o cadastro em uma das agências de mobilidade da ONU. Em segundo, há o eixo de *acolhimento*, que desenvolve ações de abrigamento para com os venezuelanos mais vulneráveis, por meio de onze abrigos nas cidades de Boa Vista e dois em Pacaraima. O último eixo, *interiorização*, tem como propósito principal minimizar a carga que pesa sobre o sistema público de Roraima e ao mesmo tempo é a principal estratégia de integração socioeconômica do imigrante venezuelano, pois organiza a distribuição pela federação por meio da voluntariedade tanto dos venezuelanos, como dos municípios acolhedores.

Como vimos, o Comitê Federal de Assistência Federal é organizado em subcomitês e encabeçado pela Casa Civil. Seu trabalho é executado cooperativamente com 12 ministérios, “com o enfoque no Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania, Ministério da Justiça e Segurança Pública” (Machado, 2021, p. 58) sob a coordenação dos militares (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021). O Art. 3 do Decreto 9.970/2019 lista esses ministérios e com o objetivo de uma melhor compreensão das finalidades de cada uma das pastas, a Tabela 2 será elucidativa para divisarmos suas incumbências.

Tabela 2: Funções ministeriais do Comitê Federal de Assistência Federal

Órgãos Federais	Funções
Casa Civil	Coordena toda a Operação.
Ministério da Defesa	Tem atuação transversal na Operação Acolhida, oferecendo suporte logístico a todas as ações, no ordenamento da fronteira, no abrigamento e na interiorização.
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Responsável pelo controle e regularização migratórios, por meio da Polícia Federal, além da política migratória brasileira, inclusive laboral. Também é responsável pela avaliação dos pedidos de refúgio no país com o Conselho Nacional para Refugiados (Conare)
Ministério da Educação	Responsável por ações de educação e pela articulação com entes federativos locais para promoção e organização de iniciativas. Nos abrigos em Roraima e na estrutura da fronteira, essas ações contam com o apoio do Unicef.
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Atua nas ações de garantia de proteção das famílias e crianças e dos direitos humanos.
Ministério da Cidadania	Responsável pela gestão do abrigamento dos migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima, além dos abrigos de destino na interiorização. Também tem importante papel nas ações para promoção da inclusão socioeconômica dos migrantes e refugiados venezuelanos na sociedade, por meio de iniciativas de acesso ao mundo do trabalho, qualificação profissional, dentre outras. Coordena o processo de interiorização.
Ministério das Relações Exteriores	Realiza a coordenação da participação brasileira em foros internacionais e regionais sobre temática de migrantes e refugiados venezuelanos. Promove a divulgação internacional dos esforços brasileiros de acolhimento humanitário e estabelece relações de nível político-estratégico do Brasil com as agências especializadas das Nações Unidas.
Ministério da Economia	Responsável por ações de promoção da inclusão e acesso ao mundo do trabalho, em conjunto com o Ministério da Cidadania, além da emissão do CPF para migrantes e refugiados venezuelanos.
Ministério da Saúde	Responsável pelas ações de promoção de saúde, controle de surtos e epidemia, além de articulação com os entes federativos locais, para garantir uma resposta adequada para o cuidado em saúde.
Ministério do Desenvolvimento Regional	Responsável pelas políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo. As ações da Pasta visam apoiar os 5.570 municípios brasileiros na melhoria da qualidade de vida da população e coordena a política nacional de defesa civil.
Gabinete de Segurança Institucional	Responsável pela governança do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), juntamente com o Ministério da Justiça e da Segurança Pública.
Secretaria de Governo da Presidência da República	Realiza a articulação com os entes federativos, sociedade civil e organismos internacionais, potencializando o Processo de Interiorização.

Fonte: Adaptado pelo autor, Operação Acolhida, s/d.

Além da presença do Estado por intermédio dos ministérios há, em sua amplitude de atuação, o trabalho cooperativo entre mais de 100 atores que incluem organizações internacionais, não governamentais e representação da sociedade civil (Machado, 2021; Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021). Para atingir os fins que giram em torno dos três eixos da Operação Acolhida, deliberou-se adotar um modelo de células a fim de sincronizar a cooperação dos atores dentro da sua estrutura interagência, “visando estabelecer procedimentos, estruturas, protocolos de comunicações, redes de coordenação e controle e a confecção de planos específicos” (Duarte, apud Machado, 2021, p.60; Figueira, Figueiredo, 2021; Migon, Grigoli, 2019). Dessa maneira, as células encarregam-se das seguintes atribuições:

A Célula de Comando e Controle gerencia o sistema e os meios de Tecnologia da Informação e Comunicações empregados, proporcionando consciência situacional ao Coordenador Operacional e ao Estado Maior Conjunto. A Célula de Saúde tem o enfoque na área de salubridade, apoiando e coordenando atividades nessa área, enquanto a Célula de Comunicação Social objetiva preservar e fortalecer a imagem de todos os participantes perante a sociedade brasileira e diante da comunidade internacional. Por fim, a Célula de Interiorização coordena o processo de transferência dos imigrantes venezuelanos para outros estados e cidades no Brasil. (Machado, p.60, 2021, p. 6)

3.3. Operação Acolhida: uma cooperação civil militar

Importante destacar que a Operação Acolhida desenvolve sua atividade interagência sob o enquadramento do que significa Cooperação Civil Militar (Operação Acolhida, s/d), pois, além da diversidade de atores militares em inúmeros graus de patente e perícia técnica, também estão presentes variados segmentos civis, agências internacionais e não governamentais. A premissa subjacente à Cooperação Civil Militar (CIMIC), como abordado no manual EB70-MC-10.221 de 2017 (Exército Brasileiro, 2017) e atestado pelo manual da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), evoca a urgência de trabalho cooperativo entre os atores, sem o qual não há possibilidade de lidar com o complexo emaranhado que compõe o desafio humanitário emergente. Nas palavras de Oliveira, seu objetivo é “encontrar soluções para eventos de grandes proporções, desastres ou catástrofes

humanitárias que não podem ser alcançadas apenas por meios militares.” (Oliveira, p. 6, 2019). Portanto,

a resposta brasileira se insere no conceito de operações militares complexas e de operações de coordenação e cooperação com agências, integrando atores públicos e privados, bem como nacionais e internacionais, em rede complexa de relacionamentos e esforços. (Migon, Grigoli, 2019, p. 1).

A CIMIC tem perspectivas diferentes sob os olhos da ONU e da OTAN. Para as Nações Unidas, a preeminência é da autoridade civil “em apoio aos objetivos civis e não aos objetivos militares, e, por isso, a missão é liderada por representantes civis”, conforme a premissa do seu documento de 2014 - United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training. Entretanto, no conceito tradicional fora do eixo da ONU domina a ideia de “apoio à intenção do Comandante”. Enquanto o termo usado para a relação interagência é *cooperação* na OTAN - o que supõe *cooperação* ao Comandante -, o termo para definição da dinâmica CIMIC na ONU é *coordenação*, o que evoca a ideia de um trabalho mais sincronizado entre os atores. Diante disso, Costa esclarece que o trabalho é “menos vinculativo” entre os atores na OTAN, enquanto há “um espectro de relações mais profundas” entre os agentes envolvidos na visão mais humanitária da ONU (Costa, 2020, p.31).³¹ Notamos aqui a forte arquitetura militarizada por detrás daquilo que será um arcabouço para esta gestão migratória nacional.

Segundo Costa, há três precedentes que habilitaram o Brasil em sua resposta ao fluxo de venezuelanos: (1) a nova lei de migração nº 13.445, que trata da temática do visto humanitário, (2) o desfecho após 13 anos do envolvimento brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e (3) o AMAZONLOG17, um Exercício Combinado de Logística Humanitária na Amazônia (Costa, 2020).

Esta última Operação é a que tem relação mais estreita com a Operação Acolhida, haja vista seu ambiente interagência composto por diversificados atores, desde empresas privadas a parlamentares, instituições acadêmicas, ONGs e 22

³¹ Araújo e Sparta (2020) ressaltam uma mudança de tendências nas operações militares ao fim da guerra fria pelo enviesamento para as operações humanitárias. Desse novo campo decorre a criação de uma logística humanitária que admitidamente os autores reiteram ser nova em termos de doutrina militar.

nações amigas funcionando como um observatório. Assim, essa operação de logística humanitária aproximou variados agentes dentro de um trabalho cooperativo com as Forças Armadas e por meio da logística implementada pelos militares os atores engajados beneficiaram-se de uma infraestrutura que viabilizou sua ação particular nessa região tão carente de estrutura. Não só a expertise militar está em jogo aqui, mas a expertise no campo de trabalho cooperativo entre agências, que será estruturante para a Operação Acolhida. Com efeito, a grandeza estrutural da Operação Acolhida não teria tempo hábil de ser montada caso não houvesse uma estrutura herdada e um “organograma por ela elaborado” (Cruz, 2019, p. 439), visto que depois de quatro meses de encerramento da Amazonlog17, a nova Força Logística Humanitária estava de pé. (Costa, 2020; Pinho, 2019). Reitero que o arcabouço logístico da gestão humanitária militarizada, ainda em curso, é uma herança de uma operação militar na Amazônica, se entrecruzando o elemento militar securitário com o humanitário.

Em relação ao efetivo militar engajado na fase inicial da Operação Acolhida, vislumbramos um universo de 424 militares, os quais se distribuem assim:

1 general, 7 coronéis, 14 tenentes-coronéis, 14 majores, 19 capitães, 60 tenentes, 26 1º sargentos, 120 2º/3º sargentos, 41 cabos e 125 soldados. Grande parte dos militares pertence a outros Comandos Militares e permanece na missão por um período de até 3 meses, sendo substituídos após este período (Cruz, 2019, p.439-440).

A federalização da gestão migratória agenciada pela Força Tarefa Humanitária, que desenvolveu a Operação Acolhida, foi precedida pela assistência das agências de mobilidade do sistema ONU, ACNUR e OIM, dentre outras. No entanto, a partir dessa configuração institucional com base nas normativas do Estado brasileiro, essas agências perdem parte da sua autonomia, de sorte que a instauração da cooperação CIMIC “remodelou as ações da resposta já iniciada pelas Agências da ONU” (Albuquerque, p.78, 2021). Como reitera Albuquerque, em sua dissertação, tais agências agora subordinam sua dinâmica de operação à militarização da gestão migratória, não lhes cabendo função de gestão, mas somente de cooperação e suporte dentro de uma resposta humanitária sob o comando militar (Albuquerque, 2021). Seu argumento caminha para concluir uma alteração de

identidade nas próprias agências humanitárias, que sofrem drásticas mudanças de estratégia.

Dentro desse espectro CIMIC, existe uma diversidade de interlocução de atores sob o comando militar, incluindo organizações internacionais, não governamentais e representantes da sociedade civil, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3: Organizações parceiras da Operação Acolhida

Parcerias e organizações.	
ABEAR	Associação Brasileira das Empresas Aéreas
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADRA	Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional - Brasil
Brasil	
AZUL	
Caritas	
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DPU	Defensoria Pública da União
FBB	Fundação Banco do Brasil
Fraport	
GOL	
GRU	
Airport	
Inframerica	
LATAM	
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
Mulheres	
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
Brasil	
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Vira Copos	
Airport	

Fonte: Adaptado pelo autor, Operação Acolhida, s/d.

3.3.1. Por que o Exército?

Existe uma linha de nexos identificada pelos pesquisadores - a qual é reforçada pelas narrativas militares - entre a formação da Operação Acolhida e o acúmulo de expertise herdados de eventos globais como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, seu posto de preeminência na MINUSTAH, o processo de pacificação de comunidades do Rio de Janeiro e o engajamento na Amazonlog17 (Machado, 2021; Vasconcelos, 2021; Costa, 2020). Segundo uma perspectiva militar evidenciada pelos seus conteúdos discursivos, existe uma interpretação de que as operações militares supracitadas foram exitosas, o que não reflete a opinião do autor dessa dissertação, pois o que está em pauta aqui é a correlação feita a partir da mentalidade militar entre as pretensas “exitosas” missões e sua presença na Operação Acolhida. Isto posto, a lógica é que o acúmulo da experiência militar em missão humanitária e engajamento na criação de aparato logístico como na Amazonlog17 habilita e legitima os militares em sua posição vanguardista na gestão migratória brasileira. Podemos notar nas citações abaixo o enfoque militar de nexos entre o que aos seus olhos representam missões “bem-sucedidas” e sua singular expertise para o desempenho da tarefa humanitária na Operação Acolhida³².

De forma sintética, a atuação brasileira da MINUSTAH, de 2004 a 2017 é vista como bem-sucedida, preparando as Forças Armadas para agir em diversos contextos – como em conflitos civis e desastres naturais –, enriquecendo seu treinamento e provendo expertise para atuações de “calamidades humanitárias” (HAMANN, TEIXEIRA, 2017). (Machado, 2021, p.64).

Com esse breve panorama do Amazonlog, pode-se perceber o enfoque em um treinamento mais aprofundado e técnico em locais inóspitos, com diferentes demandas, o que provê legitimidade e capacidade técnica ao Exército Brasileiro em empreender ações de assistência humanitária (Machado, 2021, p.66)

Entretanto, como problematizam Vasconcelos (2021) e Machado (2021), dentre outros estudiosos, por que seriam as Operações de Paz um antecedente da gestão migratória humanitária por parte dos militares? Como pode haver relação entre ação humanitária e pacificação para tornar esse nexos inevitável?

³² Destaco que estou trabalhando com uma análise discursiva, portanto, a narrativa de êxito da pacificação do Rio de Janeiro e outras operações não refletem a posição desse trabalho e sim a leitura e a perspectiva encontrada nas narrativas militares aqui ponderadas.

O fato exposto por Araújo e Sparta é que do nexo criado entre os militares e o humanitarismo se oportuniza uma projeção internacional positiva do Estado brasileiro, o que “possibilita, aos quadros militares, experimentar nova doutrina num espectro de guerra híbrida e ajuda humanitária como missão subsidiária de extrema relevância” (Araújo, Sparta, p. 74039). Isto é, os militares passam a projetar uma imagem nacional positiva na intervenção humanitária e gozam de boa fama internacional, o que é constatado pelo prestígio internacional da Operação Acolhida sob os holofotes da própria ONU (Defesanet, 2020). Desse modo, notamos um nacionalismo por detrás dessa resposta “humanitária”, cuja intenção tem caráter – também diplomático – de se projetar internacionalmente, ou seja, existe um forte apelo soberanista – o qual poderá ser uma concorrência com a ideia de custódia internacional do refúgio. Ao mesmo tempo, há um autointeresse militar corporativista em desenvolver doutrina e expertises, nesse contexto, que se mostra ambivalente, tal como citado acima: *guerra híbrida e ajuda humanitária*, ambos dentro desse espectro da estratégia de gestão migratória da Operação Acolhida.

Para Albuquerque (2021), o lugar de destaque em que figuram as Forças Armadas deflagra o modo de o Brasil enxergar a questão, tão recorrentemente chamada de “crise de migração”. Dessa forma, tal ótica nutre-se da ideia heroica de correção do caos trazido pela invasão estrangeira, enaltecendo o agenciamento brasileiro pelo Exército como o antídoto e a Venezuela Socialista como o problema, ressaltando esse espectro diplomático de viés ideológico do governo brasileiro (Vasconcelos, 2021; Albuquerque, 2021; Machado, 2021).

A emblemática e simbólica transferência das práticas de acolhimento dos venezuelanos do Ministério da Justiça para o Ministério da Defesa estabeleceu a militarização da resposta migratória por intermédio das forças de segurança. Para tal, a base normativa respaldou-se na Diretriz Ministerial nº 04/2018, na qual o Ministério da Defesa designou uma Força-Tarefa Logística Humanitária para o enfrentamento específico do desafio migratório venezuelano, com uma estrutura logística armada pelos militares dando suporte a órgãos públicos (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021; Operação Acolhida, s/d) ³³. Particularmente, sob a

³³ “A relação entre as Agências da ONU e o Governo brasileiro gera uma situação relevante, uma vez que o posicionamento do Estado indicou o Ministério da Defesa e o conjunto das Forças Armadas para o desenvolvimento iniciando o processo de militarização” (Albuquerque, 2021, p. 67).

coordenação transversal do Ministério da Defesa no eixo do ordenamento de fronteira, se salienta o fato de que, embora a narrativa popularizada pelos meios institucionais seja de ação humanitária, aqui identificamos um hibridismo de papéis, pois o securitário e humanitário são duas matizes da operação, como é evidente na declaração de propósito da Operação Acolhida: a defesa do ordenamento social de Roraima e o compromisso de mitigação da vulnerabilidade venezuelana se entrelaçam no escopo assistencial.

Enquanto no meio acadêmico civil prevalece uma abordagem em torno da questão humanitária como premissa da gestão migratória, percebe-se nos textos militares que, ainda que não haja a obliteração da preocupação humanitária, no entanto, como evidenciado textualmente, há uma intencionalidade em situar a temática acadêmica militar dentro do eixo de “contribuição para as Ciências Militares e estudos da Defesa” (Pinho, 2019, p.20). De maneira semelhante para Migon e Grigoli, “o assunto se insere no rol dos Estudos de Defesa”, pois em suas palavras “evidencia enlaces com a Defesa Nacional, com a Gestão da Defesa” (2019, p.2).³⁴

Tratando-se de uma questão que envolve diretamente a travessia de fronteiras, a temática perpassa o interesse pela soberania e segurança no Brasil e toca os brios militares. Atualmente, a conjuntura migratória concentra seu maior fluxo exatamente em área onde cabe às forças de segurança e defesa proteger, segundo sua função constitucional. Os eventos recentes fazem transparecer a ótica securitária militar sobre o fenômeno da migração venezuelana, pois sua perspectiva atribui a interpretação de que a necessidade por “maior coordenação e interação entre essas agências” procede da “volatilidade das ‘novas’ ameaças, que se incursionam com o processo migratório (tráfico humano, contrabando etc.)” (Costa, 2020, p. 12). Assim, juntamente com o *ethos* “securitizador” existe uma forte tendência de criminalização dos processos migratórios, vendo os imigrantes como ameaças à segurança – das quais devemos nos defender, como Estado-nação.

³⁴ Nos últimos anos as áreas de Ciência Política e Relações Internacionais da CAPES tem experimentado um crescimento de toda uma subárea de *Estudos de Defesa*. Como se vê no documento: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/ciencia-politica-rel-internacionais-pdf>

Novamente, essa criminalização sobre quem deveria ser protegido e integrado demonstra o afastamento do humanitarismo em seu estado puro.

Diante dessas questões supracitadas, acreditamos estar diante de uma operação na qual há a concomitância de preocupações securitárias e humanitárias. Em simultâneo à Operação Acolhida ser a estratégia estabelecida pelo governo para a aplicação das diretrizes do Comitê Nacional de Assistência Emergencial, ela igualmente se constitui uma gestão de defesa ainda que não haja comprovadamente ameaça à defesa ou à segurança nacional.

Para Carolina Moulin (2021), “a demonstração orquestrada da Operação Acolhida como uma operação humanitária pode ser uma forma de evitar resistência à militarização” (Moulin, Magalhães, 2020, p. 645), pois, apesar do inequívoco exercício militar da sua atribuição constitucional de proteção fronteiriça zelando pela segurança nacional, é a fama humanitária o que prevalece na imprensa governamental, evidenciada pelo trabalho cooperativo com a ONU (Moulin, Magalhães, 2020; Albuquerque, 2021).

Os autores citados acima categorizam a Operação Acolhida dentro de uma expertise militar de gestão e logística de defesa. Isso se evidencia pela rubrica do Ministério de Defesa e põe em xeque a inocência de uma ação eminentemente humanitária, já que a escolha política de um país revela sua filosofia de governabilidade. Como nos lembra Moreira, as ideias e práticas encrustadas nas instituições nacionais “refletem características da identidade nacional” (Moreira, 2012, p. 34).

A política migratória surge como resposta a considerações domésticas, à medida que tangencia preocupações de diferentes ministérios governamentais: justiça, trabalho e emprego, educação, cultura, relações exteriores, entre outros. Também é moldada pela dinâmica do sistema internacional de Estados e pode ser usada para perseguir interesses nacionais do Estado, tornando-se instrumento de política externa. Daí a importância de se examinar o processo político em que as decisões são tomadas, os atores que participam dele, assim como as considerações internacionais que pesam na adoção de política migratória (Moreira, 2012, p. 34).

A ação do governo em situar a resposta ao fluxo dos venezuelanos no Ministério da Defesa sob o comando da Força Tarefa Logística Humanitária -

Operação Acolhida - é uma evidência da militarização da gestão migratória - o que em si é substancialmente simbólico ser esta a decisão do Estado brasileiro: militarizar as ações humanitárias.

3.4. Os três eixos da Operação Acolhida.

Segundo o site institucional da Operação Acolhida, esses são os seus três eixos de atuação, com suas respectivas atribuições:

- 1) ordenamento da fronteira - documentação, vacinação e operação controle do Exército Brasileiro;
- 2) acolhimento – oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde;
- 3) interiorização – deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de RR para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica (Brasil, s/d).

Apresentaremos esses “braços” da Operação Acolhida dentro de sua sequência cronológica e lógica, dado que essas etapas apresentam uma sequência, na qual o cumprimento de cada uma delas se torna necessário para a realização de passos posteriores, culminando em sua conclusão por meio da *interiorização*.

3.4.1. Primeiro eixo: Ordenamento de fronteira

Como já dito, ao Subcomitê Federal de Recepção, Identificação e Triagem reserva-se a incumbência do ordenamento da área fronteira entre Santa Helena de Uiarém na Venezuela e a cidade de Pacaraima no estado brasileiro de Roraima. Essa incumbência está sob o comando militar, apesar da diversidade de parceiros subordinados sob seu comando, haja vista ser um eixo da mesma força tarefa que temos tratado até aqui – a Operação Acolhida. Cabe a esse eixo, portanto, o trabalho de documentação, vacinação e a *Operação Controle do Exército Brasileiro*. Esta última tem sua atuação paralela à Operação Acolhida, tendo como objetivo institucional incrementar a segurança fronteira de Roraima e triar os recém-chegados para assegurar o controle sobre a mobilidade, a fim de que sejam encaminhados às unidades de acolhimento e seguidamente interiorizados (Araújo,

Sparta, 2020). Segundo a pesquisa *Força -Tarefa logística 'Operação Acolhida'*, há uma tentativa de separar os campos da Operação Acolhida e Controle, nos seguintes termos:

Nesse sentido, pode-se dizer que a Operação Acolhida tem foco no indivíduo e, a Operação Controle, na segurança da fronteira: a Operação Acolhida foi estabelecida pelo Governo Federal. A Operação Controle foi estabelecida pelo Comando Militar da Amazônia (CMA) com a finalidade de intensificar as ações de prevenção e controle de ilícitos transfronteiriços (Araújo, Sparta 2020, p.74028)

Sendo a Operação Controle parte integrante do Subcomitê de Ordenamento de Fronteira, que, por sua vez, está vinculado à Operação Acolhida, não vislumbro essa facilidade de separar a *segurança da fronteira* do supracitado *foco no indivíduo*, de sorte que o indivíduo que atravessa a fronteira é objeto de controle e objeto humanitário ao mesmo tempo.

Presente em Pacaraima desde junho de 2018, este eixo de ordenamento inclui militares, servidores federais, organizações internacionais e entidades civis, na busca de assegurar “a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos quem vem do país vizinho” (Operação Acolhida, s/d).

A estrutura montada para o atendimento do ordenamento de fronteira na cidade de Pacaraima conta com (1) um Posto de Recepção e Identificação, o qual desempenha a função de receber e fornecer informações elementares aos recém-chegados e identificar e garantir o controle da entrada e imunização, além de contar com o trabalho da Defensoria Pública para atendimento judicial, e (2) um Posto de Triagem, que provê cadastramento e a regularização da condição migratória, expedição de CPF e carteira de trabalho, a promoção de atendimento social e asseguar proteção de direitos. Por último, (3) há o Posto de Atendimento Avançado (PAA), responsável pela assistência médica, aplicação de vacinas, bem como pelo isolamento que demanda epidemias (Operação Acolhida, s/d; Pinho, 2019).

Segundo a Polícia Federal, de 2017 até novembro de 2019, mais de 500 mil migrantes e refugiados venezuelanos entraram no País e cerca de 260 mil solicitaram regularização migratória para

buscar oportunidades e melhores condições de vida. (Operação Acolhida, s/d)

Segundo dados atualizados em 15 de junho de 2021, mais de 265 mil migrantes venezuelanos solicitaram sua regularização migratória, dentre os quais aproximadamente 130 mil requereram residência no Brasil. Os atendimentos realizados na fronteira perfazem o total de 890 mil. Em relação à imunização, foram aplicadas 400 mil doses de vacina e no que tange à documentação 255 mil CPFs foram emitidos (Operação Acolhida, s/d).

Podemos apresentar em quatro etapas as ações realizadas na fronteira sob a coordenação militar: (1) o recém-chegado é revistado pela triagem; (2) é feito um pré-registro pelo ACNUR; (3) a regularização migratória é realizada por meio da Polícia Federal e a expedição de CPF e carteira de trabalho ocorre pelas atribuições da Receita Federal e (4) há um processo de triagem social administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) (Pinho, 2019).

Destaco que esse termo *pré-registro*, como intitulado pelo ACNUR, tinha como objetivo oferecer esclarecimentos sobre as alternativas de regularização migratória em território nacional. Como registrado em trabalho de campo por Iana Vasconcelos, no local um “banner trazia escrito “Refúgio e Residência temporária” com os logotipos do ACNUR e OIM” e um formulário, dado anteriormente no pré-registro, seria apresentado aos funcionários da OIM e do ACNUR de acordo com a preferência de regularização migratória escolhida pelo migrante (2021, p. 95-96). Quanto à regularização migratória, o recém-chegado tinha duas “filas”: uma para solicitar residência, sendo registrado em parceria com a OIM, e outra destinada a solicitantes de refúgio, que são auxiliados pelo ACNUR (Santos, 2021).

Como apresentado, a Operação Acolhida é de natureza interagência, o que implica o esforço conjugado de inúmeros atores – governamentais e agências internacionais. Logo, entrevemos na dinâmica das atividades executadas na base instalada para ordenamento de fronteira a distribuição de funções específicas a cada Posto dessa base. Ao Ministério do Desenvolvimento juntamente com o ACNUR e a ANVISA cabe à recepção; ao Ministério da Saúde vincula-se a imunização e a assistência de primeiros socorros; o controle migratório à Polícia Federal e como dito acima o registo migratório era auxiliado pelo ACNUR e OIM; quanto a

crianças e adolescentes vulneráveis, a responsabilidade reserva-se ao Conselho Tutelar e a assistência jurídica gratuita fica ao encargo da Defensoria Pública da União, que também defende crianças e adolescente desacompanhados (Pinho, 2019; Duarte 2019; Cruz, 2019; Santos, 2021).

Uma infinidade de agentes estão presentes nas ações e etapas que listamos até aqui. Ainda, segundo Araújo e Sparta (2020), a lista se estende a “assistentes sociais vinculados ao Ministério da Cidadania”, às agências de mobilidade da ONU, OIM e ACNUR, à Cruz Vermelha, ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e ao Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) (p. 74029).

É importante ressaltar que o migrante precisa passar pelos postos do ordenamento de fronteira a fim de ter suas condições sanitárias atestadas, documentos expedidos e condição migratória regularizada. Assim, poderá cumprir os pré-requisitos mínimos e irredutíveis que o habilitam a passar para a fase seguinte de abrigamento. Do mesmo modo que o ordenamento é condição para o abrigamento, o abrigamento será condição para posteriormente o imigrante estar apto a participar da interiorização - fase final desse programa –, cujo fim principal é a integração socioeconômica do venezuelano na sociedade brasileira. O que, nesse último caso, somente poderá acontecer se devidamente aferido a anuência e voluntariedade do imigrante, com a finalidade de assegurar uma livre mobilidade em consonância com nossas normativas nacionais que pareiam este direito a nacionais e estrangeiros (Pinho, 2019; Araújo, Sparta, 2020; Duarte, 2019).

A gestão migratória atual no Brasil tem o elemento de ineditismo por ser gerido pelas Forças Armadas, o que é uma singularidade brasileira ao criar pela via militar uma estrutura de logística humanitária (Araújo, Sparta, 2020). Contudo, parece haver um esforço na Operação Acolhida em camuflar os objetivos securitários no ordenamento de fronteiras, tendo em vista tornar mais saliente a ação humanitária, a qual é recorrentemente veiculada pelos instrumentos de mídia oficiais. Todavia, assim como é evidente que não se trata apenas de uma operação securitária, os fatos em curso também apresentam evidências de que o sentido humanitário não é o alvo único, porque mesmo que as ações coordenadas incluam organizações humanitárias com expertise em mobilidades, seus procedimentos ocorrem em subordinação às forças de segurança.

Como nossos argumentos evidenciam, a temática humanitária na presente gestão caminha estreitamente ligada à securitização e à criminalização da imigração. Quando a securitização da Operação Controle relata “controle de ilícitos transfronteiriços” (Araújo, Sparta 2020, p.74028), torna-se explícito seu trato de criminalização sobre os imigrantes e a tendência de vê-los como seres humanos irregulares.

É preciso fazer uma leitura que torna audível as vozes discursivas a respeito desse fenômeno migratório, o qual se entrecruzou com nossas políticas nacionais de migração. Por meio das narrativas oficiais, podemos reconhecer a maneira como as autoridades competentes emprestam significado à questão, pois a linguagem de risco, crise e emergência imputam um tom catastrófico à migração venezuelana, costurando uma conexão automática entre migração e criminalidade ou perigo (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021; Simões, 2018). Nesse sentido, um elemento securitário muito robusto aparece na Operação Acolhida, particularmente no eixo do ordenamento de fronteiras, o qual também é uma sentinela vigilante contra o fluxo de ilícitos.

O nexos entre o trabalho atual na Operação Acolhida com os trabalhos pregressos de pacificação no Haiti e nas comunidades do Rio de Janeiro, como nas atividades de defesa da Amazonlog17, evidenciam que na visão militar há um elo não acidental da gestão migratória com a gestão securitária. Então, a pergunta muito oportuna que faz Vasconcelos (2021) é: quem está quem sendo atualmente pacificado, os roraimenses, ou os venezuelanos?

Tradicionalmente, o Exército é parte do poder do Estado, o qual detém o monopólio da força terrestre contra uma possível invasão de outro Estado-nação. Entretanto, se a lógica de invasão é conferida a solicitantes de refúgio, a inclinação passa a ser de vê-los como *vidas que ameaçam* em vez de contemplá-los em harmonia ao estatuto do refugiado, cuja definição os expõe pela lógica, diametralmente oposta, de *vidas ameaçadas*. Desse modo, existe uma contradição na gestão militarizada, já que a própria essência do conceito de refugiado colide com a ideia vigente da simultaneidade do securitário e humanitário, pois o refugiado é uma vida a ser protegida, sendo temerário essas associações e nexos.

Essas vidas ameaçadas deveriam ser protegidas pelo Estado brasileiro a partir do seu compromisso com as normas internacionais globais e regionais das quais faz parte. Porém, o nexo de migração com Defesa e Exército explicitam que as regras do funcionamento da política migratória atual estão fundadas sobre uma visão Estado-cêntrica de soberania, na qual o Exército, com sua função constitucional de segurança e defesa, é a mais emblemática representação disso. A lógica oposta a esta, que funda o estatuto do refúgio, tem gênese internacional e milita contra os poderes ilimitados do Estado, quando este se coloca acima dos direitos humanos.

Essa lógica securitária que reverbera o Estatuto do Estrangeiro da ditadura militar é profundamente agravada em 2019, quando o Brasil se retira do Pacto Global das Migrações e pelo retrocesso que foi a publicação da portaria nº 666/2019. Esta criava entraves ao ingresso do imigrante, novamente associando o refúgio à segurança nacional. Nas palavras de Basílio, a portaria “objetivava resgatar para o refúgio uma noção de perigo, num claro alinhamento à ideia de segurança nacional” (Basílio, 2021, p. 165; Martino, Moreira, 2020).

Concluimos que essa forte narrativa securitária pode representar uma institucionalização da xenofobia e cooperar para atitudes mais avessas aos imigrantes, inclusive retratando-os na figura do bode expiatório para nossas deficiências históricas (Moreira, Camargo, 2017; Jarochinski Silva, Baeninger, 2020). Esse recrudescimento da visão securitária que almeja tornar as fronteiras impermeáveis a perigos e ameaças pode contrariar as próprias expectativas nacionais, dado que, à medida que muros são levantados, aumentam as possibilidades de rotas clandestinas e de vidas sob ameaça.

3.4.1.1. Quais são as opções de regularização migratória dos venezuelanos?

No ano de 2016, enquanto se intensificavam os fluxos de venezuelanos pelas fronteiras brasileiras, a migração se tornou um tema candente no governo do então presidente Michel Temer, com uma retórica de país formado pela diversidade de nacionalidades. Seu discurso enfatizava que os solicitantes de refúgio tinham permissão para atividades laborais no Brasil e acesso garantido ao aparelho público,

mesmo sem o reconhecimento do status de refugiado. Posteriormente, os venezuelanos tornaram-se o enfoque da discussão migratória, com uma retórica presidencial que exaltava a lei do refúgio “como uma das mais modernas do mundo e que o país havia aprovado a nova Lei de Migração” (nº 13.445/2017) (Basilio, 2021, p.164). O ponto aqui é que a chamada Nova Lei da Migração foi editada em meio ao maior desafio migratório enfrentado pelo Brasil, em vista de oferecer resposta aos fatos em curso. Vejamos como sucedeu esse caminho.

Entre 2015 e 2016, houve apenas dezoito deferimentos de refúgio em um universo de quatro mil solicitações. Os casos pendentes foram-se acumulando, sendo necessário uma alternativa de regularização migratória, já que a “questão que se colocava no início deste movimento migratório [...] era se a regularização ocorreria pelo reconhecimento do status de refugiado ou pela via da proteção complementar” (Martinho, Moreira, 2021, p. 152).

Nesse período, os imigrantes da Venezuela podiam usufruir de duas bases normativas: o conhecido Estatuto do Estrangeiro, lei 6.815, e a Lei do Refúgio, 9.474. No entanto, o primeiro – de teor fortemente securitário – não contemplava a grande maioria dos venezuelanos, enquanto a Lei do Refúgio permitia a regularização e consequente acesso a direitos e a serviços, mesmo durante o tempo de aguardo da análise do pedido (Jarochinski, Jubilut, 2020). Ocorre que a aquisição do status de refúgio à época era muito remota, porque o “entendimento de que a situação do país não produzia perseguições individuais” distanciava a política governamental de aplicar o critério ampliado de Cartagena de graves e generalizadas violações de direitos humanos sobre os venezuelanos (Martinho, Moreira, 2021, p. 152; Jarochinski, Jubilut, 2020).

A alternativa do refúgio não era promissora, dada a restritiva forma de se classificar o refugiado, às dispensas da ampliação. Igualmente, restava pouca possibilidade para a regularização por residência, visto que os venezuelanos não atendiam os requisitos do Estatuto do Estrangeiro, destituído de teor humanitário. Nesse contexto, o governo brasileiro em 2017 envida esforços para buscar uma regularização que oferecesse autorização de residência provisória, particularmente para com o crescente fluxo venezuelano (Jarochinski, Jubilut, 2020).

O Brasil inicialmente respondeu ao fluxo venezuelano pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão à época vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e responsável “pela gestão da migração econômica e laboral no país (Martino, Moreira, p.155). Pela Resolução Normativa nº 126 de março de 2017 procedente do CNIg, foi concedida uma autorização de residência de até dois anos a pessoas de países fronteiriços não integrantes do Acordo de Residência do Mercosul que adentravam o território nacional por via terrestre. O claro objetivo da RN era de criar uma alternativa de “regularização migratória aos milhares de venezuelanos que têm chegado ao Brasil desde 2016, fugindo da crise política, econômica e humanitária em seu país (Coury, Rovey, 2017, p. 104). Além de que, é claro, trazia alívio à carga burocrática, devido a uma enorme pendência na quantidade de solicitações de refúgio não examinadas pelo CONARE, que demoravam três anos em média para julgamento em primeira instância (Martinho, Moreira, 2021).

Nos termos da Resolução Normativa, quem atravessasse a fronteira do Brasil por Pacaraima deveria se apresentar à Polícia Federal a fim de declarar sua “preferência de regularização de estada” (RN nº 126). Essa preceituação da RN, requerendo uma decisão pela preferência de regularização migratória, exigia uma renúncia da outra alternativa, dando equivocadamente a entender “que há uma voluntariedade na não-solicitação de refúgio por parte dos venezuelanos”, enquanto seu modo de colocar a questão forçava a exclusão dessa solicitação (Santos, 2021, p. 128). A facilidade para a concessão de residência criava um entrave para o status de refúgio “ao exigir que solicitantes de refúgio abrissem mão do refúgio quando aplicavam para a residência¹ (Santos, p.129). Segue abaixo as palavras esclarecedoras de Martino e Moreira:

A RN se colocava como destinada àqueles em “situação irregular” ou “a quem não se aplicam os critérios da Lei de Refúgio”. Com isso, percebe-se a intenção de se ofertar uma medida que contemplasse os migrantes venezuelanos que, até então, estavam em um limbo migratório, isto é, estavam na condição provisória de solicitante de refúgio, mas ainda sem terem uma previsão de que o reconhecimento do refúgio aconteceria em definitivo. Ainda, no segundo artigo da resolução, consta que o migrante deveria optar por qual política migratória desejava se regularizar, seja pela residência provisória ou pela solicitação de refúgio, o que pode ser entendido como uma tentativa de dificultar o acesso ao refúgio [...] (2020, p. 156).

Algumas fraquezas da RN precisam ser pontuadas e a primeira delas é que sua autorização de residência é limitada a dois anos e não previa mudança da condição de residente temporário para permanente. Isto era um problema, porquanto os imigrantes recém-chegados se configuravam como pessoas que buscavam acolhida por um tempo indeterminado. Ademais, a exigência de documentação incidia na exclusão de indígenas e uma leva significativa de refugiados indocumentados. Destaco nesse ponto que, devido à ausência documental, muitos tiveram de solicitar o refúgio, o qual não demandava essa comprovação exigida pela regularização por residência. Igualmente, outro entrave era a exigência de pagamento de taxas de residência, o que foi logo em julho de 2017 revogado. (Martino, Moreira, 2020; Jarochinski, Abrahão, 2019; Delfim, 2017).

Outro ponto frágil era a exclusão de outras formas de acesso ao território nacional, como vias marítimas e aéreas, gerando um abarrotamento e sobrecarga sobre as fronteiras do Brasil com a Venezuela, visto que a regularização por residência impunha o ingresso pelas cidades fronteiriças (Martino, Moreira, 2020; Delfim 2017).

Tais limitações foram consideravelmente corrigidas pela Portaria Interministerial nº 9 de 14 de março de 2018, a qual não mais exigia acesso pela via terrestre, flexibilizava a exigência de documentação aos indígenas³⁵, mantinha a gratuidade de taxas e, principalmente, após os dois anos de residência temporária, havia a possibilidade de mudança para residente permanente. Sendo assim, a chamada proteção complementar sobre os venezuelanos se tornou mais robusta (Martino, Moreira, 2020; Basilio, 2021)

Essa alternativa de regularização fora do eixo da Convenção 1951 chama-se proteção complementar e ela prevalece na América Latina e foi aplicada no Brasil a haitianos e sírios. Por conseguinte, as preferências por medidas complementares por um lado mostram uma celeridade maior que o processo de reconhecimento do status de refugiado, mas por outro podem ser vistas como forma de diminuir o compromisso do Estado com o estipulado pelo DIR e isso pode afetar a proteção do

³⁵ o governo brasileiro teve de flexibilizar as exigências de documentos por outra portaria interministerial, nº 15 de 27 de agosto de 2018.

refugiado e seu acesso aos direitos. Para mais, pode ocorrer de o país receptor se eximir de uma obrigação internacional, na qual o *refoulement* é uma violação gravíssima.

Exemplos dessa isenção do governo brasileiro ocorreram no que tange a haitianos e sírios. No caso dos haitianos que vieram ao Brasil após o terremoto de 2010, não houve reconhecimento de refúgio, mas uma proteção complementar denominada de visto humanitário. Os treze anos do engajamento brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) teve impacto nessa resposta de visto humanitário oferecido pelo Brasil aos oriundos do Haiti e, por sua vez, isso impactaria a Nova Lei de Migrações (Ramos, 2017; Thomas, 2015).

No caso dos sírios, a partir da guerra em 2011 iniciou-se uma grande diáspora pelo mundo e crescente busca de acolhida no Brasil. Particularmente não houve “fundamentação das decisões” do Conare (Holzhacker, 2017, p. 130) declarando seu reconhecimento dos sírios de grave e generalizada violação aos direitos humanos. Ao contrário, o visto humanitário foi “estendido agora aos sírios”, mas paradoxalmente concede “o mesmo tipo de proteção que o status de refugiado, contudo, sem que esta condição seja expressamente reconhecida” (Amorim, 2017, p.395). Isto é evidenciado pela abordagem de “dispensa da entrevista pessoal” e uma “taxa de admissibilidade de 100%”, embora o reconhecimento não fosse oficialmente expresso (Holzhacker, 2017, p. 129-130).

A crítica dos especialistas sobre esses casos de proteção complementar gravita em torno da “dubiedade do governo” (Ibid., 2017, p.130), que se escusa ao reconhecimento do status de refúgio enquanto se utiliza de novas categorias de regularização migratória sem a garantia da custódia internacional. Outra crítica recai sobre a discricionariedade por parte do Estado escolhendo nacionalidades específicas que receberão o visto humanitário ou a residência (Holzhacker, 2017).

Esse marco legal, do qual temos tratado, que oferece particularmente aos venezuelanos proteção complementar fora do eixo do refúgio, tende segundo Paiva (2020) a associar os beneficiários dessa residência aos imigrantes econômicos. A questão pode ser problemática caso a compreensão desconsidere a causa forçada da

mobilidade dos venezuelanos, visto que está atrelado ao êxodo um fator expulsivo causado pela violação dos direitos humanos fundamentais.

O grande problema por detrás da RN nº 126 e das portarias subsequentes é que estas requerem a renúncia da solicitação de refúgio – a troca da custódia internacional pela regularização migratória. Dessa maneira, em março de 2017 havia duas alternativas de regularização: migração e refúgio, e o imigrante tinha que escolher uma renunciando a outra (Santos, 2021; Basilio, 2021). Como aponta Santos (2021), essa equiparação entre *status* de proteção e regularização migratória é desproporcional. Refúgio não é mera regularização migratória: é custódia internacional.

A lógica dessas proteções complementares “aproxima o Brasil de negociador de direitos e não de garantidor”, já que a renúncia da proteção internacional era imperativa (Jarochinski Silva, Abrahão, 2019, p. 271). Trata-se, desse modo, de uma barganha em matéria de direitos humanos, haja vista que o status de refúgio, o qual é uma garantia de proteção sob custódia internacional, é equiparado assimetricamente a uma condição migratória de caráter provisório (Jarochinski Silva, Abrahão, 2019; Santos, 2021). Essa dinâmica de ofertas migratórias troca uma garantia com fundação internacional por uma simples regularização migratória e deixa o refugiado vulnerável e sem as garantias basilares do estatuto. Os atos administrativos deflagraram uma política pública emergencial, que envidou grande “esforço de encontrar mecanismos capazes de oferecer regularidade migratória aos oriundos da Venezuela, sem que estes tivessem que solicitar refúgio” (Jarochinski Silva, Jubilut, 2020, p. 418).

Como observa Sidney Silva, independente de qual seja a opção de regularização, “a segurança jurídica é um elemento básico para a reconstrução da vida em qualquer lugar do planeta” (2020, p. 403). Destacamos que a custódia internacional dá ao refugiado uma proteção baseada no estatuto de 1951, e o Estado não constitui o refugiado, mas simplesmente executa uma ação declaratória reconhecendo o que já é realidade na existência, legitimada por normativa internacional. Ainda que a alternativa nacional de residência seja uma opção, ela não é um status garantidor de proteção internacional, nem é “vitalícia” - até que cessem as causas da expulsão nos países de origem dos refugiados. Apesar das ressalvas, o estrangeiro no Brasil tem a seu dispor um aparato que lhe favorece a

regularização jurídica, o que em si é um ponto positivo a despeito das motivações políticas questionáveis, que podem muitas vezes ter a finalidade de aliviar uma demanda burocrática do Estado e escusá-lo de compromisso com o status de refúgio.

O Brasil tardou a reconhecer as generalizadas violações como motivo de elegibilidade como condição na Venezuela e, no lugar do reconhecimento do status do refúgio pelos critérios ampliados de Cartagena, o país ofereceu regularização migratória. Com isto posto, não devemos supor que por causa de uma boa lei promulgada o acesso ao mundo da cidadania será automático. Somente em junho de 2019, com o reconhecimento da generalizada violação de direitos humanos pelo Conare, o Brasil tardiamente reconheceu um montante de 46 mil refugiados venezuelanos - entre dezembro de 2019 e agosto de 2020 (Santos, 2020).³⁶

Fato emblemático da política migratória nacional aos deslocados venezuelanos é que, diferentemente da resposta aos haitianos que esteve sob o Ministério da Justiça, ela agora ocorre pelo Ministério da Defesa e com a proeminência militar (Albuquerque, 2021; Vasconcelos, 2021), o que na cartografia institucional brasileira situa a questão como securitária. Em suma, a presença do Ministério da Defesa tipifica uma categorização securitária ao fluxo migratório venezuelano.

3.4.2. Segundo eixo: Acolhimento

Criado pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, o Subcomitê Federal para Abrigamento tem a responsabilidade pelo acolhimento, oferecimento de abrigo, três refeições diárias e cuidados com a saúde dos abrigados, o que requer uma infraestrutura com banheiros, lavanderia, atendimento médico e segurança (Araújo, Sparta, 2020).

Após passar pelo posto de triagem para regularização migratória, expedição de CFP e Carteira de Trabalho, além de imunizar-se pela aplicação de vacinas, o

³⁶ Em termos de regularização o Brasil já é o maior na América Latina, como noticiado na reportagem *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*. Disponível em: [Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina – UNHCR ACNUR Brasil](#)

migrante venezuelano está apto a ser acolhido em um dos abrigos que atenda seu respectivo perfil. É importante ressaltar que a estrutura de abrigamento montada prevê a instalação do imigrante de acordo com os seguintes perfis, conforme dados institucionais: família, solteiros e indígenas. Porém, podemos desmembrar esses grupos com mais especificidade, de acordo com seus respectivos abrigos em Pacaraima e Boa Vista. Primeiro, em Pacaraima, temos dois abrigos, os quais se dividem de modo simplificado entre indígenas e não indígenas, sendo o Janokoida destinado ao primeiro grupo e o Alojamento BV-8 ao segundo grupo. A partir desse primeiro ponto no Brasil, os abrigados recém-chegados da Venezuela, após dias de trânsito - em labuta e penúria - ficarão instalados nesses abrigos, até poderem dar prosseguimento à sua viagem aos Abrigos de Boa Vista, de acordo com a disponibilidade de vagas - ou se desejarem poderão seguir por conta própria (Pinho, 2019).

Já na cidade de Boa Vista, as distribuições são mais complexas e podemos apresentá-las como se segue: indígenas (Pintolândia), famílias inteiras (Hélio Campos, Jardim Floresta, São Vicente, Nova Canaã, Marechal Rondon I e III), adultos solteiros, casais sem filhos (Tancredo Neves, Latife Salomão, Marechal Rondon III), imigrantes LGBT (Latife Salomão), sexo masculino e desacompanhados (Santa Teresa) e por fim há um abrigo destinado à preparação de pessoas que voluntariamente optam pela interiorização (Marechal Rondon II) (Pinho, 2019). Destaco que esses abrigos listados acima com seu respectivo perfil populacional datam de 2018, ano do início da estruturação logística de abrigamento desse eixo, mas, posteriormente, outros abrigos foram acrescentados, dentre os quais estão o abrigo 13 de Setembro e o Pricuma. Ressalto o uso diferenciado dos abrigos Rondon 2 e BV 8 que se destinavam ao propósito de serem centros de transição para o processo de interiorização, sendo o BV 8 uma mescla de acolhimento e de transição (Silva, 2018).

Em reportagem do G1 em 22 de outubro de 2018, foi noticiado a abertura do 13º abrigo - naquele ano - no estado de Roraima: o Rondon 3. À época consta um total de 13 abrigos para as cidades de Pacaraima e Boa Vista, com um total de 6.632 pessoas acolhidas nessas instalações, conforme lista abaixo, extraída da reportagem.

Tabela 4: Lotação de abrigos em Roraima (Boa Vista e Pacaraima)

Lotação de Abrigos em Roraima			
Boa Vista			
Nome do Abrigo	Capacidade	Ocupação	Situação
Bairro: Pintolândia	680	680 abrigados	lotado
Jardim Floresta	416	416 abrigados	lotado
Hélio Campos	252	252 abrigados	lotado
Tancredo Neves	305	305 abrigados	lotado
São Vicente	400	375 abrigados	25 vagas
Nova Canaã	390	388 abrigados	2 vagas
Latife Salomão	470	470 abrigados	lotado
Santa Tereza	493	478 abrigados	15 vagas
Rondon 1	717	717 abrigados	lotado
Rondon 2	600	546 abrigados	54 vagas
Rondon 3	1000	210 abrigados	790 vagas
Pacaraima			
Nome do Abrigo	Capacidade	Disponibilidade	Status
Janokoida	399	lotado	
Abrigo de passagem BV-8	500	396 abrigados	104 vagas

Fonte: Elaborado pelo autor, G1, 22 out 2018.

Nota-se que dos treze abrigos, seis estavam completamente lotados e se dispunha de um número mínimo de vagas no abrigo Nova Canaã e máximo de 790 vagas no Rondon 3. Tal disparidade é facilmente explicada, haja vista que este abrigo acabara de ser inaugurado, conforme indica o próprio título da reportagem. O total era de 990 vagas disponíveis, mas, se desconsiderássemos o número de vagas que foram abertas devido ao novo abrigo, seriam apenas 200 vagas. Portanto, tornara-se necessário novas instalações, dado que o fluxo contínuo de chegadas diárias combinadas com a vagarosa interiorização não permitiria abrigar todos os venezuelanos. Nesse ano de inauguração da operação no eixo de abrigamento, já habitavam 40.000 venezuelanos em Roraima, dentre os quais 2.000 estavam em situação de rua, segundo dados da Operação Acolhida (G1 Roraima, 2018; Operação Acolhida, s/d).

Em Manaus, em 2018 eram aproximadamente 700 abrigados entre iniciativas civis e governamentais, com a particularidade de um abrigo exclusivamente direcionado à população LGBTQI. (Silva, 2018).

Tabela 5: Abrigos em Manaus em 2018

Abrigos Manaus 2018		
Nome do Abrigo	Responsáveis	Total de Ocupação
Abrigos para Warao	SEMMASHH - Centro e Alfredo Nascimento	265
Abrigos Venezuelanos	Alfredo Nascimento IV e V - demanda espontânea	84
Casa João Batista Scalabrini		42
Abrigo Pastoral do Migrante		19
Casa de Acolhimento Jacamim	SEAS	20
Abrigo do Coroado	SEMMASDH	162
Abrigos AME	Associação Missionária Evangélica do Amazonas	76
Total		668

Fonte: Adaptado pelo autor, Silva 2018 (Livro: Migrações Venezuelanas)

Em relação à atual distribuição dos abrigos, lanço mão do painel *Perfil do Abrigos em Roraima*, cuja fonte de dados é o sistema de registro global do ACNUR, chamado *ProGres*. Desse modo, vislumbramos que o perfil populacional, figurado nos termos desse painel é composto por 2.374 *grupos familiares*, 1.718 mulheres *chefes de família*, 138 *idosos chefes de família* e 1.774 *indígenas*. Já pelo critério de idade, 48% dos imigrantes compreendem a faixa-etária de 18-59 anos, sendo 25% mulheres e 23% homens; 31% constam-se de pessoas de 5-17 anos, com número basicamente equivalente entre os gêneros. A idade de 0-4 anos abrange 18%, com 8% feminino e 10% masculino. Apenas 3% de todo montante tem idade superior a 60 anos, dos quais 1% é feminino e 2% é masculino (Operação Acolhida, 2021).

Ainda no painel, consta-se a informação atualizada que cinco abrigos direcionam-se à população indígena. São eles: Janokoida, Jardim Floresta, Nova Canaã, Pintolândia e Tancredo Neves, enquanto os outros oito abrigos destinam-se a população chamada de *mista*. Os últimos são: 13 de Setembro, BV-8, Pricuma, Rondon 1, Rondon 2, Rodom 3, São Vicente e São Vicente 2.

Segundo a última atualização, em 25 de junho de 2021, consta-se que todos os abrigos, exceto o Jardim Floresta, têm uma margem de vagas disponíveis variando em sua maior quantidade com 257 vagas no Rondon 1 e sua menor

disponibilidade com 24 vagas no Pintelândia. O Jardim Floresta é o único com um excedente pequeno de três pessoas, já que abriga 463 pessoas, tendo capacidade para 460 indivíduos (Operação Acolhida, 2021).

Nesses treze abrigos temporários, mais de 4 mil militares envolveram-se na provisão da logística e dos cuidados de saúde, o que nos termos institucionais da Operação Acolhida representa uma devoção a “24 horas de proteção de direitos e segurança” (Operação Acolhida, s/d).

Sobre a gestão, há um compartilhamento de esforços partilhados entre o Ministério da Cidadania, Forças Armadas e ACNUR. A atribuição da coordenação de acolhimento e assistência recai ao Ministério da Cidadania e ao ACNUR, ao passo que a logística e saúde fica ao encargo da Forças Armadas (Operação Acolhida).

Para uma visão mais detalhada dos trabalhos executados nesse eixo, segue uma listagem do site da operação.

- Três refeições por dia;
 - Distribuição de fraldas e kits de higiene pessoal e de limpeza;
 - Limpeza diária;
 - Aulas de português e atividades para crianças;
 - Atividades culturais, lúdicas e recreativas;
 - Fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena Warao;
 - Provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela;
 - Proteção e defesa de direitos e segurança 24h
- (Operação Acolhida, s/d)

Assim que chegam ao Brasil, os migrantes e refugiados venezuelanos são acolhidos em um dos abrigos em Roraima, os quais proveem “alimentação, acomodações, instalações sanitárias, visita médica, lavanderia, coleta de lixo e dejetos e área de convivência” (Pinho, 2019, p. 35). De acordo com o perfil gerenciado pelo ACNUR, ocorre a distribuição da população refugiada pelos diversos abrigos montados pelo Exército Brasileiro. Dentro dessas estruturas, há pessoas contratadas para o “controle de entrada e a vigilância”, em razão disso a mobilidade é rigorosamente restrita (Araújo, Sparta, p. 74031). Como há regras

rígidas de entrada, permitida até as 22h, e não circulação nos arredores do abrigo, muitos preferem viver em situação de rua para não serem cerceados do seu direito de ir e vir (Silva, 2018; Vasconcelos, 2021).

3.4.3. Terceiro eixo: Interiorização

A interiorização representa a “medida político-administrativa” de resposta migratória, pela qual o Estado, por meio da Operação Acolhida

assume o ônus de transportar para outras partes do território nacional os migrantes estrangeiros que estejam concentrados demograficamente em algum estado ou município, de modo a distribuir o contingente populacional e, com isso, minorar o impacto sofrido localmente em relação à capacidade de oferta de postos de trabalho e de serviços públicos básicos. (Xavier, p. 2, 2020).

Segundo o site da Operação Acolhida, com dados atualizados em 15 de junho de 2021, são mais de 4 mil militares que já se envolveram na Operação e aproximadamente 700 cidades acolheram venezuelanos (Operação Acolhida, 2021).

Dessa forma, seu objetivo é criar oportunidades de trabalho por intermédio dos Estados e Municípios do Brasil, visando integrar o venezuelano à sociedade brasileira, já que Roraima economicamente se limita muito às oportunidades do funcionalismo público (Xavier, 2020). Do outro lado desse duplo propósito que engloba a interiorização, há o objetivo de aliviar os serviços públicos do Estado de Roraima, principalmente os de saúde (Silva, 2018). Segundo a lógica oficial da interiorização, do seu bom êxito decorre a mitigação da pressão que força o sistema público de Roraima e o encolhimento numérico de imigrantes venezuelanos em estado de vulnerabilidade nas ruas roraimenses (Silva, 2018; Vasconcelos, 2021).

A operacionalidade do eixo de acolhimento acontece em quatro frentes: abrigo-abrigo, reunificação familiar, reunificação social e trabalho (Casa Civil, 2018; Machado, 2021). De acordo com dados atualizados em maio de 2021, 52.963 venezuelanos foram interiorizadas desde abril de 2018 a maio de 2021. Considerando cada uma das modalidades de interiorização classificadas por esse programa, 38% foram realocadas para uma unidade da federação por *reunião*

social, pelo tipo *institucional* foram 22%, 16% por *reunificação familiar*, 8% *vaga de emprego sinalizada* e sem informação perfaz 8% do montante. O Paraná, com 8.831 acolhidas de imigrantes venezuelanos, foi o Estado da República Federativa do Brasil com mais adesão à interiorização. São Paulo vem logo em seguida com o montante de 8.200 interiorizados, seguindo do Rio Grande do Sul (7.333), Santa Catarina (6.628) e Amazonas (4.963). O Rio de Janeiro é o nono com apenas 1608 interiorizações. Na outra ponta, os Estados aos quais menos se destinam os venezuelanos são Tocantins (18), Piauí (15), Maranhão (12), Alagoas (9) e Amapá (5) (Painel de Interiorização, MDS, mai. 2021).

Abaixo apresentarei a Tabela 6 com a última atualização desse painel, em agosto de 2021, que apresenta os lugares de maior destino dos venezuelanos.

Tabela 6: Interiorização em Números

Unidade Federativa		Total	Município		Total
1	Paraná	9.773	Manaus		4.976
2	São Paulo	8.704	Curitiba		3.942
3	Santa Catarina	8.275	São Paulo		3.519
4	Rio Grande do Sul	8.234	Dourados		2.813
5	Amazonas	5.017	Porto Alegre		2.037
6	Mato Grosso do Sul	3.882	Brasília		1.569
7	Minas Gerais	3.712	Chapecó		1.546
8	Mato Grosso	1.938	Rio de Janeiro		1.341
9	Rio de Janeiro	1.797	Cuiabá		1.163
10	Goiás	1.583	Belo Horizonte		1.047
11	Distrito Federal	1.581	Canoas		973

Fonte: Adaptação do autor, Painel de Interiorização, MDS, ago. 2021

Tendo em vista que a interiorização é um trabalho coordenado entre os entes federativos, os estados e municípios devem dar sua anuência para a acolhida. Podemos considerar, assim, os lugares de destino mais acolhedores não meramente passivos, mas ativos e engajados, pois esse desfecho depende de vontade política dos Estados (Pinho, 2019; Vasconcelos, 2021; Costa, 2020). De outra parte, a mesma lógica se percebe naqueles Estados menos envolvidos na acolhida, cujo motivo pode ser tanto pelo desinteresse, como por uma estrutura julgada deficitária para realizar a absorção e a inclusão, prometida pela estratégia de interiorização.

Assim, podemos definir cada modalidade: (1) *abrigo-abrigo* representa a transferência de um abrigo em Roraima para um abrigo em outro estado brasileiro, sendo três meses o tempo de permanência determinado. A modalidade por (2) *reunificação familiar* destina-se a quem tem familiares em estados da federação que não sejam Roraima e Amazonas e para ser realizada exige a comprovação de parentesco, bem como da situação financeira e social que requer o acolhimento. A (3) *reunificação social* requer a recepção do refugiado por alguém de confiança, o qual deve comprovar ingressos mensais e ficha sem antecedentes criminais. Por último, a modalidade por (4) *trabalho* permite ao imigrante ir para outro estado brasileiro com vaga emprego garantida sob a responsabilidade com empregador, o qual deve oferecer o suporte necessário ao recém-chegado (Machado, 2021, Figueira, Figueiredo, 2020; Milesi, Coury, 2018).

No decorrer dos trâmites da interiorização, o ACNUR traça um perfil laboral do público abrigado buscando a correspondência desse perfil com as vagas de trabalho que estão disponíveis, além de assegurar documentação regularizada antes da interiorização e investir na estrutura de acolhida das cidades de destino. A OIM tem a responsabilidade de garantir a voluntariedade, isto é, aferir o consentimento de quem adere ao programa e acompanhar o imigrante durante o trânsito (Silva, 2018; Pacífico, Santana, Lemos Silva, 2018).

A arquitetura institucional desse eixo da Operação Acolhida inclui o ACNUR, OIM, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Pacífico, Santana, Lemos Silva, 2018).

A estrutura para viabilizar essa operação é muito custosa ao governo, visto que sua precariedade logística de conexão ao restante do país se dá pela ausência de logística aquaviária e pela falta de conexão terrestre, a qual se limita ao Estado do Amazonas pela rodovia BR-174. Dessa maneira, embora o transporte aéreo seja o mais oneroso, é a opção que resta para realizar a distribuição dos imigrantes pela federação (Xavier, 2020). Fica ao encargo da frota da Força Aérea Brasileira (FAB) a provisão da logística de transporte aéreo, mas também há outras iniciativas da sociedade civil de agências humanitárias.

A OIM, agência de mobilidade da ONU, trabalha cooperativamente com a estratégia federal de interiorização e participa das várias fases desse programa cujo fim último é a plena integração dos venezuelanos na sociedade brasileira. Podemos vislumbrar seu esforço nesse eixo pelo marco recorde 10 mil passagens capitaneadas em janeiro de 2021, em plena conjuntura pandêmica. Ademais, mensalmente a agência complementa a logística de voos da FAB com 600 passagens de voo comercial, o que coopera diretamente na ampliação das possibilidades de transporte aéreo. Nas palavras do coronel Luis Henrique Valério, Chefe da Coordenação de Interiorização (CCI) da Operação Acolhida, esse acréscimo dos voos comerciais aumenta a “capilaridade da interiorização” e possibilita uma infraestrutura adequada para transportar contingentes menores a várias cidades do país, maximizando oportunidades de emprego (R4V, 2021).

Adicionalmente, a OIM oferece para o realocado ajuda de custo para alimentação e despesas eventuais.

Para as famílias com crianças, é dado o Passaporte para Educação, um kit com cartilhas educacionais bilingues com informações culturais sobre o Brasil e informativos do processo de matrícula no ensino público brasileiro (R4V, 2021)

Segundo Pinho (2019), após executada a tarefa de realocação nas cidades de destino, “a estrutura do Ministério da Defesa deixa de responsabilizar-se pelas famílias, passando essa missão a ser conduzida pelas estruturas de apoio social do estado destino” (p. 38).

O público-alvo prioritário para ser deslocado pelo Brasil teve seu status migratório regularizado, é abrigado nas estruturas oficiais da Operação e foi documentado e imunizado. Em razão do volume de venezuelanos que chegava ao Brasil ser crescente e sua capacidade de abrigar correspondia somente a 8% dessa população entre 2017 e 2018, a defasagem da interiorização era enorme (Xavier, 2020). Destaco que o descompasso prossegue como o padrão dos anos seguintes, até que o fechamento das fronteiras no início de 2020, devido à pandemia do novo coronavírus, tenha vedado o fluxo diário. Sendo, portanto, o abrigamento uma condição para interiorizar, fica evidente a exclusão da grande maioria, tanto daqueles que preferiram providenciar sua própria moradia no Brasil, quanto aqueles em situação de rua. É importante destacar que a maior parte da população egressa

da Venezuela cria suas próprias redes de conexão nos lugares de destino e se interiorizam por articulações próprias, isto é, sem a mediação do Governo (Pacífico, Santana, Lemos Silva, 2018; Jarochinski Silva, Baeninger, 2020).

É preciso destacar a necessidade de celeridade nesse processo e a simplificação burocrática para que não seja impedimento a pessoas interessadas nesse programa questões de natureza documentais, como antecedente criminal. Existe uma correlação entre a interiorização e a disponibilidade de novas vagas nos abrigos de Roraima, assim como com a integração socioeconômica do imigrante. Todavia, se por um lado a celeridade é mandatória para o sucesso desse eixo, do outro notamos que as condições arrefecidas do mercado de trabalho nacional criam um grande obstáculo, de sorte que há pouca disponibilidade de vagas de emprego nas unidades federativas e esse programa requer uma saída com emprego assegurado (Silva, 2018).

Uma forte crítica que se faz ao programa de interiorização refere-se ao “*deslocamento da vulnerabilidade*”. Discorrendo sobre a temática, Vasconcelos (2021) relata que as “vulnerabilidades apenas se deslocam no espaço” (p.22) e pela ausência de monitoramento das condições de vida do refugiado, após sua interiorização, não se garante a contínua inserção dele na sociedade como deveria acontecer, conforme a principal proposta desse eixo.

Cyntia Sampaio e Jarochinski Silva problematizam especialmente a interiorização como resposta supostamente duradoura e afirmam a necessidade de outras alternativas como soluções de longo prazo (2018). A opção pela interiorização revela a decisão política de integrar em território nacional (des)integrando de Roraima (Vasconcelos, 2021) e por esse motivo a estrutura de abrigos temporários é erguida como um passo preparatório para a realocação. Nesse viés, percebe-se que toda a dinâmica age para que Roraima não seja uma boa opção de permanência, mas um lugar de trânsito.

As normativas nacionais referentes à migração (Lei 13.445/2017) e refúgio (Lei 9.445/97) asseguram o direito à “circulação em território nacional e o de assentamento onde lhes for mais conveniente” (Sampaio, Jarochinski Silva, 2018, p. 392), porém tal arquitetura tende a ser desfavorável ao Norte, enquanto alimenta os candidatos do programa de informações atraentes sobre outros destinos, como

nos informa Iana Vasconcelos. Tal assertiva foi empiricamente constatada pela autora, em pesquisa de campo, quando pôde ouvir uma das palestras dadas aos futuros interiorizados, a qual discorria em torno de um contraponto entre a temperatura agradável da região Sul e suas oportunidades com o calor de Roraima (Vasconcelos, 2021). Isso parece incidir diretamente sobre a legitimidade da voluntariedade no programa nacional de interiorização. Ademais, há “a assinatura do termo de voluntariedade com o critério de prioridade para os imigrantes que residem nos abrigos” (Sampaio, Jarochinski Silva, 2018, p. 393). Novamente, a (des)integração de Roraima não pondera a respeito do potencial migratório como catalizador de oportunidades, as quais podem trazer maior eficiência aos equipamentos públicos, políticas públicas mais sólidas, crescimento do mercado local e novos cérebros.

Devemos refletir sobre o legado das cidades acolhedoras em termos de uma logística humanitária de migração que seja realmente uma política pública com longevidade e não mera ação emergencial, para ser montada e desmontada. O receio de não se integrarem nos lugares de destino cria reservas ao programa. Outro motivo que dificulta a integração dos venezuelanos ao programa é o afastamento da região fronteira, porque muitos querem manter conexão com seus familiares transportando provisões de itens básicos, como remédios e produtos alimentícios escassos na Venezuela. Dessa forma, a adesão ao programa os afasta desse lugar não só de proximidade geográfica, mas afetiva e vinculativa.

Há um sentido que a interiorização se constitui como uma *antipolítica pública* à medida que existe uma renúncia pelo desenvolvimento de Roraima e, por conseguinte, se descarta o advento de estrangeiros como elemento de potencialidade para incrementar progresso nos aparelhos públicos e no refinamento dos serviços com suas expertises (Silva, 2018; Sampaio, Jarochinski Silva, 2018).

A abertura aos imigrantes atrai um desenvolvimento historicamente comprovado e por isso o não favorecimento a Roraima como destino pode por essa lógica ser uma antipolítica e privá-la de progresso. No entanto, mesmo com todas as fraquezas do programa, como bem destaca Kanaan, podemos divisar incrementos positivos provenientes da demanda de se estabelecer uma infraestrutura para a acolhida dos venezuelanos.

Obras significativas estão beneficiando o estado, como manutenção de áreas sob controle da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social – SETRABES (abrigo sócio educativo feminino, sócio educativo masculino, abrigo infantil, abrigo da melhor idade e abrigo do idoso); construção de poços artesianos em Boa Vista e Pacaraima; serviços de terraplanagem, limpeza, rede elétrica e saneamento básico nos locais onde se encontram os abrigos e entornos; e melhoria da fibra ótica em alguns pontos em Boa Vista e implantação desta em Pacaraima. Emprego de vultosa quantidade de recursos que movimenta de forma significativa a economia das cidades de Boa Vista e Pacaraima e do Estado de Roraima. Empregos diretos e indiretos gerados (Kanaan, 2019, p. 28)

Se por um lado a interiorização pode obter sucesso se houver ação coordenada com as sociedades receptoras e atores engajados, de outra parte a falta de monitoramento, comunicações truncadas sobre as garantias nos lugares de destino e trabalhos precarizados podem maximizar os sofrimentos e transferir a vulnerabilidade pela federação.

3.5. Efeitos da COVID-19 sobre os eixos da Operação Acolhida

Em caso emergências sociais de saúde pública a Organização Mundial da Saúde aciona um alerta e busca agir de modo coordenado com os Estado, por meio do protocolo de “emergência de saúde pública de importância internacional (ESPEII) (Ramos, 2020). A primeira emergência acionada pela OMS foi, a popularmente conhecida, gripe suína (H1NI) e o Brasil já esteve no epicentro desse radar na ocasião dos jogos olímpicos devido ao vírus Zika. Atualmente no cenário pandêmico da COVID-19, estamos lidando com a sexta emergência internacional da OMS que ocorreu em 30 de janeiro de 2020, quando 7 mil pessoas contagiadas pelo vírus, foram identificadas em 19 países do globo, começando pela China. Subsequentemente no dia 11 de março de 2021 o cenário de extensão global levou a OMS a reconhecer a crise de saúde como uma pandemia (Ramos, 2020; Figueira, Figueiredo, 2020).

Em resposta ao quadro pandêmico, já em 3 fevereiro de 2021, por meio da Portaria nº188/2020 o Brasil reconhece a *emergência em saúde pública de importância nacional* (ESPIN)) e funda um *Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública* para gerir uma resposta nacional. Com a edição da Portaria nº 125 de 19 de março de 2020, ocorreu o fechamento da fronteira, que em caráter

excepcional obstou a entrada de venezuelanos no Brasil (R4V, 2020). Tal medida representou grande barreira a uma população que até dezembro de 2019 acumulou o número de 264 mil solicitações por regularização migratória no Brasil, inclusive refúgio, residência temporária e outras.

Após a *lei da quarentena*, lei nº 13979/2020, houve uma profusão de Portarias “até a unificação por meio da Portaria nº 255”, que disciplina sobre as mobilidades em tempos pandêmicos, aspirando pela proteção à vida e à saúde (Ramos, 2020, p. 113). Entretanto, emerge uma questão: como as obrigações internacionais de caráter humanitário assumidas pelo Brasil podem ser compatíveis com o fechamento de fronteiras que impede a solicitação por refúgio? Para Jarochinski e Jubilut esse impedimento conflita com o “mandamento constitucional e de Direito Internacional” (2021, p. 422). Dada a urgência contida na migração por *fundado temor de perseguição* e devido às generalizadas infrações contra os direitos humanos, esses migrantes ainda estão mais vulneráveis no contexto pandêmico, quando o exato dispositivo de proteção que dispõem - o pedido de acolhida a outro Estado-nacional - é obstado pelas medidas de fechamento de fronteira.

De acordo com os acordos internacionais ratificados pelo Brasil e a normativa nacional do refúgio (Lei 9.474), sob quaisquer condições se considera plausível deportar um solicitante de volta ao lugar onde sua vida sofra ameaça, haja vista ser basilar a esses diplomas legais a terminante proibição ao rechaço, ou *non refoulement* - pedra angular do estatuto do refúgio. Nesse sentido, essas medidas recentes conflitam frontalmente com o direito de solicitação por refúgio, já que vigora a “inabilitação do pedido de refúgio” e a prática de “deportação imediata para quem ingressar por fronteiras terrestres” (Ramos, 2020; Conectas, 2021; MigraMundo, 2021).

Camila Asano, diretora de programas da Conectas Direitos Humanos, afirma que a nova Portaria do dia 23 de junho de 2021, nº 655, “continua usando a pandemia como desculpa para uma postura discriminatória e violadora da legislação brasileira sobre migração e refúgio” (Conectas, 2021). Com efeito, o que marca a atual situação é o caráter de excepcionalidade no acolhimento e regularização migratória das pessoas advindas da Venezuela³⁷, quando o padrão deveria ser o

³⁷ “Entre as mudanças propostas pelo colegiado estavam que os imigrantes que se encontram em

reconhecimento do status de refúgio, dado que o Conare enquadrhou os venezuelanos dentro da categoria de graves e generalizadas violações de direitos humanos, para, assim, determinar seu status de refúgio. A atual situação estabelece um cenário temerário em termos de segurança jurídica nas fronteiras secas e “muitas vezes as respostas políticas enfraquecem conquistas jurídicas construídas” (Jarochinski Silva, Jubilut, 2020, p. 424; Conectas, 2021; Migramundo, 2021).

Em conformidade ao que Liliana Jubilut postulou, lecionando na Cátedra Sérgio Vieira de Melo da PUC- Rio no dia 22 de junho de 2021, apresento o caminho juridicamente sólido para lidar com o dilema atual de “excepcionalidade”. O desafio que enfrentamos está em manter os protocolos sanitários sem deixar de ter uma abordagem *pro homine*. A premissa desse princípio jurídico visa assegurar que, havendo conflito de normas, aquela que mais amplia os direitos humanos fundamentais, maximizando a dignidade do sujeito, deve ser prevalecente. Portanto, está em jogo a conciliação do direito à saúde com o direito ao acolhimento e a excepcionalidade não pode ser pretexto para enfraquecer o direito do refugiado, historicamente construído. À vista da concomitância desses direitos, Ramos pontua:

A solução que se sugere é aquela que é aplicável aos que tem o direito de ingresso no território nacional, como, por exemplo, os brasileiros ou estrangeiros com residência permanente: o controle sanitário nas fronteiras (testagem) e posterior isolamento pelo prazo de 14 dias. Já aqueles que necessitam de atendimento médico devem ser tratados como todos os solicitantes de refúgio ou de acolhida humanitária que, após o ingresso, contraem uma doença: serão atendidos pelo sistema de saúde nacional (Ramos, 2020, p. 118).

O eixo ordenamento de fronteira sofreu diretamente com o fechamento fronteiriço, o que tornou a logística de acolhida, regularização e imunização “praticamente ociosa” (Figueira, Figueiredo, 2020, p. 387). Em Pacaraima, o abrigo de passagem BV-8 igualmente sofreu queda drástica da sua capacidade de acolhimento e com a transferência da sua população para Boa Vista ou para outra cidade da federação - por meio da interiorização – sua estrutura passou a servir ao

situação de vulnerabilidade – como mulheres gestantes, idosos, crianças e pessoas com comorbidades – fossem incluídos nas exceções de admissão no território brasileiro enquanto durar a pandemia. Pela mesma razão, também pediu a inclusão de solicitantes de refúgio e de pessoas que ficaram em situação vulnerável” (Migramundo, 2021).

propósito de isolamento aos indígenas devido à pandemia (Figueira, Figueiredo, 2020, p. 387).

Uma preocupação crucial no eixo de acolhimento girava em torno das medidas de isolamento social dentro dos abrigos e para tal foi criada a Área de Proteção e Cuidado (APC), lugar para o qual são deslocadas as pessoas contagiadas ou sob suspeita de contágio a fim de receberem o devido tratamento. Com o desfecho do procedimento e a certificação de que não mais representam risco de contágio, voltam às instalações dos abrigos. Importante ressaltar: a população mais vulnerável em situação de rua não é diretamente protegida, já que os abrigos cobrem uma pequena medida da população migrante (Figueira, Figueiredo, 2020; Jarochinski Silva, Jubilut, 2020).

Uma possível alternativa de minimização poderia ser o auxílio emergencial, contudo, o fechamento de órgãos públicos nesse tempo de quarentena dificultou ainda mais a aquisição dos documentos que demandam o programa do governo (Silva, 2020; Jarochinski Silva, Jubilut, 2020).

No eixo de interiorização, houve imensa redução no volume das viagens, com as restrições de voos e de mobilidade, e o cenário de crise sanitária trouxe a reboque um arrefecimento econômico com “forte impacto na capacidade de geração de renda” (R4V, s/d), o que tornou ainda mais complexo rumar para um novo destino com vagas garantidas de emprego. Ainda assim,

uma das medidas foi a interiorização de quem vivia nos abrigos da região, a fim de diminuir a concentração de indivíduos na localidade. Medidas adicionais de higienização e de checagem das condições de saúde foram adotadas em todas as etapas do processo, como o estabelecimento de áreas de proteção e cuidado em Pacaraima e Boa Vista, em Roraima, e em Manaus, no Amazonas. (ONU, 2020) (Araújo, Sparta, 2020, p. 74034).

As atividades de interiorização começaram em abril de 2018 com realocação de 270 imigrantes venezuelanos, e cinco meses após seu início atingiu o pico daquele ano no mês de setembro com 1.401 interiorizações. Em fevereiro de 2019, o número foi de 939 pessoas e atingindo seu cume em outubro desse ano com o montante de 3.069. O ápice de todo o processo de interiorização aconteceu em fevereiro de 2020, um pouco antes do recrudescimento das medidas sanitárias de isolamento social pela pandemia da COVID-19, com 3.110 casos de pessoas

transferidas para outro estado brasileiro. Ainda em março, como consequência da Pandemia da Covid-19, houve uma queda para 2.199 casos, a qual se acentuou a partir de abril de 2020 com um número bem inferior de apenas 1.004 interiorizações - uma queda brusca de aproximadamente 46% em relação ao mês anterior. Ressaltamos que o ápice do programa com 3.110 interiorizações aconteceu apenas dois meses antes dessa queda.

A partir de abril de 2020 até maio de 2021 – último mês que dispomos de atualização –, a média se reduziu para 1.242 realocações mensais, considerando os últimos nove meses. O período mais robusto em números foi junho de 2019 a fevereiro de 2020, no qual a média representou 2.584 casos das atividades desse eixo em questão e, nesse mesmo ciclo de meses, a contar de junho de 2020 a fevereiro de 2021, a média mensal encolheu para 1.255, o que significa 1.329 vidas humanas privadas da interiorização. Desse modo, podemos limitadamente vislumbrar por meio dos números o impacto drástico que sofreu esse eixo da operação. Isso é reflexo direto de todo cerceamento de mobilidade que contornou as medidas sanitárias, desde o fechamento da fronteira até o isolamento social, diminuição de voos e todas as providências para redução do trânsito humano (Brasil, Painel de Interiorização, 2021).

Conforme esclarecimento detalhado abaixo:

A modalidade Abrigo-Abrigo, até então a mais expressiva, com 36% das viagens de interiorização realizadas até maio de 2020, foi a mais afetada. Seu processo, que compreende a passagem do imigrante ou solicitante de refúgio pelo Centro de Interiorização Rondon 2, em Boa Vista, com destino a abrigos nas demais cidades do Brasil, foi completamente interrompido desde o começo da pandemia. As viagens de interiorização por vagas de emprego, que representavam 11% do total, diminuíram drasticamente tendo em vista os efeitos econômicos da crise sanitária. Processos que estavam prestes a ser finalizados foram suspensos pelas empresas contratantes por tempo indeterminado. Por outro lado, as modalidades de reunificação familiar e reunificação social, com 28% e 25% respectivamente das viagens de interiorização, continuaram ocorrendo. Também as viagens de interiorização promovidas pela Sociedade Civil, que, segundo os dados da OIM (2020), vinham ocupando espaço importante no processo de interiorização, caíram drasticamente. Contando com participação expressiva no processo de interiorização em fevereiro e março de 2020, com respectivas 1.366 e 1.050 viagens, entidades da sociedade civil realizaram apenas 66 viagens em abril, acompanhando a tendência de queda dos

números totais de interiorização. (Figueira, Figueiredo, 2020, p. 389-390).

Por meio da Plataforma Regional de Resposta aos Venezuelanos (R4V) coordenada pelas agências OIM e ACNUR³⁸, foi realizado um *Monitoramento de Retorno de Refugiados e Migrantes* visando detectar as motivações subjacentes ao retorno venezuelano. O pico de retorno à Venezuela de acordo com dados da Polícia Federal ocorreu entre os dias 19 de março e 27 de julho, em pleno período de recrudescimento das medidas de precauções sanitárias. Nesse período, 2.304 venezuelanos fizeram o caminho inverso, atravessando a fronteira de Pacaraima (R4V, 2020).

No monitoramento, 51% dos entrevistados disseram *sim* para a pergunta “A situação atual do covid-19 impactou a situação de renda da sua família no Brasil?”. Entretanto, apenas 5% responderam afirmativamente à pergunta “você ou alguém do seu grupo familiar listado teve algum sintoma de covid-19 desde o início da pandemia?” (R4V). Tais respostas demonstram uma relação maior com os efeitos econômicos causados pela pandemia como motivo de retorno do que propriamente os efeitos da doença em si, já que as precauções e o atendimento médico podiam ocorrer no Brasil. Em suma, foi o desespero pelas condições básicas de vida que agravaram sua vulnerabilidade e os motivou ao retorno.

Nesse contexto, além de ter entrado no mapa internacional das relações geopolíticas devido ao intenso fluxo regional de refugiados que gerou a instalação no local de agências nacionais e internacionais, a região, em um segundo momento, entra no palco internacional, agora servindo como um laboratório ao enfrentamento do coronavírus por se tratar de área fronteiriça de grande fluxo de migrações internacionais (Jarochinski, Jubilut, 2020).

O cenário atual põe em relevo certas tensões constitutivas da proteção internacional dos direitos humanos e refugiados e deflagra a rigidez dos binômios: Estado soberano de um lado e proteção internacional dos direitos humanos do outro – a recorrente dicotomia nacional e não-nacional.

³⁸ “A Plataforma R4V é um mecanismo de coordenação que reúne 43 organizações, entre Agências da ONU e organizações da sociedade civil nacionais e internacionais no Brasil” (R4V, 2020). Disponível em: <https://www.r4v.info/es/documents/details/82500>.

4. Conclusão

Nas páginas dessa dissertação, vimos os direitos humanos como uma marcha histórica, um movimento inexorável rumo à especificação dos direitos particulares que um ser humano deve receber, tendo em vista a garantia e proteção de direitos sobre seus carecimentos e vulnerabilidades. Desse modo, defendemos por essas páginas que o refúgio não é uma proteção estática, portanto, os processos de novos construtos sociais de proteção às inúmeras pessoas deslocadas mundo afora – e sem tutela jurídica internacional – não podem parar. Assim, diante da tendência cada vez mais crescente no número de deslocados em todo planeta, urge saber quem são os vulneráveis de hoje e quais garantias eles possuem.

Nesse sentido, o trabalho sublinhou o vanguardismo da esfera regional na construção de um regime, cujo marco é a Declaração de Cartagena, a qual se compromete com uma (re)leitura para (re)construir a proteção internacional dos refugiados no plano regional. Sublinhamos que esta aproximação com o contexto histórico cria convergências por meio de similaridades que juntos os países latinos enfrentam, haja vista a proximidade geográfica, heranças históricas e partilha de propriedades culturais, que podem operar em prol da viabilização da comunicação e de soluções inovadoras dentro dos princípios da cooperação e solidariedade internacional.

Cartagena é pragmática ao unir os direitos globais dos refugiados dentro de uma ótica regional, por meio de uma solução que integra as normas universais com os costumes e tradições da região. Embora não tenha a natureza de ser um instrumento obrigatório, os Estados da região encorajados a introduzir em seu aparato legal sua definição ampliada podem potencialmente dilatar os padrões de elegibilidade para os novos deslocamentos forçados e, conseqüentemente, para novos refugiados. As novas categorias podem ser protegidas pela boa vontade dos Estados, apesar dos limites de garantia dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos dos humanos forçosamente deslocados (Boechat, 2020).

Para tal ampliação, postulo ser fundamental avançar na convergência entre o regime internacional de direitos humanos e o regime internacional de proteção aos refugiados. Igualmente, esse trabalho reforça a construção da complementariedade dentro desses regimes internacionais em seus níveis global,

regional e nacional e, particularmente, sublinha que por meio da lei 9.474/97 os regimes global e regional de proteção aos refugiados se encontram no plano nacional, marcando nesse sítio jurídico um lugar de interconexão. Dessa forma, as soluções referentes à proteção de pessoas deslocadas construídas no cenário global e regional devem ser absorvidas nas legislações estatais e passam necessariamente pelos Estados, principais atores dessa arquitetura jurídico-política inter-nacional. Devido ao contexto regional - ao qual responde Cartagena - ser marcado por sistêmica violência, desigualdades sociais e crises institucionais profundas, torna-se urgente o protagonismo estatal em pautas de afirmação dos direitos humanos e da democracia na região (Piovesan, 2020).

Apesar do avanço em termos do marco legal nacional, o trabalho mostra pelo próprio decorrer da gestão migratória nacional que um direito promulgado não representa automaticamente um direito dado. Ainda que a lei 9.474/97 reconheça as graves e generalizadas violações de direitos humanos como motivos que configuram o refúgio, os venezuelanos tiveram esse enquadramento tardiamente reconhecido pelo Conare, em junho de 2019.

Sendo os refugiados um conceito limite que coloca sob escrutínio a ordem atual de Estados (Agamben, 2015), nosso tratamento para com esses seres humanos, recorrentemente vistos como *os de fora*, também carrega uma vocação de (re)definição de quem está *dentro* e do próprio Estado-nação. Nesse sentido, vislumbro que a presença dos refugiados em nosso meio pode trazer incrementos, avanços e intercâmbios riquíssimos, que repercutirão na (re)construção dos nossos valores democráticos de *prevalência da dignidade humana* (Constituição de 1988). Por outro lado, a presença desse imigrante, dentro de um mundo ainda dicotômico entre *nacionais* e *estrangeiros* – entre *dentro* e *fora* –, pode expor as fragilidades da nossa ordem jurídico-política nacional e inter-nacional – palco do emigrar e imigrar.

Dentro da lógica e dos ditames desse universo plural de Estados, o refugiado está fundado não estritamente sobre os preceitos soberanistas, mas sobre um fundamento e uma custódia de proteção inter-nacional que o protege contra o abuso do próprio Estado. Paradoxalmente, dado os limites e a própria constituição da ordem atual, a cidadania e os plenos direitos humanos dos refugiados se realizam dentro dessa esfera doméstica.

Esse cenário, no qual o refugiado deve ser integrado a um Estado-nacional, leva-nos diretamente ao exame da resposta migratória nacional. Sendo uma política pública de migração um fator informativo sobre nossa identidade nacional, chama atenção o fato que nossas narrativas oficiais passam por um tom de catástrofe e uma linguagem da chegada do imigrante como a chegada do risco, da ameaça e do perigo (Vasconcelos, 2021; Machado, 2021). Se a resposta ao refugiado pode ser uma (re)construção identitária do Estado, ou pelo menos uma forma de autoconhecimento de nós mesmos enquanto Estado-nação, vemos pela resposta migratória militarizada atual uma opção governamental que destaca fortemente o traço securitário da resposta brasileira ao fluxo venezuelano.

Dessa maneira, esse trabalho buscou, além de descrever e mapear a Operação Acolhida, realçar a ambivalência da resposta que conjuga elementos humanitários e securitários dentro da mesma estratégia. Com efeito, há um hibridismo na resolução que simultaneamente enxerga o venezuelano como alguém a ser protegido e alguém de quem se defender, já que esta estratégia mescla o humanitarismo com a preocupação com a defesa nacional no que tange a “ilícitos transfronteiriços” (Araújo, Sparta 2020, p.74028). Logo, a lógica internacional do refúgio parece ser conflitada com um *ethos* soberanista e sua atenção particular aos direitos humanos sobre humanos forçosamente deslocados se confunde com uma pauta de segurança nacional. A contradição se reforça pelo conceito basilar do refúgio que define esta mobilidade forçada a partir do medo. Todavia, o medo que define a experiência do refugiado é o medo que ele sofre e não o medo que ele causa, portanto, a ótica da gestão atual vê os dois cenários: alguém deslocado pelo medo e causador de temores para os nacionais. O cenário, ainda em curso, impede um olhar mais privilegiado da distância história, no entanto, espero que esse trabalho possa encorajar futuras pesquisas sobre nossa gestão migratória, na qual Estado e proteção parecem caminhar conflituosamente.

5. Referências bibliográficas

ACNUR. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.** 31 jan 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>. Acesso em 15 jun. 2021.

_____. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello.** Visualizado em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

_____. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**, 1990. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

_____. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**, 1954. Disponível em: [Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas \(acnur.org\)](https://www.acnur.org/portugues/convencao-sobre-o-estatuto-dos-apatridas/). Acesso em: 13 mai. 2021.

ACNUR. **Global Trends. Forced Displacement in 2015**, 2016.

_____. **Global Trends. Forced Displacement in 2018**, 2019.

_____. **Global Trends. Forced Displacement in 2019**, 2020.

_____. **Global Trends. Forced Displacement in 2020**, 2021.

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado.** De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual de procedimentos e criterios para a determinacao da condicao de refugiado.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf)> Acesso em 15 mai. 2021.

_____. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.** 1ª ed, San José: Editorama, 2005.

_____. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM**, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>. Acesso em: 11 mai. 2021.

_____. **Relatório global do ACNUR revela deslocamento forçado de 1% da humanidade**, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/06/18/relatorio-global-do-acnur-revela-deslocamento-forcado-de-1-da-humanidade/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **Soluções Duradouras**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>. Acesso em: 7 abr. 2021.

AGAMBEN, Giorgio. **O que resta de Auschwitz**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

_____. **Estado de Exceção: homo sacer**. II, I. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem fim: notas sobre a política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

AGÊNCIA BRASIL. **Pesquisa aponta que 64% dos venezuelanos perderam 11kg por falta de comida**, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-02/pesquisa-aponta-que-64-dos-venezuelanos-perderam-11-quilos-por-falta>. Acesso em: jun. 2021.

ALBUQUERQUE, Elysson Bruno Fontenele de. **Intervenção Humanitária em Contexto Migratório Venezuelano**: estudo de caso da ação do ACNUR e da OIM no Estado de Roraima. 2021. 91 p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima. Boa Vista-RR, 2021

ALEXANDER, Jeffrey. **The Meanings of Social Life**: a cultural sociology. New York: Oxford University Press, 2003

ALVIM, Roberta Pires. Retrospectiva do trabalho da Defensoria Pública da União na Defesa dos Direitos dos Imigrantes Venezuelanos. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas-SP: Nepo/Unicamp, 2018.

AMORIM, João Alberto Alves. – A Integração Local do Refugiado no Brasil: a Proteção Humanitária na prática cotidiana. In: JUBILUT, Liliana; GODOY, Gabriel (Orgs.). **Refúgio no Brasil: comentários à lei 9474/97**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

ARAÚJO, L. E. de; SPARTA, D. M. B. **Força-tarefa Logística Humanitária “Operação Acolhida”**: a atuação do Exército Brasileiro, Curitiba, v. 6, n. 9, p. 74024-74043, set. 2020. DOI 10.34117/bjdv6n9-747. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.5E9425F0&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site> . Acesso em: 29 jun. 2021.

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia da Letras, 2013.
ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos Como Tema Global**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ARIDA, A. L.; YAMATO, Roberto Vilchez. Direitos Humanos de Migrantes e de Refugiados: marcos jurídicos protetivos e casos paradigmáticos nacionais e internacionais. In: Flávia Piovesan. (Org.). **Direitos Humanos na Ordem Contemporânea: proteção nacional, regional e global**. Curitiba: Juruá Editora, v. IV, p. 349-394, 2010.

BAENINGER, Rosana. **Governança das Migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil**. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas-SP: Nepo/Unicamp, 2018.

BARICHELLO, Stefania Eugenia A evolução dos instrumentos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina 10.5102/uri.v10i1.1395. **Universitas: Relações Internacionais**, [s. l.], v. 10, n. 1, 2012. DOI 10.5102/uri.v10i1.1395. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.56150fa883084e22a309862c1053f90b&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site> . Acesso em: 8 mar. 2021.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. **Venezuela em Crise: o que mudou com Maduro?** Derecho y Cambio Social, Lima, 1 abr. 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/suporte/Documents/Sociologia/Refugiado/Venezuela%20em%20crise%20o%20que%20mudou%20com%20Maduro.pdf>> Acesso em 17. Jan. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 28. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOECHAT, Lorena. **Direitos Humanos e a Migração Forçada: perspectiva de complementariedade nas situações de refúgio e deslocamento interno**.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória 820/2018**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167937>. Acesso em 15 jun. 2021.

_____. Casa Civil. **Comitê Federal apresenta ações de acolhimento de venezuelanos**. 21 mai. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2018/maio/comite-federal-apresenta-ao-presidente-michel-temer-acoes-de-acolhimento-de-venezuelanos>. Acesso em: 8 jun. 2021.

_____. Casa Civil. **Lei Nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm#art6. Acesso em 3 jun. 2021.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto Nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Art. 3.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm. Acesso em 15 jun. 2021.

_____. **Lei 13.445, de 24 de mai. de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: maio. 2021.

_____. **Lei Nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em 15 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária: Processo ACO 0069076-95.2018.1.00.0000 RR - RORAIMA 0069076-95.2018.1.00.0000.** <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/871745453/acao-civel-originaria-aco-3121-rr-roraima-0069076-9520181000000>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica:** um estudo da ordem política na sociedade internacional. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004). 2004. In: ACNUR. **La protección internacional de refugiados en las Américas.** Quito: Mantis Comunicación, p. 229-310, 2011.

CANÇADO TRINDADE. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias. In: ACNUR; IIDH-ACNUR; GOVERNO DE COSTA RICA. **Memoria del Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.** San José: Imprenta Nacional, p. 77-168, 1994.

CHIMNI, B. S. The Geopolitics of refugee studies: a view from the south. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, 1998.

COHEN, Jean. **Globalization and sovereignty. Rethinking, legality, legitimacy and constitucionism.** New York: Cambridge University Press, 2012.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS - CONARE. **Refúgio em Números,** 6ª Edição, 2021.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Com restrições, governo volta a acolher refugiados,** 2021. 24/06/2021. disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/com-restricoes-governo-volta-a-acolher-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em 18 jul. 2021.

COSTA, Nayara Mota. **A Transcendência Constitucional dos Direitos Humanos dos Imigrantes Venezuelanos em busca de Trabalho Digno no Estado de Roraima**. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Ciências Jurídicas, UFRR, Boa Vista, 2017.

COSTA, R. A. da. **Cooperação Interagências: um estudo da relação Civil-Militar na Operação Acolhida (2018-2020)**. [s. l.], 2020. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.39243D&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 29 jun. 2021.

COURY; Paula; ROVERY, Julia. O Idioma como Facilitador do Processo de Integração de Refugiados e Imigrantes: a Experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, Instituto Migrações e Direitos Humanos**, Brasília, v. 12, 2017.

CRUZ, Sidmar José. A Operação Acolhida e a Imigração Venezuelana em Roraima. *Pensar Acadêmico*, Manhuaçu, v. 17, n. 3, p. 430-447, setembro-dezembro, 2019.

DA CUNHA, Guilherme e DE ALMEIDA, Guilherme. Direito Internacional dos Refugiados. In: Flávia Piovesan (Coord.). **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado**. São Paulo: Editora Perfil Ltda, 2008.

DAL MASO JARDIM, T. *et al.* A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, Instituto Migrações e Direitos Humanos**, Brasília, v.12, 2017.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984. Disponível em: Acesso em: 15 maio 2021.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE VIENA. 1993

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO BRASIL. 2014. In: ACNUR. **Memórias do Trigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre refugiados**. 1 ed. Quito, Equador, 2015

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO. 2004. In: ACNUR. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. 1ª ed, San José: Editorama, 2005.

DELFIM. Rodrigues Borges. Migramundo. **CNIg reedita Concessão de Residência Temporária para Migrantes de Países Fronteiriços ao Brasil**. 3 mar. 2017. Disponível em: <https://migramundo.com/cnig-reedita-concessao-de-residencia-temporaria-de-migrantes-de-paises-fronteiricos-ao-brasil/>. Acesso em: 3 Jul. 2021.

DHNET. **Convenção da OUA**. Disponível em: [Convenção da OUA Direitos Humanos DHnet](#). Acesso em: 5 Ago. 2021.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory & Practice**. Ithaca-London, Cornell University Press, 2013.

DUARTE, Álvaro. **O Papel do Exército Brasileiro frente à Crise Migratória Venezuelana no Estado de Roraima**: considerações sobre as operações “acolhida”, “controle” e “tucuxi”. 2019. 152 p. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Roraima (UFRR). Boa Vista, Roraima, 2019.

DUNOFF, J. L., and M. A. Pollack eds. **Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations**: The State of the Art. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

FACUNDO NAVIA, Angela. **Êxodos e refúgios: Colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

FERRIS, Elizabeth G. **The Politics of Protection**. The limits of humanitarian action. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2011.

FIGUEIRA, Rickson Rios; FIGUEIREDO, Julia Petek. A Pandemia de Covid-19 e seus Impactos sobre a Operação Acolhida e a Gestão da Migração Venezuelana em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, L.R.; NANDY, S. (Coords.). **Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid-19**. Campinas-SP: Nepo/Unicamp, 2020.

FIGUEIREDO, Julia Petek. **Novos fluxos de imigrantes para o Sul do Brasil: o caso dos senegaleses em Porto Alegre**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Grupo Folha. **Juan Guaidó chega a Brasília para encontro com Bolsonaro nesta quinta**. 28.fev.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/juan-guaido-chega-a-brasilia-para-encontro-com-bolsonaro-nesta-quinta.shtml>. Acesso em: 29 jul. 2021.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. *Military Review*, Jan. 2019.

FRANCO, Leonardo; Noriega, Jorge Santistevan de. La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. In: ACNUR. **La protección internacional de refugiados en las Américas**. Quito: Mantis Comunicación, p. 89-174, 2011.

G1. JACKSON, Félix. **13º abrigo para refugiados venezuelanos é aberto em Roraima, 22 out. 2018**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/10/22/13o-abrigo-para-refugiados-venezuelanos-e-aberto-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 7 de jul. 2021. Acesso em: 11 mai. 2021.

_____. VIDIGAL, Lucas. **Número de refugiados no Brasil aumenta mais de 7 vezes no semestre; maioria é de venezuelanos**, 2020, Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/09/numero-de-refugiados-no-brasil-aumenta-mais-de-7-vezes-no-semester-maioria-e-de-venezuelanos.ghtml> . Acesso em: 11 mai. 2021.

GAMBOA, Laura. Venezuela: **Aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia?**. Relações Internacionais. Dez. 2016, n. 52. Disponível em: <file:///C:/Users/suporte/Documents/Sociologia/Refugiado/Venezuela%20Aprofundamento%20do%20autoritarismo%20ou%20transição%20para%20a%20democracia.pdf > Acesso em: 17. Jan. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e Moderna Teoria Social**. Lisboa: Editorial Presença, 2005.

_____. **Sociologia**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GOMARASCA. Paolo. **Direito de excluir ou dever de acolher?** a migração forçada como questão ética. In: REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. [on line], vol. 25, n. 50, p. 11-24, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HERZ, Mônica; Hoffman, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro: Ed Elsevier, 2004.

HERZ, Mônica; YAMATO, Roberto Vilchez. As Transformações das Regras Internacionais sobre Violência na Ordem Mundial Contemporânea. Rio de Janeiro, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 61, nº 1, 201, 2018.

HOLZHACKER, Vivian A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil In: **Refúgio no Brasil: comentários à lei 9474/97**. Org. Jubilut, Liliana; Godoy, Gabriel. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017

JAROSCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **MONÇÕES: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 16. p.255-278, jul./dez. 2019.

_____. O transbordamento no Brasil da tensão na Venezuela. **Revista Mundorama**, 2017.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; JUBILUT, Liliana Lyra. Venezuelanos no Brasil e a Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, L.R.; NANDY, S. (Coords.). **Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid-19**. Campinas-SP: Nepo/Unicamp, 2020.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; SAMPAIO, Cyntia. Complexidade x singularidade: a necessidade de outras soluções duradouras. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas- SP: Nepo/Unicamp, 2018.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. BAENINGER, Rosana. **Mobilidade e controle pelas fronteiras amazônicas brasileiras**. NEPO/Unicamp, 44º encontro anual da ANAPOCS – GT- 16, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

_____. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America. *Journal of Refugee Studies*. **Oxford University Press**, London, v. 19, n. 1, p. 22-44, mar. 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. In: **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p. 11-33.

JUSTO, N.; AGUIAR, C. M. **O regime internacional de proteção às pessoas apátridas em dois momentos**. 2012. 186 p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2012.

KANAAN, Georges Feres. **Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil**. *Doutrina Militar Terrestre*, v. 7, n. 18, 2019.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca-London: Cornell University Press, 1983.

LIMA, Fernando Neto. Jeffrey Alexander. In: TELLES, Sarah Silva; DE OLIVEIRA, Solange Luçan (Org.). **Os Sociólogos: de Auguste Comte a Gilles Lipovetsky**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 347-356, 2018.

MACHADO, Vitória Figueiredo. **Braço Forte, Mão Amiga: a migração venezuelana, a Operação Acolhida e a (re)construção da identidade brasileira na fronteira**. 2021. 182 p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2021.

MARTINO, A. A.; MOREIRA, J. B. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v.28 n.60, 2020.

MIGNON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; GRIGOLI, Guilherme de Araújo. **Breves notas sobre a Operação Acolhida**: resposta humanitária brasileira a crise migratória venezuelana, 2019. Disponível em: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Breves-notas-sobre-a-Opera%C3%A7%C3%A3o-Acolhida-Migon-et-Grigoli-revisado.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MIGRA MUNDO. **Governo retira restrições a venezuelanos**, 2021. Disponível em <https://migramundo.com/nova-portaria-do-governo-retira-restricoes-a-venezuelanos-mas-conserva-outros-pontos-polemicos/>. Acesso em 18 de jul. 2021.

MILESI, Rosita; COURY, Paula. Acolhida, Proteção e Integração de Venezuelanos no Brasil: a atuação do instituto migrações e direitos humanos (IMDH). In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas- SP: Nepo/Unicamp, 2018.

_____. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, Instituto Migrações e Direitos Humanos**, Brasília, v.12, 2017

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR**, 2017. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1197/8/EB70-MC-10.221-Copera%C3%A7%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. **Manual de Operações Interagências – MD33-M-12**. 2.ed. Brasília: Ministério da Defesa. 2017. Disponível em: http://legislacao.bombeiros.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 1.578**, de 31 de ago. de 2016. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt1578_31_08_2016.html. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **Portaria nº 3.412**, de 31 de dez. de 2016. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt3412_29_12_2016.ht. Acesso em: 13. Jun. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Painel de Interiorização**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/> Acesso em: 1 set. 2021.

MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Pesquisa Qualitativa. In: **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. In: SIMÕES, Gustavo da Frota (org.). Curitiba: CRV, 2017

MOREIRA, J. B. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 277 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. 2012

MOULIN, C. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 26, n. 76, p. 145–155, 2011

MOULIN, Carolina Moulin; MAGALHÃES, Bruno. **Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil**. *Citizenship Studies*, v. 24, n. 5, p. 642-662, 4 jun. 2020.

MOULIN, Carolina. A Política Internacional de Mobilidade: governabilidade global e a produção da diferença no discurso disciplinar contemporâneo. **Migrações e a Pan-Amazônia**. Manaus: Editora UFAM, 2012.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Glossário Sobre Migração**, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: fev. 2021.

_____. Organização Internacional para as Migrações. **Política de Refúgio e migração no Brasil Consolidada**. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/politica_de_migracao_e_refugi_o_do_brasil_consolidada_vol.2.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. Organização Internacional para as Migrações. **Sobre a OIM**. Disponível em <https://brazil.iom.int/sobre-oim>. Acesso em: 10 jun. 2021.

OLIVEIRA, F. L. de. **O papel da cooperação civil-militar (CIMIC) na crise dos refugiados venezuelanos: a cooperação civil-militar (CIMIC) nas estruturas da operação acolhida para o ordenamento do fluxo migratório venezuelano no município de Pacaraima-RR no ano de 2018**. [s. l.], 2019. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.8AE7D32A&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 10 jun. 2021. Acesso em: 10 jun. 2021.

OLMO, Guillermo D. **Juan Guaidó: quem é o adversário de Maduro na Venezuela que foi reconhecido como presidente interino da Venezuela**. BBC News-Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46832620>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ONU News. **Mundo registra recorde de quase 80 milhões de deslocados internos e refugiados**, 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/06/1717232>. Acesso em: 11 mai. 2021.

_____. **Número de migrantes internacionais chegou a 244 milhões**, ONU News, 12 jan. 2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/01/1537511-numero-de-migrantes-internacionais-chegou-244-milhoes>. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **OIM já faz parte do sistema das Nações Unidas**. ONU News, 2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/09/1563141-oim-ja-faz-parte-do-sistema-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 15 jun. 2021. **OPERAÇÃO ACOLHIDA. Sobre a Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em 13 jun. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 mai. 2021.

PACÍFICO, Andréa Pacheco; SANTANA, Mônica; LEMOS SILVA, Sarah Fernanda. A Proteção aos Refugiados na Paraíba: uma análise descritiva do programa nacional de interiorização (PNI) dos venezuelanos. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas- SP: Nepo/Unicamp, 2018.

PAIVA. Ariane Rego de. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. In: **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, 2020. Espírito Santo-Vitória: v.1, n. 1, p.1-16, 16 a 19 de nov. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33206>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PEDROSO, Carolina, JAROCHINSKI SILVA, João. Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios. In: VALDIVIESO, Andrés Mauricio (Coord.). **La crisis venezolana: impactos y desafíos**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

Perfil dos Abrigos em Roraima. **Operação Acolhida**, 2021. Disponível em: < <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTRhOWVlOTgtYTlk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQ0NDEzNC04YTBiLTk1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>> Acesso em: 15. Jun 2021.

PINHO, A. P. de. **O Exército Brasileiro na Operação Acolhida**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.6E1CEA2B&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 15 jun. 2021

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013a.

_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu Mandato Transformador. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (Org.). **Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Núcleo de Direitos Humanos da UFRJ, 2020.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013b.

_____. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**, Lumen Juris. Rio de Janeiro: p. 47-76, 2008.

PREFEITURA DE BOA VISTA. **Aumento populacional - Boa Vista é a capital com maior taxa de crescimento entre 2018 e 2019, segundo dados do IBGE**. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://boavista.rr.gov.br/noticias/2019/08/aumento-populacional-boavista-e-a-capital-com-maior-taxa-de-crescimento-entre-2018-e-2019-segundo-dados-do-ibge>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PRUDENTE, Mauro Godoy. **Introdução à Sociologia Jurídica**. Porto Alegre: Edição do Autor, 2018.

R4V. **Em apoio direto à Operação Acolhida, OIM chega a 10 mil passagens fornecidas para interiorização de venezuelanos**, Fev. 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/news/em-apoio-direto-operacao-acolhida-oim-chega-10-mil-passagens-fornecidas-para-interiorizacao-de>). Acesso em: 15 Jun. 2021.

_____. Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. **Monitoramento de Retorno de Refugiados e Migrantes Venezuelanos**, Ago. 2020. Disponível em <https://www.r4v.info/es/documents/details/82500>. Acesso em: 28 jun. 2021.

_____. Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: [Brasil | R4V](#). Acesso em: 11 mai. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. Construindo Muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia da covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, L.R.; NANDY, S. (Coords.). **Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid-19**. Campinas-SP: Nepo/Unicamp, 2020.

_____. Novas Tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, Liliana; GODOY, Gabriel (Orgs.). **Refúgio no Brasil: comentários à lei 9474/97**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2017.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 149–163, jun. 2004.

ROSA, Sarah. **A Política Brasileira para Refugiados: um estudo dos casos sírios e venezuelanos**. 2021. 96 p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UERJ, Rio de Janeiro, 2021.

SÁ, G. R. de. (2019). **Mobilidade Humana: uma reflexão com base na Lei 13.445**. Cadernos CERU, v.30, n. 1, p. 76-95, 24 mai. 2017

SANTOS, Mariana Fernandes Braga. **O que há num Nome? uma análise sobre a política de categorização e o fluxo venezuelano para o Brasil**. 2020. 156 p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2020.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração: os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EdUSP, 1998.

SILVA DA SILVA, César Augusto; RODRIGUES, Viviane Mozine. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. In: SILVA DA SILVA, César Augusto (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Várzea Grande: UFGD, p. 123-142, 2012.

SILVA, Sidney. Acolhimento Institucionalizado em Tempos de Pandemia: o caso dos venezuelanos em Manaus. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, L.R.; NANDY, S. (Coords.). **Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid-19**. Campinas-SP: Nepo/Unicamp, 2020.

_____. Políticas de Abrigamento a imigrantes Venezuelanos em Boa Vista e Manaus: algumas indagações. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (Coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas- SP: Nepo/Unicamp, 2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Gustavo da Frota; DA SILVA, Leonardo Cavalcanti; De Oliveira, Antônio Tadeu Ribeiro. Perfil Sociodemográfico e Laboral dos Venezuelanos em Boa Vista. In: SIMÕES, Gustavo da Frota. **Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil**. Curitiba: Ed. CRV, 2017.

_____. **Mudança do Perfil do Imigrante venezuelano em Roraima e o aumento da Xenofobia**. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas-SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2018.

SINGER, Florantonia. **Pobreza extrema beira 80% na Venezuela**. EL PAÍS - Brasil. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-09/pobreza-extrema-beira-80-na-venezuela.html>. Acesso em: 29 jul. 2021.

TRINKUNAS, H. A. The crisis in Venezuelan civil military relations: From Punto Fijo to the fifth republic. **Latin American Research Review**, v.37, n. 1, p. 41–76, 2002.

VASCONCELOS. “Desejáveis” e “indesejáveis”: **diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas**. 2021. 292 p. Tese – Centro de Educação e Ciências Humanas do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de São Carlos, São Paulo-São Carlos, 2021.

VÉLEZ, Galindo. El Asilo em América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de Refugiados de las Naciones Unidas. ACNUR (Org.). In: **La protección internacional em las Américas**. 1. ed. Quito: Mantins Comunicación, 2011.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: o projeto de refundação da república. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, p. 135-159, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000100008&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 17 Jan. 2020.

VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. **Portas não tão abertas: a política migratória brasileira no contexto latino-americano**. Coletiva, v.23, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://www.coletiva.org/artigo-maria-villareal>. Acesso em: Jul de 2021.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** v. 22, n. 43, p.117-131, 2014

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside: Relações Internacionais como teoria política**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 4. ed. São Paulo: UnB e Impressão Oficial, 2004.

XAVIER, F. C. C. A Interiorização Como Um Direito Social Universalizável. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17 n. 1, p. 1–20, jan.-abr. 2021. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.9D3642A1&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>. Acesso em: 12 jul. 2021.

YAMATO, Roberto Vilchez. Relendo a Construção (Negativa) Dos Direitos Humanos Internacionais. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 03-30, 2014.