



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Matheus Sousa Marques

O regime internacional do refúgio e suas práticas de proteção defasadas:

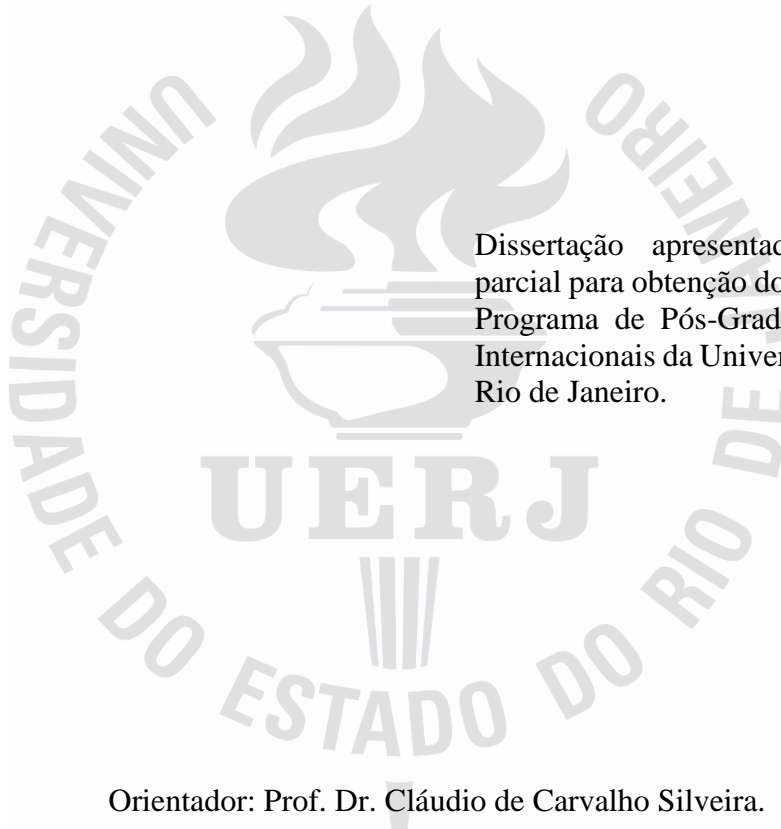
O caso venezuelano e a Operação Acolhida

Rio de Janeiro

2020

Matheus Sousa Marques

**O regime internacional do refúgio e suas práticas de proteção defasadas:
O caso venezuelano e a Operação Acolhida**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira.

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

M357 Marques, Matheus Sousa.
O regime internacional do refúgio e suas práticas de proteção defasadas: O caso venezuelano e a Operação Acolhida / Matheus Sousa Marques. – 2020.
148 f.

Orientador: Cláudio de Carvalho Silveira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Refugiados – Teses. 2. Venezuelanos – Teses. 3. Sociologia política – Teses.
I. Silveira, Cláudio de Carvalho. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 341.43

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Matheus Sousa Marques

**O regime internacional do refúgio e suas práticas de proteção defasadas:
O caso venezuelano e a Operação Acolhida**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 18 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.º Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof.ª Dra. Lená Medeiros de Menezes
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof.º Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

Dedico a presente dissertação à minha família.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à todas as pessoas que, ao longo dessa jornada, me fizeram acreditar nesse árduo caminho.

Primeiramente, agradeço à meu orientador, Cláudio Silveira, por me guiar desde o primeiro momento. Espero que essa etapa seja apenas o início de uma parceria profissional e de uma amizade duradoura.

Da mesma forma, agradeço à Lená Medeiros de Menezes, à Fernando Roberto de Freitas Almeida, à Mônica Leite Lessa e à Thiago Moreira de Souza Rodrigues; por aceitarem participar desse momento tão importante, como membros de minha banca.

Agradeço, também, à todo o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela receptividade e atenção, não somente nas salas de aula, mas em todas as dinâmicas que envolvem um mestrado acadêmico.

Agradeço, igualmente, à Marcos José Rosa, funcionário do quadro técnico da UERJ, pela ajuda e simpatia em todas as situações.

Agradeço à minha turma de mestrado, companheiras e companheiros para toda a vida, tenho certeza. O apoio e o companheirismo de vocês, desde os primeiros dias, foram fundamentais.

Agradeço, ainda, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela bolsa de pesquisa que financiou a presente investigação.

Ademais, agradeço à Universidade do Estado do Rio de Janeiro por se revelar como uma segunda casa para mim. Sou grato pelas pessoas que ali conheci, pelas andanças por corredores e rampas intermináveis, pelos cafezinhos nos intervalos, pelas horas de estudo na biblioteca, pelos momentos de ócio e pelas cervejas no Loreninha.

Agradeço, do mesmo modo, à Larissa Getirana, à Maria Baqueriza e à todas as minhas colegas de Cáritas, pelo aprendizado e a oportunidade de trabalhar em um ambiente no qual fui tão incentivado e reconhecido.

Agradeço profundamente à Mariana Castro, minha parceira de pesquisa, que me acompanhou na viagem à Roraima.

Às tantas amizades, novas e antigas, que me aturaram e se mostraram ao meu lado, meus sinceros agradecimentos. Vocês sabem o quanto significam para mim. O processo de escrita dessa dissertação se mostrou muito doloroso por não os ter por perto. Espero ansioso pelos nossos reencontros.

Agradeço, ainda, à Roberta Trancoso, por ter me achado perdido no meio desse caminho e por ter estado ao meu lado durante toda a escrita dessa dissertação.

Por fim, agradeço à minha família. Agradeço à meu pai Marcos, à minha mãe Eli e à minha irmã Leticia, por tornarem meus sonhos possíveis.

RESUMO

MARQUES, Matheus Sousa. *O regime internacional do refúgio e suas práticas de proteção defasadas: O caso venezuelano e a Operação Acolhida*. 2020. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

A proteção jurídica propiciada pelo regime internacional do refúgio se manifesta, na contemporaneidade, de forma defasada. Essa configuração, constrangida por uma convenção internacional formulada em um contexto específico de meados do século XX, perpassa práticas que não protegem uma quantidade significativa de indivíduos em situações violentas. Essa defasagem requer análises mais profundas, que procurem compreender o comportamento dos agentes envolvidos e desvelar os entraves práticos, burocráticos e políticos que constituem essa presente dinâmica de proteção. Dessa maneira, as visões teóricas consagradas dos regimes internacionais, guiadas por uma ótica liberal, são questionadas. Efetivamente, é a partir de um enfoque nos cotidianos que formam o regime do refúgio, regidos por lógicas particulares desse *campo*, que essa defasagem, entre teoria e prática, será aqui compreendida. A partir de olhares para as práticas perpetuadas historicamente pelos diferentes agentes e pela maneira como o *campo* estrutura e é estruturado pelo regime; se argumenta ser possível melhor analisar a defasagem dessas proteções internacionais e os mecanismos de exclusão que se encontram velados sob esse descompasso. A argumentação se afasta, assim, de uma ótica liberal, pautada por supostas escolhas racionais, e propõe olhares mais compreensivos. Nesse sentido, a presente dissertação propõe uma epistemologia alternativa, inspirada na teoria social da Sociologia Política Internacional, principalmente no sociólogo francês Pierre Bourdieu, para a análise dos regimes internacionais. Essa argumentação é detalhada em um estudo de caso, no qual são analisados o recente fluxo migratório venezuelano para o Brasil e a criação de uma Força-Tarefa Logística Humanitária, por parte das autoridades brasileiras, denominada de “Operação Acolhida”. As práticas “eficientes” dos agentes envolvidos na Operação e suas *razões humanitárias*, que regem a lógica desse *campo* específico, são tomadas como fatores necessários para interpretar a maneira como o regime atua e pode ser compreendido localmente.

Palavras-chave: Regimes Internacionais. Sociologia Política Internacional. Migrações e Refúgio.

ABSTRACT

MARQUES, Matheus Sousa. *The international refugee regime and its outdated protection practices: The Venezuelan case and the “Operação Acolhida”*. 2020. 148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

The legal protection afforded by the international refugee regime is manifested, in contemporary times, in an outdated manner. This configuration, constrained by an international convention formulated in a specific context of the mid-20th century, permeates practices that do not protect a significant number of individuals in violent situations. This gap requires deeper analysis, which seeks to understand the behavior of the agents involved and unveil the practical, bureaucratic and political obstacles that constitute this present protection dynamic. In this way, the consecrated theoretical views of international regimes, guided by a liberal perspective, are questioned. Indeed, it is from a focus on the daily lives that form the refugee regime, governed by particular logics of that *field*, that this gap, between theory and practice, will be understood here. From looks of the practices perpetuated historically by the different agents and the way the *field* structures and is structured by the regime; it is argued that it is possible to better analyze the gap of these international protections and the exclusion mechanisms that are hidden under this discrepancy. Thus, the argument moves away from a liberal perspective, based on supposed rational choices, and proposes more comprehensive views. In this sense, this dissertation proposes an alternative epistemology, inspired by the social theory of International Political Sociology, mainly in the French sociologist Pierre Bourdieu, for the analysis of international regimes. This argument is detailed in a case study, in which the recent Venezuelan migratory flow to Brazil and the creation of a Humanitarian Logistics Task Force, by the Brazilian authorities, called “Operação Acolhida”, are analyzed. The “efficient” practices of the agents involved in the Operation and their *humanitarian reasons*, which govern the logic of that specific field, are taken as necessary factors to interpret the way the regime operates and can be understood locally.

Keywords: International Regimes. International Political Sociology. Migration and Refugee Studies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Condições para o reconhecimento do refúgio, segundo Shacknove.....	69
Figura 2 - Composição do CONARE.....	94
Figura 3 - Concepção geral da Operação Acolhida.....	109
Figura 4 - Vista aérea da base de apoio da Força-Tarefa, em Boa Vista.....	112
Figura 5 - Base de apoio da Força-Tarefa Logística Humanitária, em Boa Vista.....	112
Figura 6 - Visão aérea do Abrigo indígena <i>Janokoida</i>	117
Figura 7 - Artesanatos e pinturas no abrigo indígena <i>Janokoida</i>	118
Figura 8 - Posto de fronteira com a Venezuela, em Pacaraima.....	120
Figura 9 - Banner explicativo no Posto de Recepção e Identificação, em Pacaraima.....	122
Figura 10 – Sala de vacinação e Posto de Atendimento Avançado (PAA), em Pacaraima. ..	123
Figura 11 – Guarda-Volumes, em Pacaraima.....	123
Figura 12 - Espera por orientações no PTrig, em Pacaraima.....	124
Figura 13 - " <i>Charla</i> " na sala do ACNUR.....	125
Figura 14 - Beliches no abrigo BV-8, em Pacaraima.....	127
Figura 15 - Vista aérea do abrigo Rondon 3 - Boa Vista.....	128
Figura 16 - Modelo de <i>Refugee Housing Unit</i> (RHU) usada nos abrigos.....	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Solicitações de refúgio recebidas de venezuelanos no Brasil (2011 - 2018).....	88
Gráfico 2 - Plenárias do CONARE com reconhecimentos de refugiados venezuelanos por elegibilidade (2017 - 2019).....	99
Gráfico 3 - Interiorizações de indivíduos venezuelanos no Brasil (abril 2018 - julho 2020)...	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Permissões de residência para pessoas da Venezuela, por país de recepção.	82
Tabela 2 - Solicitações de refúgio advindas da Venezuela em análise, por país.....	87
Tabela 3 - Caráter das Decisões do CONARE (2017 - 2018).	97
Tabela 4 - Caráter das Decisões do CONARE (2019 - 2020).	98
Tabela 5 - Principais países em que a população venezuelana é reconhecida como refugiada.	100
Tabela 6 – Situação dos abrigos da Operação Acolhida, em Roraima - agosto de 2020.	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas Brasileiras
FT Log Hum	Força-Tarefa Logística Humanitária
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MD	Ministério da Defesa
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAA	Posto de Atendimento Avançado
PEF	Pelotão Especial de Fronteira
PF	Polícia Federal
PRI	Posto de Recepção e Identificação
PTrig	Posto de Triagem
RHU	<i>Refugee Housing Unit</i>
RNM	Registro Nacional Migratório
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNICEF	Funda das Nações Unidas para a Infância

UNRRA	Administração das Nações Unidas para Auxílio e Reabilitação
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
1	TEORIA E PRÁTICA	20
1.1	Regimes internacionais e suas definições	20
1.2	Pierre Bourdieu e as Relações Internacionais	28
1.3	Uma “Virada Prática” no estudo dos regimes	38
2	A DEFASAGEM FUNDANTE DO REGIME DO REFÚGIO	47
2.1	As disputas políticas sobre a concessão do status de refugiado	48
2.2	A consolidação de um regime particular para o refúgio	56
2.3	Práticas “competentes” de elegibilidade e uma categoria “ideal”	64
3	O FLUXO VENEZUELANO E SUAS INTERPRATAÇÕES	73
3.1	Contexto atual da Venezuela e a legitimidade dos direitos humanos	74
3.2	As respostas e dispositivos sobre a migração forçada venezuelana	81
3.3	As permissões brasileiras de residência temporária	87
3.4	A concessão de refúgio para a população venezuelana no Brasil	92
4	A OPERAÇÃO ACOLHIDA E AS PRÁTICAS DO CAMPO	101
4.1	O “problema” da migração e do refúgio	102
4.2	A Operação Acolhida diante de uma <i>razão humanitária</i>	110
4.3	O <i>campo</i> na prática	119
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
	REFERÊNCIAS	136
	ANEXO - Participantes da Operação Acolhida	148

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em âmbito internacional, a categoria de *refugiado* tem sua definição fundamentalmente controlada pela convenção das Nações Unidas sobre o tema, de 1951, e pelo seu protocolo relativo, posteriormente adicionado em 1967. Ao longo do tempo e a partir de inúmeras disputas sobre o tópico, um regime internacional foi construído e consolidado, perpetuando esse controle sobre o rótulo do refúgio, a partir de interesses e interpretações específicos. Contudo, os números demonstram que vivenciamos atualmente um contingente populacional de deslocados forçosamente, no interior dos Estados e para além de fronteiras estabelecidas, jamais visto desde o período posterior às duas grandes guerras mundiais, no qual esse regime se estabelecera. Nesse sentido, as justificativas para tais deslocamentos se diversificaram ao longo do tempo e pressionam, de maneira contundente, por novas alternativas de proteção. É possível enxergar um colapso na capacidade desse regime de dar conta da complexidade dos fluxos migratórios contemporâneos.

Historicamente, as migrações voluntárias foram diferenciadas das migrações forçadas e regimes internacionais distintos foram constituídos para reger cada conjunto de fluxos migratórios (CASTLES, MILLER, 2003). De um lado, as migrações voluntárias foram diretamente atreladas à sua condição laboral, tomadas como sendo impulsionadas por fatores econômicos. Seriam compostas, assim, por pessoas que se deslocam para outro território, cruzando fronteiras soberanas, em busca de melhores condições sociais e materiais de vida para si e seus familiares. Essa decisão seria tomada de maneira livre pelo indivíduo, sem a intervenção de um fator externo. Por outro lado, as migrações forçadas estariam ligadas às condições políticas, ocorrendo quando o caráter voluntário da migração não existe e compreendendo, portanto, diversas situações de vulnerabilidade. Cada vez mais, contudo, a natureza mista dos movimentos migratórios ofusca as diferenças entre as migrações voluntárias e as migrações forçadas, criando linhas tênues que impedem a proteção adequada (PACÍFICO, SILVA, 2018).

Dessa forma, muito mudou desde que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi assinada em 1951 e, assim, fatores importantes estão de fora do escopo legal de proteção promovido pelo regime. As diferenças entre as migrações voluntárias e forçadas são cada vez mais imperceptíveis. Logo, a realidade das experiências práticas transcende as categorias burocráticas, que são fatalmente dependentes de seu contexto histórico e político. O regime, portanto, se adapta mais lentamente do que a realidade do desterro forçado. Isso significa que

as especificações práticas que enquadram um migrante dentro ou fora das categorias de elegibilidade possíveis atualmente, ditadas pelos nuances de tal regime, estão defasadas.

Ademais, essa diferença rígida entre uma arena internacional anárquica e um ambiente doméstico dentro das fronteiras do Estado-nação soberano cria dualidades que demarcam supostos ambientes seguros (o interior dos Estados) diante de situações de violência na arena internacional (WALKER, 1993). No tocante às migrações, essas diferenças restringem a capacidade de proteção desses regimes pois os constroem a atuar em determinadas situações de soberania. Dessa maneira, as divisões burocráticas das categorias, a criação de tipos-ideais de migrantes e os critérios defasados de práticas de elegibilidade moldam as normas, as regras, os costumes e as instituições responsáveis pelas migrações forçadas. Os regimes de proteção se demonstram enfraquecidos e, em muitos casos, não protegem.

Assim, a efetivação dos mecanismos do refúgio encontra severas resistências, no contexto atual. É possível notar, claramente, um vazio analítico que impede a proteção de migrantes e refugiados com base nas suas necessidades mais básicas. O regime, mesmo com recentes avanços em seu escopo teórico, continua a perpetuar uma abordagem baseada na identificação de causas particulares que levam à fuga ao contrário de focar na manutenção de direitos (BETTS, 2013, p.17).

O caso específico das pessoas em situação de refúgio se mostra mais do que uma simples questão de direitos humanos. Os refugiados simbolizam a ruína da relação Estado-cidadão-território (HADDAD, 2008), e são parte integrante e fundamental da política internacional. A categoria emerge como consequência das ações ou omissões políticas empreendidas pelos próprios Estados (MOREIRA, 2012, p.22). Essa categorização entre os grupos de migrantes, por conseguinte, se demonstra controversa e deturpada politicamente, “em virtude dos usos estratégicos e políticos que se fazem em torno das várias categorias e dos interesses que os norteiam” (*Ibidem*, p.17).

É preciso reconhecer que o rótulo do refúgio como hoje conhecemos foi construído socialmente e consolidado por um regime internacional a partir de uma definição que privilegia o aspecto político sobre o deslocamento, deixando de contemplar outros conceitos, como os de refugiado econômico e ambiental (*Ibidem*, p.18). Consequentemente, o instituto do refúgio parece temer sua contaminação por migrantes “anormais”, que fogem de um perfil ideal e que não atendem aos critérios “legítimos” da categoria do refúgio (FACUNDO NAVIA, 2017).

Em Relações Internacionais, como campo científico consolidado, as teorias de regimes são dominadas por um *mainstream* liberal, analítico e teórico, que acentua uma abordagem focada em uma ótica utilitarista e racional. Os regimes seriam, assim, utilizados pelos agentes como ferramentas para a obtenção de maiores vantagens nos seus comportamentos dentro de interesses e temas em comum (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997).

Contudo, entender como as normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno das quais as expectativas dos atores convergem, sobre a questão dos refugiados, a partir de ontologias e epistemologias estritamente liberais, não permite entender porque determinadas pessoas — que se enquadram em situações de violência — não são reconhecidas com a proteção do refúgio. Ou seja, não é, de forma alguma, racional e evidente o porquê de alguns sujeitos possuírem um resguardo internacional assegurado dentro do regime enquanto outros não. Isso pois, segundo a argumentação aqui defendida, essa visão tradicional não leva em consideração as lógicas intersubjetivas específicas de cada regime, construídas através das interações no passado e no presente.

A defasagem que permeia a configuração atual das práticas do regime internacional do refúgio requer análises, mais profundas, que procurem compreender o comportamento dos agentes e desvelar os entraves, burocráticos e políticos, que constituem essa presente dinâmica. Dessa maneira, são questionadas as visões teóricas consagradas dos regimes internacionais, guiadas por essa ótica utilitarista. Efetivamente, é a partir de um enfoque nas práticas cotidianas que formam um regime, regidas por lógicas específicas de cada *campo*, que essa defasagem, entre a teoria e a prática, será aqui compreendida

A partir de olhares para as práticas perpetuadas pelos diferentes agentes e pela maneira como um *campo* estrutura e é estruturado por um regime, se argumenta que é possível melhor analisar essa defasagem e os mecanismos de exclusão que se encontram velados sob esse descompasso. A argumentação se afasta, assim, de uma ótica liberal, pautada por supostas escolhas racionais, e propõe olhares mais compreensivos e sociológicos. Nesse sentido, a presente dissertação propõe uma epistemologia alternativa, inspirada na teoria social da Sociologia Política Internacional, principalmente no sociólogo francês Pierre Bourdieu, para a análise dos regimes internacionais.

Dessa maneira, é a partir dos conceitos de Bourdieu que os regimes serão detalhados na presente dissertação. Pretendemos apontar como um *senso prático* (BOURDIEU, 1980) e um intercâmbio com outros campos de saberes podem ser benéficos para a compreensão dessa

defasagem em relação à esse regime e para as Relações Internacionais, como disciplina científica. Como apontado por Abdelmalek Sayad, sociólogo e assistente de Bourdieu, o fenômeno migratório pode ser compreendido como um fato social completo, não somente físico, mas também político, cultural, social e econômico, que percorre um itinerário epistemológico que perpassa inúmeras disciplinas (SAYAD, 1998, p.15).

Essa argumentação é detalhada em um estudo de caso, no qual são analisados o recente fluxo migratório venezuelano para o Brasil e a criação de uma Força-Tarefa Logística Humanitária, por parte das autoridades brasileiras, denominada de “Operação Acolhida”. As práticas perpetuadas pelos agentes envolvidos na operação e a lógica que rege esse *campo* específico são tomadas como fatores necessários para interpretar a maneira como o regime atua localmente, a partir de seus princípios fundantes e de sua lógica “competente” de exclusão.

Por sua parte, a Venezuela enfrenta uma situação de extrema vulnerabilidade interna, que impulsiona um êxodo migratório rumo à diversos países, incluindo o Brasil. Entre 2017 e 2019, mais de 4.5 milhões de pessoas deixaram o país e cerca de 900.000 venezuelanos solicitaram refúgio em algum outro território (ACNUR, 2020a, p.10). Somente no ano de 2019, esse número de solicitações de refúgio foi de 430.000 pessoas (*Ibidem*, p.10). De forma soberana, o Brasil, em 2019, mudou sua postura inicial e passou a reconhecer as solicitações de refúgio da população venezuelana, fato este extremamente simbólico da relação complexa entre a concessão de refúgio e as lógicas e construções de significados em cada contexto.

Entretanto, segundo o último relatório global do Alto comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a maioria dos deslocados ainda se encontra em situações migratórias irregulares ou com algum outro tipo de visto complementar, inclusive no Brasil, o que muitas vezes potencializa vulnerabilidades e aumenta os riscos de insegurança. Sendo assim, a temática da migração venezuelana se mostra extremamente relevante para exemplificar o atual cenário político do regime internacional do refúgio. Compreender as razões, presentes na concepção de seus princípios, pelas quais o presente regime não consegue suprir essas demandas de proteção se torna um exercício valioso.

A Operação Acolhida, por sua vez, propõe medidas de acolhimento emergencial à população venezuelana que cruza a fronteira com o Brasil. Criada em fevereiro de 2018, pelo então presidente brasileiro Michel Temer, como um caráter interministerial e interagências, a operação reúne em um mesmo local (principalmente no municípios de Boa Vista e Pacaraima, em Roraima; e Manaus, no Amazonas) inúmeros agentes relevantes para o regime internacional

do refúgio (elencadas em sua totalidade no anexo A), como o próprio ACNUR; a Organização Internacional para as Migrações (OIM); múltiplas Organizações Não-Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais; diversos órgãos e instituições representativas do governo brasileiro; as forças armadas brasileiras (FFAA); entre outras instituições. Especificamente, as FFAA serão aqui compreendidas como o mais relevante agente envolvido nessa operação, pelo seu papel de comando e execução de grande parte das funções da força-tarefa; que segundo suas diretrizes estão baseadas em três eixos principais: 1) ordenamento de fronteira; 2) abrigo; e 3) interiorização dos migrantes e refugiados.

Propondo uma descoberta das práticas cotidianas, das estruturas simbólicas e das arenas de conflito desses agentes envolvidos, algumas medidas foram necessárias para a coerência entre a metodologia e o processo de pesquisa. Assim, a investigação procurou se utilizar de observações *in loco* e de entrevistas para sustentar as argumentações propostas ao longo das reflexões aqui escritas. Isso somente foi possível graças a um trabalho de campo, realizado em junho de 2019, em Boa Vista e Pacaraima, no qual pude visitar as instalações da Operação Acolhida, acompanhar o trabalho da mesma e criar uma rede de contatos que me ajudaram nas entrevistas, feitas com oficiais do exército envolvidos na Operação, realizadas posteriormente.

Além disso, foram examinados documentos oficiais, leis e relatórios; dos diferentes órgãos e instituições que compõem o regime no Brasil e no mundo; no sentido de compará-los com as demandas e situações observadas na prática. A presente pesquisa propôs, ainda, o levantamento de bibliografias secundárias que versam sobre a temática dos regimes internacionais; sobre a defasagem das práticas de proteção à migrantes e refugiados; sobre a contextualização da situação de migração venezuelana; e sobre as justificativas e práticas brasileiras que regem o campo instaurado pela Operação Acolhida.

No primeiro capítulo são apresentadas as bases teóricas da pesquisa. Primeiramente são discutidas as teorias clássicas de regimes internacionais, guiadas por teorias supostamente racionais e suas problematizações. As ferramentas analíticas e os conceitos de Pierre Bourdieu são abordados, em seguida, confrontando-os aos regimes e suas definições. A partir desses conceitos, são destrinchadas as contribuições de uma Sociologia Política Internacional e da chamada “Virada Prática” para o estudo das relações internacionais, bem como dos benefícios de suas concepções metodológicas e epistemológicas para a presente pesquisa, apontando de que forma as noções de “regime” e de “prática” dialogam.

O segundo capítulo se debruça sobre a história e consolidação do regime internacional do refúgio. São desveladas as lógicas presentes em sua construção, no século XX, em meio ao contexto da Guerra Fria e apontados os pilares dos mecanismos, instituições e agentes que compõem suas práticas. Ademais, são questionados os parâmetros de elegibilidade e legitimação atuais do regime diante do contexto contemporâneo dos fluxos de deslocamento forçado e de uma discussão filosófica sobre as relações dos refugiados para com a soberania do Estado-Nação.

O terceiro capítulo discute as especificidades do caso migratório venezuelano e das interpretações atuais sobre o mesmo. É montado um panorama geral da situação que culminou no processo de êxodo da Venezuela para outros territórios e são analisadas as aplicações políticas de critérios de violações de direitos humanos nesse contexto. Em seguida, é feita uma exposição sobre as respostas, por parte do regime do refúgio, para esse caso em específico, a partir dos dados e mecanismos de proteção internacionais e brasileiros. Além disso, o processo de reconhecimento da condição de refúgio de indivíduos venezuelanos no Brasil é pautado diante de sua relação com a lógica do regime e o contexto político local.

No quarto e último capítulo, as práticas da Operação Acolhida são detalhadas, a partir de olhares reflexivos, em primeira pessoa. Uma discussão sobre a problematização da chegada de migrantes é proposta, principalmente a partir de uma caracterização do *campo* da Operação e de seus condicionantes específicos, descritos na prática. Ademais, a decisão sobre a construção de uma operação para lidar com essa “crise” migratória é abordada diante de uma suposta *razão humanitária*. Finalmente, as concepções tradicionais sobre o rótulo do refúgio e os princípios dos regimes internacionais são comparadas com as experiências e dados observados localmente, com a descrição do funcionamento “competente” dos eixos da Operação Acolhida.

Nas considerações finais, são retomadas as discussões feitas ao longo do texto. São analisadas, assim, as consequências do enfoque nas práticas e dos conceitos de Bourdieu para os regimes internacionais e suas visões tradicionais; bem como para as Relações Internacionais como disciplina científica e para o caso do fluxo migratório venezuelano para o Brasil, detalhado na pesquisa. Assim, as práticas e rótulos defasados em torno do refúgio, moldados por suas próprias práticas fundantes e que impedem a proteção de milhões de pessoas, são repensados diante da exposição de suas lógicas específicas, tão latentes no *campo*, porém soterradas pelos discursos oficiais.

1 TEORIA E PRÁTICA

A argumentação defendida na presente dissertação, de que as práticas do regime internacional do refúgio se encontram defasadas, demanda um olhar compromissado com iniciativas que desvelam os entraves, burocráticos e políticos, que constituem tal dinâmica. Dessa maneira, são necessárias abordagens teóricas para além das visões tradicionais das teorias de Relações Internacionais no tocante à questão dos regimes, pois essas foram influenciadas, desde sua concepção, por correntes ontologicamente baseadas no interesse próprio dos agentes envolvidos. Desse modo, entender os regimes internacionais apenas a partir de uma lógica utilitarista de comportamento não permite expor os complexos meandros que direcionam os caminhos dos regimes.

O presente capítulo busca a fundamentação teórica necessária para uma desconstrução do funcionamento dos regimes internacionais e das relações práticas entre os agentes que o compõem. É a partir dos conceitos aqui expostos que a argumentação contida nos próximos capítulos será compreendida. No primeiro segmento são apresentadas as visões tradicionais sobre a teoria dos regimes, bem como suas limitações analíticas. Em seguida, a contribuição do sociólogo Pierre Bourdieu para o estudo das relações internacionais é exposta. Finalmente, são demonstrados os aportes benéficos que uma argumentação inspirada na chamada “Virada Prática”, orientada por um caminho com Bourdieu, pode trazer para o campo das migrações e dos regimes internacionais, assim como para a compreensão dos objetos de análise do estudo de caso aqui feito.

1.1 Regimes internacionais e suas definições

Regimes internacionais são definidos, de muitas formas diferentes, nas Relações Internacionais, desde sua concepção inicial introduzida por John Ruggie (RUGGIE, 1975). A definição mais difundida é fruto do resultado de uma conferência especial da revista *International Organization*, organizada em 1982, e que viria a ser apresentada posteriormente em formato de artigo, pelo estadunidense Stephen Krasner, os apontando como conjuntos de “(...) princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as

expectativas dos atores convergem em uma determinada área”¹ (KRASNER, 1982, p.185, tradução nossa).

Nessa visão clássica, os regimes deveriam ser compreendidos como algo maior do que simples acordos temporários, sujeitos às mudanças pendulares de poder no sistema internacional. Por sua vez, os também estadunidenses Robert Keohane e Joseph Nye, em sua obra “*Power and Interdependence*”, definem regimes internacionais como conjuntos de disposições de governo que atuam a partir de “(...) redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos e controlam seus efeitos”² (KEOHANE, NYE, 2011, p.16, tradução nossa). Os autores indicam diferenças, portanto, entre as definições de acordos e regimes, tendo o primeiro conceito um caráter *ad hoc*, de arranjo único e pontual, ao passo que o segundo teria como propósito facilitar tais arranjos de forma mais duradoura.

Complementando a sua definição clássica, Krasner esmiúça cada parte que compõe a sua definição dos regimes internacionais. O autor aponta que princípios seriam crenças de fato, causalidade e retidão; normas seriam padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; e regras seriam definidas como prescrições específicas para cada ação (KRASNER, 1982, p.186). Os princípios e normas seriam considerados, segundo o autor, os pilares definidores dos regimes, ocasionando que uma mudança nesses aspectos configuraria uma mudança *de* regime, ao passo que transformações nas regras e procedimentos resultariam em mudanças *no* regime, apenas (*Ibidem*, p.188). Portanto, as normas agiriam como uma bússola para o comportamento dos atores de cada regime, de maneira a produzir resultados coletivos em harmonia com as metas e convicções partilhadas pelos integrantes, especificadas nos princípios do regime.

Simultaneamente, seria necessário distinguir que um enfraquecimento do regime não configura o mesmo processo que uma mudança dentro do regime ou alterações do regime como um todo. O fato de um regime se tornar fraco está conectado à um processo de incoerência de seus componentes (os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão) ou de inconsistência entre o regime e seu comportamento prático (*Ibidem*, p.189).

Krasner compreende, em sua definição, os regimes internacionais como variáveis intervenientes, verificando que os mesmos atuam de forma endógena à formação das

¹ Do original: “(...) as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area” (KRASNER, 1982, p.185).

² Do original: “(...) networks of rules, norms, and procedures that regularize behavior and control its effects” (KEOHANE; NYE, 2011, p.16).

preferências dos atores através do interesse egoísta de cada agente, do poder político presente, das diferentes normas e princípios difusos e dos usos de costumes e conhecimentos (*Ibidem*). Portanto, os regimes agiriam de forma a harmonizar as diferenças estruturais em termos de poder dos Estados — os principais atores a partir dessa compreensão — com as disputas políticas em torno de uma temática. Keohane e Nye argumentam a partir dessa visão interveniente que:

Os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e a negociação política e econômica que ocorre com ele. A estrutura do sistema (a distribuição dos recursos de poder entre os estados) afeta profundamente a natureza do regime (o conjunto mais ou menos flexível de normas, regras e procedimentos formais e informais relevantes para o sistema). O regime, por sua vez, afeta e em certa medida rege a negociação política e a tomada de decisão diária que ocorre dentro do sistema³ (KEOHANE; NYE, 2011, p.18, tradução nossa).

Ademais, os regimes internacionais são considerados, eles próprios, instituições internacionais e são estudados, pela maioria das correntes teóricas do *mainstream* das Relações Internacionais, como tal (KEOHANE, 2005). Todavia, se diferem de organizações internacionais, não possuindo os mesmos significados ou as mesmas entidades, apesar de muitos regimes possuírem organizações criadas e desenhadas para ajudá-los, de diversas formas (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997, p.10).

No tocante ao debate sobre os regimes, Krasner argumenta citando três correntes diferentes de posicionamentos sobre sua efetividade e importância. A primeira visão, “estrutural”, conceitualiza o mundo a partir de entidades racionais e egoístas que buscam se orientar a partir de seus próprios interesses. Nessa corrente, o papel dos regimes internacionais é diminuído, a partir de olhares realistas, tornando-os quase inúteis, em virtude de esconderem os interesses de poder que verdadeiramente guiam o comportamento dos atores (KRANER, 1982, p.190).

A segunda corrente, chamada pelo autor de “estrutural modificada”, seria a mais difundida nas análises e na disciplina de Relações Internacionais. Ela partiria de um ponto de vista realista, como a anterior, porém argumentaria com um retórica liberal que os regimes

³ Do original: “International regimes are intermediate factors between the power structure of an international system and the political and economic bargaining that takes place with it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose set of formal and informal norms, rules, and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system” (KEOHANE; NYE, 2011, p.18).

agiriam no sentido de coordenar os comportamentos racionais e egoístas dos Estados em determinada área (*Ibidem*, p.190).

Os regimes poderiam, então, ter impacto em situações em que os cálculos de interesse individual de cada ator não estivessem claros. Contudo, os regimes não seriam efetivos em todos os casos, como em situações de segurança, pautadas por circunstâncias em que o benefício de um ator necessariamente implica em um malefício para os demais, em um jogo de soma-zero (JERVIS, 1982).

A terceira corrente definida por Krasner oferece uma compreensão diferente das Relações Internacionais, influenciada por uma linha Grotiana⁴. Nessa linha de raciocínio, os regimes internacionais seriam penetrantes em todas as esferas de padrão de comportamento humano. Os atores, nas mais diversas áreas das relações internacionais, estariam sempre constrangidos por princípios, normas e regras que prescrevem e proíbem comportamentos (HOPKINS; PUCHALA, 1982, p.270).

Krasner aponta, ainda, para uma grande gama de variáveis que podem ser indicadas para a criação, persistência e enfraquecimento de um regime. Dentre essas, o autor cita o poder político, as normas, os princípios, os hábitos, os gostos e os conhecimentos (KRASNER, 1982, p.195). Todavia, a mais proeminente de todas as variáveis seria o interesse próprio egoísta por parte dos atores, ou seja, a preocupação com o comportamento alheio somente na medida que tal atitude se demonstra útil para si. Esse raciocínio seria advogado pela segunda corrente descrita pelo autor, “estrutural modificada”, e estaria ligada, principalmente, ao trabalho de Robert Keohane e Arthur Stein.

Stein, professor de Ciência Política na Universidade da Califórnia, discorre que “as mesmas forças de interesse próprio autonomamente calculado que estão na raiz do sistema internacional anárquico também lançam as bases para regimes internacionais como uma forma de ordem internacional (...)”⁵ (STEIN, 1982, p.316, tradução nossa). Para o autor, por conseguinte, um cálculo baseado em uma escolha racional faria tanto com que os atores agissem de forma egoísta individualmente como que decidissem atuar de forma a cooperar em um regime. Essa escolha, logo, seria baseada na orientação de maximizar seus ganhos de forma

⁴ Hugo Grotius (1583 – 1654) foi um jurista holandês cuja obra “Sobre o Direito da guerra e da paz” é considerada a primeira grande obra do direito internacional e que exerceu grande influência nas Relações Internacionais a partir de sua defesa de uma sociedade internacional (NOGUEIRA, MESSARI, 2005, p.68).

⁵ Do original: “The same forces of autonomously calculated self-interest that lie the root of the anarchic international system also lay the foundation for international regimes as a form of international order (...)” (STEIN, 1982, p.316).

racional por cada ator. É nesse sentido que Keohane analisa a formação de regimes internacionais, indicando como os Estados, de maneira egoísta, racionalmente calculam se os custos de oportunidade sobre o pertencimento à um determinado regime fazem sentido diante da possibilidade de outro tipo de comportamento (KEOHANE, 2005, p.63).

Nesse sentido, o pensamento analítico-teórico consagrado acentua uma abordagem, influenciada pela Teoria dos Jogos⁶, na qual os regimes são utilizados como ferramentas que permitem que os Estados, de forma racional, obtenham maiores vantagens nos seus comportamentos e realizem interesses comuns (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p.4). Os atores estariam baseados por critérios de racionalidade em suas atitudes, buscando maximizar seus interesses, apesar de suas estratégias estarem ligadas, de forma interdependente, à dos demais jogadores.

George Tsebelis (1998), em uma análise acerca dessa vertente consagrada como Teoria da Escolha Racional e de sua relação com a Ciência Política, procura elucidar como, em determinadas situações, alguns atores parecem tomar atitudes e se comportar de certa forma que pareça ir contra seus próprios interesses. Segundo uma visão racional, todos os atores deveriam se portar de forma a promover a realização de seus objetivos em um sentido *ótimo*. O que se configura, na realidade, são escolhas que aparentam ser *sub-ótimas*, em vários momentos, no sentido de que parecem não ser as melhores.

O autor estadunidense acredita, contudo, que os atores agem, sim, de acordo com um pressuposto de racionalidade, na qual a atividade humana é orientada à realização e promoção dos objetivos dos atores. A racionalidade, segundo esse argumento, nada mais é que uma correspondência *ótima* entre fins e meios. Isto posto, escolhas que podem parecer *sub-ótimas* estão relacionadas à casos de discordâncias entre os atores envolvidos e o observador que às avalia (TSEBELIS, 1998).

Tal discrepância implicaria duas possibilidades no tocante ao curso *ótimo* da ação: ou o ator, de fato, não escolheu a melhor estratégia possível ou o observador está enganado. Em duas ocasiões os atores escolheriam de maneira *sub-ótima*: se não pudessem escolher racionalmente ou se cometessem erros de cálculos (*Ibidem*, p.22). Da mesma forma, dois fatores podem fazer com que os observadores se enganem em tais situações: caso cometam erros quanto à

⁶ A Teoria dos Jogos é um ramo da matemática aplicada que estuda os diferentes resultados a partir de interações e ações entre os agentes, na expectativa do melhor retorno estratégico possível. Seu uso nas teorias de regimes internacionais se encontra sistematizado, principalmente, na obra de Arthur Stein (1982).

possibilidade de uma ação ser *ótima* ou quando o observador acredita que o conjunto de ações possíveis é limitado, quando na verdade existem opções melhores não analisadas pelo mesmo (*Ibidem*).

Assim, segundo a Teoria da Escolha Racional, se a partir de determinadas informações as escolhas dos atores pareçam *sub-ótimas*, existem grandes possibilidades de que as perspectivas dos observadores estejam incompletas. Se estaria, nesse caso, centrando as atenções e o foco em apenas um jogo, quando na realidade os atores estariam envolvidos em uma rede de jogos, o que Tsebelis chama de “jogos ocultos” (TSEBELIS, 1998), que ocorrem em múltiplas arenas.

O comportamento racional dos atores, nessa perspectiva, continua sendo a principal forma de explicação de suas atitudes. Suas escolhas racionais não explicam a totalidade dos fenômenos, mas compreendem as situações nas quais as identidades e os objetivos dos atores estão estabelecidos e as regras de interação são de conhecimento geral. Para Tsebelis, ao passo que tais regras se tornam mais fluidas e imprecisas, o nível de explicação proporcionado pela racionalidade se torna menos aplicável (*Ibidem*).

Essa visão liberal, fortemente baseada em ideais econômicos, destaca o papel do aumento das informações, a partir da criação de organizações, normas, regras, princípios e da redução dos custos de transação, propiciadas pelos regimes internacionais. Como no famoso *Dilema do Prisioneiro*⁷, com maiores informações disponíveis sobre os demais jogadores, cada ator racional tende, com o tempo, a cooperar mais (MARTIN, 1992, p.770). Tais modelos, influenciados por esse esquema analítico, foram utilizados constantemente para descrever os interesses por trás da formação dos regimes, ao caracterizá-los como mecanismos para a coordenação de comportamento dos atores no sentido de evitar resultados *sub-ótimos*. Os atores agiriam, assim, de acordo com um pressuposto de racionalidade, na qual a atividade humana é orientada à realização e promoção dos objetivos dos atores (TSEBELIS, 1998).

Portanto, essa abordagem de escolha racional se vincula às respostas dos atores às instituições e mecanismos de um determinado regime. Em um sistema ideal, esses fatores (as regras do jogo), logo, ditariam o comportamento dos atores, suavizando suas individualidades

⁷ O Dilema do Prisioneiro desempenha um papel central nas teorias neoliberais de cooperação e coordenação nas Relações Internacionais (MESSARI, NOGUEIRA, 2005, p.93). Ele discorre sobre o interrogatório, de forma separada, de dois acusados de um crime. Caso ambos se mantenham calados, o promotor não terá provas suficientes para condená-los à pena máxima, mas ambos terão de cumprir uma pena média. Caso um acusado confesse e o outro não, o primeiro garante uma pena branda para si e a pena máxima para o comparsa. Porém, caso ambos confessem, os dois estarão sentenciados à uma pena maior do que a obtida se permanecessem calados.

(*Ibidem*). Entretanto, de forma geral, os atores procurariam se comportar de maneira utilitária no sentido de satisfazer suas próprias preferências, a partir de tais regras. A vida política entre eles, se configuraria como uma séria de dilemas de ação coletiva, a partir dos riscos de se escolher determinadas trajetórias que gerariam resultados *sub-ótimos*. Assim, os comportamentos dentro dos regimes seriam determinados, não por forças históricas ou culturais, mas por cálculos estratégicos, a partir de perspectivas calculadoras (HALL, TAYLOR, 2003).

Contudo, os compromissos ontológicos e epistemológicos presentes nessas visões limitam o entendimento e a compreensão de diversas questões que perpassam as teorias de regimes, como a questão da defasagem das práticas do regime internacional do refúgio, aqui analisada. Por conseguinte, essas disposições clássicas que moldam a definição de regime internacional no *mainstream* teórico foram, ao longo do tempo, alvo de inúmeras críticas.

O caráter vago do argumento de Krasner suscitou, assim, indagações acerca dos critérios necessários para que alguns princípios, normas, regras e procedimentos pudessem ser considerados confiáveis e outros não; ou sobre o que levaria esse conjunto de mecanismos a convergirem em uma determinada área. A definição tradicional consagrada não sustenta alicerces precisos o suficiente para definir, indubitavelmente, o funcionamento de todos os regimes internacionais em todos os momentos, como se pretende (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p.11).

Por um caminho diferente, Friedrich Kratochwill e o próprio John Ruggie (1986) propuseram uma definição para a questão dos regimes a partir de uma abordagem “cognitiva”, na qual uma mudança paradigmática pode ser observada. Nessa linha de pensamento, os autores argumentam para uma caracterização que rejeita o foco na conformidade de avaliação de normas e regras, propondo uma ênfase nas construções de significados intersubjetivos (KRATOCHWILL, RUGGIE, 1986, p.767). Logo, o fato de uma regra ter sido quebrada é menos importante do que como tal fato será interpretado pelos membros da comunidade do regime e suas reações. De tal modo, os autores já apontavam para como a construção de significados intersubjetivos seria, de fato, a condição de possibilidade para que as expectativas dos atores racionais possam convergir em torno de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios (*Ibidem*).

É preciso, tendo em vista as limitações das teorias tradicionais positivistas, requerer epistemologias diferentes do *mainstream* analítico dos regimes, pautadas por bases ontológicas

diferentes. Kratochwill e Ruggie desvelam as anomalias presentes nas análises tradicionais ligadas aos regimes internacionais ao colocar a ênfase no significado intersubjetivo da convergência de expectativas dos atores sobre as áreas de um regime, pois, nessa via, a ontologia dos regimes passa a se guiar sobre bases de intersubjetividade, não levadas em consideração tradicionalmente (KRATOCHWILL, RUGGIE, 1986, p.764).

A epistemologia positivista tradicional requer, de fato, uma clara separação entre sujeito e objeto da análise. Isso implica que as visões consagradas dos regimes sofrem de um processo crônico e cognitivo no qual a própria epistemologia fundamentalmente contradiz a ontologia (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1997, p.17). Assim, se argumenta que para entender os nuances de como os regimes são moldados e moldam os atores seria preciso superar uma abordagem positivista e adotar uma postura epistemológica mais sociológica e interpretativa para entender as práticas intersubjetivas e as construções de significados entre os agentes (KRATOCHWILL, RUGGIE, 1986, p.765).

O próprio Stephen Krasner, em seu texto de 1982, já indica que os comportamentos determinados pelos regimes não podem ser compreendidos somente a partir de cálculos de interesse. Seria necessário algum senso de obrigação geral para que essa visão utilitarista fosse maximizada. O autor exemplifica essa argumentação com a noção de “reciprocidade”, ainda com uma lógica utilitária, indicando como os Estados sacrificariam ganhos maiores a partir da expectativa de que outros atores também o fariam (KRASNER, 1982, p.187). Da mesma forma, Keohane reconhece as críticas à visão “racionalista” do estudo das relações internacionais e admite as possibilidades positivas que uma visão “reflexiva” poderia trazer ao debate (KEOHANE, 1988, p.389). O autor aponta, contudo, como essa outra visão, mais sociológica, pecaria ainda ao não oferecer um programa de pesquisa claro para os estudantes da política internacional (*Ibidem*, p.392).

Stefano Guzzini (2000), em uma crítica à essa Teoria da Escolha Racional, parece oferecer algumas ferramentas que contribuem para esse debate. O autor destaca dois problemas com esse tipo de análise individual e racional. Primeiramente, a própria suposição de que as ações dos agentes seriam pautadas por uma maximização de valor egoísta sugere uma condição ontológica fixa, em que seu principal problema não seria o fato de que esta meta-teoria (como o autor à chama) está errada, mas como ela nunca poderia estar errada, pois se apresenta como universal (GUZZINI, 2000, p.164). Ademais, um segundo problema passível de destaque seria a incapacidade de compreender normas e regras a partir dessa visão. Isso se configura pois os

regimes seguem modelos metodológicos e ontológicos individuais, baseados na economia, ao passo que regras e ideias são noções intersubjetivas (*Ibidem*).

Guzzini aponta para os problemas de mecanização e burocratização tradicionalmente presentes nos compromissos teóricos desses argumentos consagrados. Se as construções de significados são socialmente feitas, tanto nas ações como nas observações, é preciso diagramar um aparato conceitual não-mecanizado, mas interpretativo e intersubjetivo para as análises dos regimes. Essas iniciativas contribuem para um processo de despolitização das normas, regras e instituições internacionais (GUZZINI, 2000). Dessa forma, somente a partir de uma releitura dialética e de um *reflexivismo* radical se reconhece a busca de rótulos e desenhos institucionais “mais eficientes” como tecnologias e tecnicismos fundamentalmente problemáticos (YAMATO, 2014, p.47). A dinâmica vigente de análise dos regimes — incluindo a apreciação do regime internacional do refúgio — é fundada, dessa maneira, em uma racionalidade neoliberal utilitarista e epistemologicamente positivista (*Ibidem*, p.47).

A partir de sua visão construtivista, Guzzini recomenda um caminho sociológico que procura evitar os reducionismos inerentes aos itinerários pautados pelo racionalismo. Esse rumo percorreria uma estrada a partir da obra do sociólogo francês Pierre Bourdieu e de seus conceitos de *campo* e de *habitus*. É nesse sentido que a Sociologia Política Internacional e a chamada “Virada Prática” nas Relações Internacionais caminham. A presente dissertação procura os significados intersubjetivos presentes nos regimes internacionais e de que forma as dinâmicas de comportamento dos agentes são interiorizadas através da incorporação inconsciente das estruturas. Ou seja, a problemática teórica dessa abordagem sociológica repousa na relação entre os agentes e a estrutura dentro dos regimes.

1.2 Pierre Bourdieu e as Relações Internacionais

A produção teórica de Bourdieu está diretamente ligada à sua trajetória familiar e profissional. Nascido no interior da França, em 1930, em uma família de origem humilde, o autor procurou abordar em suas pesquisas, nas mais diversas áreas do conhecimento, as práticas das estruturas de poder da sociedade e como essas se desenvolvem e se manifestam.

Bourdieu se demonstra preocupado acerca de como uma sociedade se reproduz não só materialmente, mas socialmente também, a partir de indagações sobre os motivos que às levam

a repetir, constantemente, seus comportamentos. Apesar de nunca ter versado propriamente sobre a disciplina de Relações Internacionais — somente nos estudos do final de sua trajetória acadêmica, Bourdieu procura dialogar sobre algumas temáticas consagradas nas relações internacionais, como o avanço do neoliberalismo e dos movimentos de globalização — o autor vem sendo resgatado através do uso de vários de seus conceitos para a política internacional. A teoria bourdieusiana pauta a argumentação teórica do presente trabalho e funciona como um mecanismo que articula as práticas explicitadas. Nas próximas linhas alguns conceitos do autor serão pormenorizados.

Para desvelar o que move os parâmetros de comportamento da sociedade e dos indivíduos, o autor argumenta por uma necessidade de redescoberta das práticas cotidianas, das estruturas simbólicas e das arenas de conflito que trazem os diversos agentes em perspectiva. Suas reflexões apontam como tais dinâmicas são interiorizadas através da incorporação inconsciente das estruturas sociais. Ou seja, a problemática teórica dos escritos de Bourdieu repousa na relação entre os agentes e a sociedade.

Nessa linha de raciocínio, o sociólogo francês indica que os métodos epistemológicos de pesquisa se baseiam em discussões que oscilam entre dois tipos de conhecimentos polares e antagônicos: o objetivismo e a fenomenologia (BOURDIEU, 1983). Enquanto a epistemologia fenomenológica parte da experiência do indivíduo, o objetivismo constrói as realidades objetivas a partir das estruturas que determinam as práticas individuais (ORTIZ, 1983).

Essa discussão, que pautou e ainda pauta, grande parte das ciências sociais, está conectada ao trabalho de dois outros sociólogos clássicos, Émile Durkheim e Max Weber. O pensamento weberiano se assenta em uma lógica da compreensão, tendo como ponto de partida a agência dos indivíduos; ao passo que para Durkheim a sociedade constrange e enquadra, através de uma consciência coletiva, o comportamento dos atores. Bourdieu escolhe uma via média, procurando solucionar o problema da “interiorização da exterioridade” e da “exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 1983, p.60). O sociólogo francês, contudo, propõe essa união analítica sem desprezar, ainda, as influências de cunho marxista, presentes em todos os conceitos elaborados pelo autor.

Esse esforço de pesquisa é baseado em uma ontologia não-cartesiana, que se recusa a separar os sujeitos do objeto, as intenções das causas e a materialidade de sua dinâmica simbólica (WACQUANT; 1992, p.4). Seus estudos, logo, não se restringem a identificar

estruturas objetivas externas aos indivíduos ou subjetividades presentes nos mesmos, mas buscar como essas estruturas estão traduzidas, de forma particular, nos agentes.

A função da sociologia seria, deste modo, desvelar as profundas estruturas sociais, assim como os mecanismos que asseguram a contínua reprodução e transformação da sociedade, a partir de um entendimento de uma “vida dupla” do universo social (BOURDIEU, 1980). Essa “vida dupla” é apresentada, por um lado, pela objetividade de uma ordem de distribuição material desigual de recursos e meios de apropriação social e, por outro lado, pela objetividade dos sistemas de classificação que funcionam como modelos simbólicos para as atividades práticas dos agentes, como as condutas, pensamentos, sentimentos e gostos (WACQUANT; 1992, p.7). Os fatos sociais seriam objeto e objetificações da realidade social, pois as construções de significado são intersubjetivas.

Desse modo, Pierre Bourdieu se afasta de respostas objetivistas, que reduzem a ação humana à execução das regras ditadas pelas estruturas sociais, sem explicar os motivos pelos quais os agentes participam desse processo de produção e reprodução das regularidades (NOGUEIRA, C. 2017, p.23). Bourdieu assim define essa linha de pensamento:

O objetivismo, que se propõe a estabelecer regularidades objetivas (estruturas, leis, sistemas de relações, etc.) independentes das consciências e vontades individuais, introduz uma descontinuidade radical entre o conhecimento teórico e o conhecimento prático, rejeitando as representações mais ou menos explícitas com que este último se arma em si como 'racionalizações', 'prenoções' ou 'ideologias' ⁸ (BOURDIEU, 1992, p.26, tradução nossa).

Essa visão, a partir de um olhar “de fora”, enxerga a sociedade como uma estrutura objetiva, que pode ser materialmente observada, mensurada e mapeada, independente das representações dos agentes que a constituem. Esse objetivismo retrata os indivíduos e grupos sociais de forma passiva, ao caracterizar suas ações como mecânicas e livres de lógica própria (WACQUANT; 1992, p.8). Para evitar que esse tipo de leitura caia em um reducionismo analítico, seria preciso reconhecer a consciência e as interpretações próprias dos agentes como componentes essenciais do mundo (*Ibidem*, p.8).

Por outro lado, Bourdieu também busca se afastar de perspectivas fenomenológicas, individualistas e subjetivas, que tendem a conceber as ações a partir do ponto de vista estritamente individual; sendo resultado de preferências, escolhas, intenções ou cálculos

⁸ Do original: “Objectivism, which sets out to establish objective regularities (structures, laws, systems of relationships, etc.) independent of individual consciousnesses and wills introduces a radical discontinuity between theoretical knowledge and practical knowledge, rejecting the more or less explicit representations with which the latter arms itself as ‘rationalizations’, ‘prenotions’ or ‘ideologies’” (BOURDIEU, 1992, p.26).

racionais e conscientes (NOGUEIRA, C. 2017, p.23), que levariam à uma suposta autonomia nas condutas. Esse raciocínio encara a sociedade como o produto da soma de estratégias, decisões, ações e pensamentos individuais, o que impacta na sua capacidade de levar em conta os constrangimentos e as resistências operadas pelas estruturas físicas e simbólicas (WACQUANT; 1992, p.10). O autor indica as características desse aporte sociológico da seguinte forma:

O modo de conhecimento que pode ser chamado de 'fenomenológico' se propõe a refletir sobre uma experiência que, por definição, não se reflete, a relação primária de familiaridade com o ambiente familiar e, assim, trazer à luz a verdade dessa experiência que, por mais ilusório que possa parecer do ponto de vista "objetivo", permanece perfeitamente certo, enquanto experiência. Mas esse modo não pode ir além de uma descrição do que caracteriza especificamente a experiência "vivida" do mundo social, isto é, a apreensão do mundo como autoevidente. , 'dado como certo'. Isto porque exclui a questão das condições de possibilidade desta experiência, nomeadamente a coincidência das estruturas objetivas e das estruturas internalizadas que fornecem a ilusão de compreensão imediata (...) ⁹ (BOURDIEU, 1992, p.25-26, tradução nossa).

Consequentemente, a realidade social, e todas as suas diferenças e desigualdades, consiste de um aspecto relacional, não individual ou estrutural, a partir de redes de laços materiais e simbólicos (WACQUANT, 2013, p.88). Bourdieu propõe, assim, um “estruturalismo genético e político” capaz de engolir as duas visões antagônicas clássicas da sociologia (*Idem*, 1992, p.4). A interiorização (pelos agentes) de valores, normas e princípios estruturais asseguraria, assim, a adequação entre as ações do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo. Dessa maneira, as práticas dos agentes se encontram objetivamente estruturadas, sem que disto decorra uma obediência às regras, como em Durkheim, ou uma previsão consciente dos comportamentos, como em Weber (ORTIZ, 1983, p.10). Portanto, as reflexões bourdieusianas indicam, um processo de incorporação inconsciente das estruturas pelos agentes, a partir de esquemas mentais de percepção e apreciação, o que o autor denomina de *habitus*.

O *habitus*, apesar de definido de diferentes formas ao longo da trajetória intelectual de Bourdieu, representa em sua concepção uma teoria disposicional da ação, capaz de reintroduzir,

⁹ Do original: “The mode of knowledge that can be called 'phenomenological' sets out to reflect an experience which, by definition, does not reflect itself, the primary relationship of familiarity with the familiar environment, and thereby to bring to light the truth of that experience which, however illusory it may appear from the 'objective' viewpoint, remains perfectly certain, qua experience. But it cannot beyond a description of what specifically characterizes 'lived' experience of the social world, that is, apprehension of the world as self-evident, 'taken for granted'. This is because it excludes the question of the conditions of possibility of this experience, namely the coincidence of the objective structures and the internalized structures which provides the illusion of immediate understanding (...) (BOURDIEU, 1992, p.25-26).

na antropologia estruturalista da época em que foi imaginado, a capacidade inventiva dos agentes (BOURDIEU, 1983). O autor buscava, com essa empreitada, se afastar de um intelectualismo cartesiano que enviesava as abordagens subjetivistas da conduta social, do *behaviorismo* ao interacionismo simbólico, passando pela teoria da ação racional (WACQUANT, 2017, p.213).

Dessa maneira, se torna mais sutil a compreensão do funcionamento macroestrutural da sociedade, sem precisar supor que esse é intencionalmente constituído, seja pelos indivíduos isolados, seja pelos grupos. O *habitus* faz a ponte entre a dimensão objetiva e subjetiva do mundo social, em um processo que não é determinado de fora para dentro, de acordo com as condições objetivas de determinados contextos; nem por outro lado feito de forma autônoma, consciente e deliberada individualmente (NOGUEIRA, C. 2017, p.28). Em sua obra antropológica clássica sobre a sociedade *Cabila*¹⁰, originalmente publicada em francês em 1972, Bourdieu define o conceito como:

(...) um sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente "reguladas" e "regulares", sem ser o produto da obediência à regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente (BOURDIEU, 1983, p.61).

A própria subjetividade é, assim, estruturada nas ações e nas práticas. Cada agente, em função de uma posição social hierarquizada, vivencia uma série de características e experiências que estruturam internamente sua subjetividade, e orienta suas ações pelo *habitus*. O conceito desempenha, portanto, o papel de elo articulador entre três dimensões fundamentais de análise: 1) a estrutura das ações objetivas; 2) a subjetividade dos indivíduos; e 3) as situações concretas de prática da ação (NOGUEIRA, C. 2017, p.24). Ao agir, o agente colabora, sem sabê-lo, para reproduzir as propriedades do seu grupo social em dado *campo* e perpetuar a própria estrutura hierárquica na qual ele se encontra. Isso é parte de sua própria natureza, se tornando constitutiva de sua corporeidade e subjetividade (*Ibidem*, p.25).

As ações seriam orientadas, portanto, não por uma lógica racional utilitarista, como apresentada anteriormente, mas pelos sistemas de disposições do *habitus* (BOURDIEU, 1983).

¹⁰ Os cabilas são um povo berbere que habita a região montanhosa da Argélia. Após se formar em filosofia em Paris, Bourdieu foi recrutado, em 1956, e enviado para a Argélia em meio ao contexto da guerra de independência. Foi durante esse período que o autor realizou suas primeiras pesquisas, de caráter etnográfico, e escreveu seus primeiros textos, já indicando esboços de muitos dos conceitos que seriam trabalhados durante toda sua trajetória.

O próprio *habitus* gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente regulamentadas e reguladas sem, necessariamente, ser fruto da obediência de regras, normas e instituições, sem que se tenha projeção consciente de um fim ou do domínio das operações para atingi-lo (ORTIZ, 1983, p.19). O *habitus* não seria, contudo, inflexível e rígido, mas sim articulado como um princípio gerador:

(...) duravelmente armado de improvisações regradas (...), o *habitus* produz práticas que, na medida em que elas tendem a reproduzir as regularidades imanentes às condições objetivas da produção de seu princípio gerador, mas, ajustando-se as exigências inscritas a título de potencialidades objetivas na situação diretamente afrontada, (...) (BOURDIEU, 1983, p.65).

Escrevendo de outra forma, Bourdieu combina noções objetivas e subjetivas para demonstrar como o mundo material é internalizado e traduzido de forma singular por diferentes agentes, a partir de suas trajetórias e experiências. Sua obra expõe como os agentes de um regime, por exemplo, seguem determinadas práticas a partir dessas dinâmicas. Concebido como uma subjetividade socializada, o *habitus* constitui uma dialética que une o agente e a estrutura.

Tão importante quanto a discussão do *habitus*, é a arguição sobre outro conceito que complementa a maneira como o sociólogo francês enxerga as práticas de reproduzibilidade das sociedades modernas: o “*campo*”. Os agentes atuam baseados em suas disposições e estruturas estruturadas interiorizadas ao longo do tempo (o *habitus*) a partir de posições sociais definidas dentro de *campos*, que são atualizadas na forma de práticas (MERAND, POULIOT, 2013, p.31). A forma com que os sistemas de disposições afetam os agentes será dependente, por esse ângulo, de posições hierárquicas ocupadas dentro de *campos* específicos, fazendo com que o processo de socialização dentro desses infinitos *campos*, sobreposicionados uns nos outros, os situe no mundo.

Guzzini descreve como os *campos* indicam, simultaneamente, um padrão de práticas em conformidade com regras e papéis definidos; e um campo de batalha no qual os agentes travam disputas por capitais relevantes ao próprio *campo*, tentando subverter sua hierarquia e avançar suas posições (GUZZINI, 2000, p.20). Os *campos* dependeriam, desse modo, de um sistema de significados compartilhado e construído historicamente que define comportamentos e estaria aberto à possibilidade de mudanças com o tempo (*Ibidem*, p.20). Se constroem, assim, relações, agentes e instituições regidas por uma lógica específica à cada *campo*. Seja essa qual for, sua estrutura é definida através de posições desiguais às quais criam hierarquias de dominação. É o controle de determinadas formas de *capital*, socialmente construídas em cada *campo*, que determina a estrutura de poder (MERAND, POULIOT, 2013, p.30).

O *campo* se mostra, logo, como um modelo para se pensar as sociedades modernas altamente diferenciadas, caracterizando espaços de relações objetivas que são lugar de uma lógica própria e de uma necessidade específica, irredutível àquelas que regem os outros *campos* (LAHIRE, 2017, p.65). As práticas e as estratégias dos agentes somente fazem sentido em relação à sua posição hierárquica nos *campos*; que representam, portanto, arenas de lutas em busca da apropriação de capital específico, distribuído de forma desigual (*Ibidem*).

A noção de *capital* para Bourdieu representa recursos e patrimônio típicos e específicos de cada *campo*, podendo estes serem físicos ou imateriais. Dessa maneira, Pierre Bourdieu compreende a noção de *capital*, como um recurso, específico de um *campo* (como o *capital* cultural, *capital* político, *capital* econômico...), aos quais os agentes buscam acumular ao máximo. Consequentemente, as relações nos *campos* são engendradas pelas condições sociais e pelo fato de a estrutura objetiva de distribuição dos bens materiais e simbólicos se dar de forma desigual.

Ao mesmo tempo, as lógicas que regem os *campos* e as distribuições desiguais de *capital* criariam distinções sobre gostos, preferências e visões tidas como hegemônicas, que seriam relacionadas às condições de poder, a partir do *habitus*. Isto é, as diferenças entre estilos de vida exprimem posições hierárquicas dentro dos *campos* e participam de “lutas simbólicas” entre si em busca de capital (BOURDIEU, 2007).

Esses processos de legitimação da cultura das classes dominantes resultam na produção de culturas tidas como “legítimas”, validadas pelos próprios agentes sociais. Contudo, os conhecimentos, significados e valores que orientam cada grupo social seriam arbitrários, não fundamentados em nenhuma razão objetiva universal, o que ocasiona o fato de que nenhuma cultura pode ser objetivamente definida como superior à outra (NOGUEIRA, M. 2017, p.36). Tais conhecimentos, tidos como legítimos, somente podem ser compreendidos quando considerados em relação aos demais em disputa na sociedade e às relações hierárquicas entre os agentes em disputa nos *campos*.

A eficácia dessa iniciativa de imposição do “legítimo” e adequação à essa legitimidade se desenvolve de maneira dissimulada, através da mistificação de um arbitrário cultural sobre os demais, tornando-se universal, no que Bourdieu aponta como uma “violência simbólica” (BOURDIEU, 1989). O caráter arbitrário e socialmente imposto permanece ocultado, na tipificação individual de gostos, preferências e cálculos racionais.

Contrariamente às visões tradicionais e dominantes das teorias de Relações Internacionais, Bourdieu não sustenta o Estado como uma figura estática. Pelo contrário, seu raciocínio propõe estudar os processos históricos de lentas mudanças nos sistemas culturais estatais (ADLER-NISSEN, 2013). Nesse sentido, uma abordagem com Bourdieu nos permite propor que não existe uma especificidade ao *campo* “internacional”, sendo o mesmo produzido da forma similar à ordem tida como “doméstica”, como uma estrutura social densa e habitada por relações materiais e discursivas (*Ibidem*). Contudo, Bourdieu não descarta o papel primordial da figura do Estado. Este agiria como uma entidade central de crédito simbólico, capaz de validar, em determinados territórios, as divisões sociais, as hierarquias, os privilégios e as dominações (*Idem*, 2011, p.327). O Estado acumula influência em todos os *campos* da vida social, sendo o centro do *campo* de poder (WACQUANT, 2013).

O fato da sociedade se diferenciar em *campos* específicos não configura, porém, relações distantes entre um *campo* e outro. Esses estão sempre interligados e interconectados com os demais, sobretudo com o *campo* do poder, que permeia e une todo esse tecido social, sendo o *locus* de luta entre diferentes grupos. Nessa lógica centrípeta, sempre é moldada uma diferenciação entre aqueles que se beneficiam de suas posições hierárquicas no centro e aqueles penalizados, marginalizados e excluídos (BIGO, 2016).

Contudo, o Estado não pode ser compreendido, nunca, como uma entidade singular e coesa. Ele é dividido por dentro e a partir de diversos outros *campos* e corpos eleitos, sendo incorporado e performado pelos seus cidadãos, moldando estruturas de percepção e cognição na sociedade à qual governa (ADLER-NISSEN, 2011, p.328). Se essa luta pelo controle do *campo* de poder se torna mais contundente, o Estado deixa de funcionar como um irradiador de dominação homogêneo. Dessa maneira, Bourdieu descreve a complexa teia de funcionamento dos Estados como sendo:

(...) resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. A concentração de diferentes tipos de capital (que vai junto com a construção dos diversos *campos* correspondentes) leva, de fato, à emergência de um capital específico, propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos *campos* e sobre os diferentes tipos específicos de capital (...). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do poder, entendido como o espaço do jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio das instituições escolares) (BOURDIEU, 1996, p.99).

Por outro lado, o autor ajuda no entendimento de como distinções tão sólidas para as teorias hegemônicas das Relações Internacionais, como dentro/fora (WALKER, 1993), são sustentadas por mecanismos cotidianos de inclusão e exclusão, processos esses intrínsecos à hierarquia dos *campos*. A política no âmbito internacional também é socialmente construída, a partir de um processo dinâmico no qual a realidade é reproduzida através de como as estruturas são internalizadas pelos agentes (ADLER-NISSEN, 2013).

As próprias teorias de Relações Internacionais tradicionais escondem ontologias situadas no tempo e no espaço e, logo, reflexos de suas limitações e desejos por acumulações de capital simbólico. Elas se comportam, tal qual as teorias hegemônicas em outras disciplinas, como instrumento de dominação instrumentalizadas por acadêmicos inseridos nos extremos dominantes dos *campos*, como aponta Bourdieu:

(...) a barreira mais formidável para a construção de uma ciência adequada da prática, sem dúvida, reside no fato de que a solidariedade que vincula os cientistas à sua ciência (e ao privilégio social que a torna possível e que ela justifica ou procura) os predispõe a professarem a superioridade de seus conhecimentos, muitas vezes conquistados por meio de enormes esforços, contra o bom senso, e até mesmo para encontrar nessa superioridade uma justificativa para seu privilégio, em vez de produzir, um conhecimento científico do modo prático de conhecimento e dos limites que o conhecimento científico deve ao fato de se basear em um privilégio¹¹ (BOURDIEU, 1992, p.28, tradução nossa).

A redefinição de teoria e prática proposta por Bourdieu e sua insistência na necessidade de um engajamento dessa relação nas práticas de pesquisa é, indubitavelmente, uma de suas grandes contribuições para as Relações Internacionais. Tal fato influencia novas abordagens teóricas guiadas por uma chamada “Virada Prática” na disciplina (ADLER-NISSEN, 2013). Esse movimento inspira um processo prático que enfatiza a produção de conhecimento contextual, a partir de determinado ponto de vista político, geográfico e histórico.

Uma leitura bourdieusiana das Relações Internacionais permite uma reviravolta em pressupostos tradicionais da disciplina. É possível pensar, por conseguinte, em uma configuração do *campo* internacional de forma hierárquica, na qual a anarquia não desempenha papel primordial pois o próprio *campo* já estaria estruturado e hierarquizado a partir de Estados e agentes que possuem suas próprias histórias e acumulações de *capital* (*Idem*, 2011). A

¹¹ Do original: But the most formidable barrier to the construction of an adequate science of practice no doubt lies in the fact, that the solidarity that binds scientists to their science (and to the social privilege which makes it possible and which it justifies or procures) predisposes them to profess the superiority of their knowledge, often won through enormous efforts, against common sense, and even to find in that superiority a justification for their privilege, rather than to produce, a scientific knowledge of the practical mode of knowledge and of the limits that scientific knowledge owes to the fact that it is based on a privilege (BOURDIEU, 1992, p.28).

marginalização de Estados, grupos e indivíduos passaria menos por cálculos de racionalidade e mais pela constatação de mudanças de padrões e distribuições assimétricas de capital não somente material, mas simbólico. Para Bourdieu, se constata, nas interações entre os Estados, o pleno exercício desse monopólio sobre as violências.

Bourdieu propõe, ainda, submeter a prática científica à uma crítica epistemológica da razão. Evitando, dessa forma, que o pesquisador se torne um instrumento daquilo que pretende pesquisar, a partir de uma reflexão sobre sua própria posição ao observar os fenômenos. Assim, além de desconstruir o objeto de sua análise, o pesquisador também passa por tal processo de desconstrução (MONTERO, 2017, p.36). Contudo é preciso rechaçar uma posição de observador imparcial, externo, e sim objetivar os esquemas do *sensu práctico*, tornando a reflexividade a condição mesma de uma prática científica rigorosa (*Ibidem*, p.35)

A partir dessa reflexividade e do modo de observação consciente de si próprio, se argumenta a favor da diminuição do impacto de suas próprias origens e experiências na conformação de sua obra, mesmo que tal esforço seja, em sua totalidade, quase impossível. Assim, o esforço reflexivo consiste em uma atitude intelectual/cognitiva autorreferida na qual o observador e suas ações se tornam parte do modo de conhecer o mundo, tomando consciência do pesquisador, de sua formação, seu modo de agir e pensar, sua inserção social e de como suas relações afetam a situação observada (*Ibidem*, p.34). Bourdieu argumenta sobre o papel dessa teoria da prática da seguinte forma:

Para escapar ao realismo da estrutura, que hipostasia os sistemas de relações objetivas convertendo-os em totalidades já constituídas fora da história do indivíduo e da história do grupo, é necessário e suficiente ir *do opus operatum* ao *modus operandi*, da regularidade estatística ou da estrutura algébrica ao princípio de produção dessa ordem observada e construir a teoria da prática ou, mais exatamente, do modo de engendramento das práticas, condição da construção de uma ciência experimental da dialética da interioridade e da exterioridade (...) (BOURDIEU, 1983, p.60).

Portanto, as práticas perpetuadas pelos agentes não são estruturalmente mecânicas, muito menos perseguições intencionais dos objetivos racionais e individuais de cada um, mas sim o produto de uma relação dialética entre a situação e o *habitus* (WACQUANT, 2017, p.213). Conseqüentemente, são criadas regras e sentidos comuns, que o autor denomina de *doxa*, nos *campos* a partir dessa interiorização das oposições objetivas da sociedade de maneira hierárquica, sistematizada e classificante. Criam-se, logo, estruturas de poder simbólico que atuam em um sistema de dominação contribuindo para ordenar as práticas cognitivas de entendimento da ordem (BOURDIEU, 1989).

A teoria da prática enfatiza as especificidades de cada lógica prática que se desdobra na ação. O *sensu práctico* é o que permite aos agentes se adaptarem às situações do cotidiano sem seguir explicitamente uma norma, uma regra ou um código, mas sem que por isso obedeçam ao livre arbítrio de suas mentes (BOURDIEU, 1996). A teoria da prática, portanto, se opõe e rejeita os formalismos das teorias segundo as quais a ação social é fruto da obediência exclusiva às regras, codificadas ou não. A ação social é, a partir dessa argumentação, fruto das interações moldadas pelo *habitus* nas situações concretas dos *campos*.

1.3 Uma “Virada Prática” nos estudos de regimes

A chamada “Virada Prática” propõe uma forma distinta de se estudar os fenômenos internacionais, colocando as *práticas* no centro das investigações. Dessa maneira, tais estudos se afastam dos modelos clássicos que colocam cálculos de interesse e ação coletiva na avaliação dos regimes (BUEGER, GADINGER, 2015, p.449). Assim, tal epistemologia encara a prática como propulsora das dinâmicas das relações internacionais e, conseqüentemente, dos regimes que às afetam, analisando o trabalho e o cotidiano de diplomatas, burocratas, técnicos, políticos, ativistas, analistas, migrantes, pessoas em situação de refúgio e tantos outros agentes e seus respectivos *campos*.

Nesse sentido, com uma aproximação com a antropologia, a “Virada Prática” configura agência não somente aos atores tradicionais dos *campos* internacionais, os Estados soberanos, mas à uma gama muito maior de potenciais catalisadores do sistema. Tal foco permite compreender mais detalhadamente a ordem e as mudanças nos regimes internacionais.

Como visto, as premissas ontológicas e epistemológicas das teorias tradicionais reduzem os regimes à racionalidades instrumentais que encaram os desafios da ordem social apenas como um problema de distribuição desigual de capacidades (*Ibidem*, p.451). Uma abordagem prática, baseada nas teorias da Sociologia Política Internacional, por sua vez — ao invés de supor que as normas, costumes, regras e instituições somente guiam as ações dos agentes baseadas na racionalidade — procura entender os sistemas simbólicos, as hierarquias dos *campos* e os significados diferentes com os quais cada agente internaliza as práticas dos regimes.

Jef Huysman e João Pontes Nogueira argumentam que o viés proposto pela Sociologia Política Internacional não poderia ser resumido à uma abordagem ou escola de pensamento específica, mas à um significante comum que conecta disposições transversais sobre a análise das relações internacionais (HUYSMAN, NOGUEIRA, 2011). As formas que essas disposições podem tomar dependem das referências às quais cada análise seleciona no momento de desenhar suas linhas transversais (HUYSMAN, NOGUEIRA, 2011, p.299). A Sociologia Política Internacional representaria, então, um guarda-chuva de recursos transdisciplinar que cortaria e fragmentaria os limites impostos pelos repertórios positivistas tradicionais (*Ibidem*, p.300).

Na “Virada Prática” e na Sociologia Política Internacional a partir de Bourdieu, o foco ontológico, portanto, não se encontra nem no interno (somente nos agentes) nem no externo (na forma das estruturas), mas no encontro dos dois nas práticas (BUEGER, GADINGER, 2015). Esse movimento, assim, se interessa por situações concretas do cotidiano nas quais os agentes performam e externalizam seus entendimentos dos regimes.

Essas lógicas práticas específicas de determinados *campos*, não estariam constrangidas pelos limites dos Estados nacionais (BIGO, 2016). Por conseguinte, a partir de uma ontologia reflexiva, são montadas linhas transversais que moldariam e seriam moldadas por estímulos específicos de cada regime e cada *campo*, contribuindo para a formação de dinâmicas complexas que atuam em âmbito global, sem regulação específica das fronteiras nacionais e de seus territórios.

As performances cotidianas das práticas, então, moldam e são moldadas pelos resultados da política internacional. Nesse raciocínio, a perspectiva da prática explora organizações, comunidades, profissões, burocracias estatais a partir de perspectivas de conhecimentos mútuos compartilhados (ADLER, POULIOT, 2011). Essas performances rotineiras não se tratam de meros epifenômenos de fatores estruturais enraizados, mas uma força em si. Nessa análise da potência das rotinas, a noção de “competência” sobre uma prática, ou seja, se a ação será mais ou menos aceita em seu contexto, é central. A “competência”, desse modo, representa os recursos endógenos gerados dentro dessas ações cotidianas, dialogando com o *capital* interno e a lógica que rege de cada *campo* (ADLER-NISSEN, POULIOT, 2014). Realizar práticas “competentes” em um campo, como no exemplo da gestão burocrática de populações refugiadas, implica em maiores ou menores acumulações de *capital*.

Existem, contudo, diversas vertentes que propõem uma “Virada Prática”. Christian Bueger e Frank Gadinger apresentam algumas características compartilhadas e fundamentais entre essas diferentes visões. Primeiramente, as teorias práticas focariam em processos dinâmicos, negligenciando situações estáticas, ou seja, a ênfase seria procedural (BUEGER, GADINGER, 2015). Consequentemente, são privilegiados, discursivamente, verbos no gerúndio, priorizando o processo sobre a substância; e a atividade sobre a passividade (BUEGER; GADINGER, 2015, p.452). As interpretações do *campo* internacional passam, assim, por ontologias relacionais, não-estáticas.

Seguidamente, as diferentes correntes ofereceriam perspectivas distintas das tradicionais para o conhecimento, colocando-o na prática, a partir de uma conexão que compreende uma separação entre esses processos como impossível. As práticas não podem ser reduzidas aos conhecimentos, pois nelas estão inseridas as crenças, os valores, recursos e trajetórias sociais, materiais e individuais de forma interdependente (*Ibidem*, p.452).

Ademais, as teorias práticas compreenderiam o “saber” como parte do processo prático dos *campos*, o que significa que algo é aprendido a partir das interações com os demais, em um processo coletivo e intersubjetivo (*Ibidem*, p.453). Além disso, as práticas possuiriam materialidade, sendo os corpos dos agentes os principais carregadores de tais práticas. Contudo, tecnologias e artefatos também carregam essa materialidade, que incorpora aspectos sociais e culturais do mundo (*Ibidem*, p.453).

As várias visões compartilhariam, ainda, a apreciação da multiplicidade das ordens sociais, sempre se sobrepondo umas às outras, como os *campos* na teoria de Bourdieu (*Ibidem*, p.454). Por fim, uma última característica comum à maioria das vertentes práticas seria a adoção de uma compreensão performativa do mundo, argumentando que a compreensão do mesmo necessita da prática (*Ibidem*, p.454).

Rebecca Adler-Nissen, por sua vez, argumenta sobre alguns princípios práticos que permeiam a “Virada Prática”: (1) uma rejeição aos dualismos; (2) uma ênfase nos processos e no desenrolar das práticas; e (3) a constatação de que as relações processuais não operam de maneira igual, no sentido de que estão imbricadas por relações de poder e distribuições assimétricas de capital simbólico (ADLER-NISSEN, 2016). Contudo, as práticas dos agentes importam e podem ter consequências, independentemente de sua posição hierárquica nos *campos* (*Ibidem*).

Essas diferentes correntes que perpassam uma “Virada Prática” foram sistematizadas por Bueger e Gadinger, ademais, como sendo fruto de duas tradições teóricas: a Teoria Crítica e o Pragmatismo (BUEGER, GADINGER, 2015). O pragmatismo compreenderia as práticas como impossíveis de ser entendidas a partir de somente um foco de análise, diante do fato de que as mesmas seriam visões e interpretações de si mesmas (*Ibidem*). A tradição crítica, por sua vez, seria predominantemente impulsionada por dinâmicas de poder, dominação e resistência, a partir de interesses genuínos nas reproduções hierárquicas e nos processos de resistência histórica às tendências consolidadas (BUEGER; GADINGER, 2015).

A visão bourdieusiana se aproximaria e seria mais influenciada, portanto, pela Teoria Crítica, possuindo afinidades iniciais com as obras de Marx e dialogando com autores como Michel Foucault e Judith Butler. Nessa dinâmica de raciocínio, a ênfase bourdieusiana nas distintas esferas sociais como *campos* de práticas simboliza bem essa raiz teórica; dada a presença das disputas materiais e simbólicas e dos embates por melhores posições hierárquicas (*Ibidem*).

A ênfase da teoria da prática de Bourdieu se encontra nas reproduções e regularidades de comportamento dos agentes. Essa potência analítica pode ser criticada, principalmente pelos autores que propõem um enfoque na prática a partir do Pragmatismo. Segundo essa visão, o foco nas relações de poder e hierarquias presentes na obra de Bourdieu, e nas vertentes inspiradas por essa dinâmica, afasta a compreensão de outras formas de práticas socioculturais (*Ibidem*).

De todo modo, a dimensão que permeia o presente trabalho, é a que se inspira na ótica dessa Teoria Crítica e em Pierre Bourdieu. A preferência bourdieusiana por uma abordagem relacional recusa uma oposição entre uma teoria geral e um processo de investigação empírico. Essa escolha desestabiliza os pilares que moldam a disciplina de Relações Internacionais e as oposições entre agente/estrutura ou individual/coletivo, evitando essencializações e *ahistoricismos* (BIGO, 2011, p.231). Isso se constrói a partir de uma noção de senso prático (BOURDIEU, 1996), que evita a reprodução de oposições normalizadas nas teorias tradicionais de Relações Internacionais. As ações humanas são encaradas como relacionais, dirigidas por agências e arbitrariedades ligadas ao *habitus*. Nesse sentido, a gênese social das instituições e regimes é central para a compreensão das ações dos agentes, pois desvela as violências iniciais esquecidas e as arbitrariedades que levam regras específicas à serem normalizadas e tidas como o padrão a ser seguido (BIGO, 2011).

Através das trajetórias históricas desses regimes, por exemplo, são mostrados fatores que levam ao limitado repertório que esses universos sociais constituem e as estratégias nas quais os mesmos são legitimados. Não é possível, portanto, imaginar uma escolha racional para a emergência de crenças, atitudes e tradições de um *campo*. Essa distinção é fruto de trajetórias históricas e de disposições incorporadas nas práticas, na lógica dos regimes e no *habitus* dos agentes que o formam. Didier Bigo aponta um caminho que compreende bem esse raciocínio:

Esta noção de "senso prático" visa evitar a reprodução de oposições entre razão e emoção e estratégia como consciência e atos inconscientes ou espontâneos: oposições que se tornaram normalizadas em muitas teorias das Relações Internacionais. Uma antropologia humana mais complexa é necessária. As razões que moldam as ações humanas são relacionais, movidas por um senso prático e por um certo grau de arbitrariedade. É por isso que a gênese social das instituições é tão central para compreender qualquer curso de ação. Permite-nos compreender como a violência ou arbitrariedade inicial de razões específicas para estabelecer regras que vem a ser normalizadas e esquecidas. Acompanhar as trajetórias históricas dessas ações permite compreender seu desdobramento, os repertórios limitados que cada universo social constitui, e também desvendar as estratégias pelas quais qualquer instituição durável se legitima. As normas não seguem interesses racionais nem surgem de crenças e atitudes compartilhadas, e menos ainda são o resultado de suas relações dialéticas. Eles são o produto da força das trajetórias históricas de um conjunto imanente de ações incorporadas a um ethos e a um habitus¹² (BIGO, 2011, p.228, tradução nossa).

As teorias estariam, assim, sempre embutidas em práticas, e não poderiam ser extraídas ou pensadas num vácuo. Com isso, Bourdieu enfatiza trabalhos que investigam a teorização através das práticas diárias, mostrando como essas lógicas práticas de distinção são fruto das buscas por capital dentro dos *campos*, marginalizando certos grupos, ações, normas, gostos em detrimento de outros. Emanuel Adler e Vincent Pouliot definem “prática” da seguinte forma:

(...) padrões de ação socialmente significativos que, ao serem executados com mais ou menos competência, incorporam simultaneamente, atuam e possivelmente reificam o conhecimento e o discurso de fundo no e sobre o mundo material¹³ (ADLER, POULIOT, 2011, p.6, tradução nossa).

¹² Do original: “This notion of “practical sense” seeks to avoid the reproduction of oppositions between reason and emotion and strategy as consciousness and unconscious or spontaneous acts: oppositions that have become normalized in so much international relations theory. A more complex human anthropology is necessary. The reasons shaping human actions are relational, driven by a practical sense and by a degree of arbitrariness. This is why the social genesis of institutions is so central to understand any course of action. It allows us to understand how the initial violence or arbitrariness of specific reasons for setting rules comes to be normalized, and forgotten. Following the historical trajectories of these actions permits us to understand their deployment, the limited repertoires that each social universe constitutes, and also to unpack the strategies through which any durable institution is legitimized. Norms neither follow rational interests nor emerge from shared beliefs and attitudes, and are even less the result of their dialectical relations. They are the product of the strength of the historical trajectories of an immanent set of actions incorporated into an ethos and a habitus (BIGO, 2011, p.228).

¹³ Do original: “socially meaningful patterns of action which, in being performed more or less competently, simultaneously embody, act out and possibly reify background knowledge and discourse in and on the material world” (ADLER; POULIOT, 2011, p.6).

A noção de *senso prático* desestabiliza, dessa maneira, as ideias de que as determinações das práticas são ditadas somente por normas. Sempre levando em conta as condições materiais, o *senso prático* obriga a consideração das diferenças para evitar uma falsa universalização de determinada cultura específica e a análise dos ganhos simbólicos gerados pela consideração universal de normas e regras contingentes de determinados grupos (BIGO, 2011).

O processo de análise de um regime, logo, exige certo grau de pesquisa empírica que demonstre o cotidiano e o desenrolar das práticas dos agentes. Se torna necessária uma análise sobre como os agentes se posicionam e se distinguem nas demandas e discussões, além de quais instrumentos de poder são mobilizados em cada prática. Uma vez estabelecido, o *campo*, por si mesmo, gera fronteiras que expulsam e atraem certos agentes, distribuindo e hierarquizando posições (BIGO, 2011). Por vezes, tais fronteiras e barreiras se tornam tão rígidas que protegem os pertencentes a esse *campo* específico de imposições e interesses estranhos, ou acabam gerando obscuridades sobre o interior e funcionamento do mesmo (*Ibidem*). Se, por outro lado, essas fronteiras se constituem porosas, o *campo* mesmo pode estar sujeito à nexos advindos de outros *campos*. Todavia, os *campos* e as suas lógicas específicas existem somente em relação aos demais, impondo limites entre si.

Nessa investigação do cotidiano se revelam como as hierarquias, disposições e especificidades históricas de cada regime, assim, condicionam a encarnação desse mesmo regime (*Ibidem*). O poder nas práticas se manifestaria, por conseguinte, nas micro lutas diárias por recursos, socialmente reconhecidos pelos agentes de um *campo*; que geram, localizam e contestam as melhores “competências”, afetando do contexto local às relações internacionais (ADLER-NISSEN, POULIOT, 2014). As negociações em torno dessas relações fundamentam os processos sociais de poder nos *campos* (ADLER, POULIOT, 2011). Desse modo, grande parte das práticas contém estéticas e discursos que buscam autoridade, ou seja, no nível da prática, as noções legítimas de poder envolvem “competências” que brigam entre si pelo reconhecimento social dos demais (ADLER-NISSEN, POULIOT, 2014). Assim, todo *campo* social produz dispositivos de legitimidade, gerados endogenamente por mecanismos de poder, hierarquias e distribuição desigual de capital.

Primordialmente, uma teoria baseada na prática se foca, portanto, nessa performance de poder. A maneira pela qual a ação é praticada, em si, não somente suas regras ou a distribuição de poder dos atores, é crucial para o resultado final. Dessa forma, se propõem observações sobre tais lutas e disputas por competências como um dos pilares da “Virada Prática” (*Ibidem*).

A contestação de tais práticas tidas como competentes, por seu turno, se encontra na raiz da mudança social e pode acontecer de duas formas distintas: quando a prática em si não é contestada, mas o arranjo disposicional dos agentes é posto em xeque; ou quando não apenas a hierarquia é duvidada, mas a própria prática competente requer revisões (*Ibidem*). Os processos constitutivos de uma competência a partir do poder das práticas também podem ser sistematizados em etapas que incluem: 1) a reivindicação de uma competência; 2) negociação social pela mesma; e 3) o reconhecimento e consolidação dessa prática (ADLER NISSEN POULIOT, 2014).

Didier Bigo apresenta, por sua vez, um reconhecimento dos limites do uso das noções de Bourdieu para tais observações sobre o cotidiano e a Sociologia Política Internacional. O autor aponta como a noção de *campo transversal* produz uma forma mais adequada de descrição dos espaços sociais híbridos no qual o nexos tradicional dentro/fora não se manifesta, como o que o autor chama, em seus estudos, de “*campo da (in)segurança*”, formado por profissionais de diversas nações que compartilham papéis burocráticos de polícia na Europa (BIGO, 2016). A partir de *campos* transversais, Bigo apresenta uma solução para o problema das barreiras nacionais presente na teoria de Bourdieu, na qual os *campos* estão ligados à um Estado-nação, que representa o *locus* do *campo* de poder daquela sociedade. Assim, os *campos* transversais não seriam circunscritos por limites e fronteiras nacionais, permitindo a interação entre diferentes nacionalidades e a criação de uma *doxa* transversal, e conseqüentemente internacional, própria.

Essa abordagem sociológica coloca no centro da discussão o papel das práticas de solidariedade à distância no cotidiano de burocracias de diferentes Estados. Os *campos transnacionais* seriam baseados nas formas de solidariedade que se relacionam à uma questão cotidiana comum, seus trabalhos diários no *campo da (in)segurança* por exemplo, que transcende barreiras nacionais. Tais redes criam formas de interação que funcionam de maneira sólida, em um mundo “fragmentado” e não “quebrado” (HUYSMAN; NOGUEIRA, 2011). Se faz necessária assim, uma compreensão de como esses agentes performam ações cujo significado é comunicado e traduzido através de cadeias interdependentes locais e internacionais, em linhas transversais (BIGO, 2016). O autor indica, em suas pesquisas, desse modo, questões que podem ser primordiais para a análise do regime do refúgio e para a investigação de como suas práticas se manifestam no caso da Operação Acolhida.

Bigo define como “*guildas*”, grupos específicos de agentes transnacionais que se encontram engajados em práticas de redes transgovernamentais, como a Operação Acolhida.

Tais práticas, usualmente, envolvem socializações cotidianas, para além até mesmo do ambiente de trabalho, a partir da criação de laços e de redes de solidariedade a partir da partilha de convivência nesses campos, criando disposições comuns (*Ibidem*). As *guildas* possuem hierarquias internas, agentes poderosos e impotentes, lutas por competências e por capital próprio (*Ibidem*).

Este autor se afasta um pouco da ótica de Bourdieu, dessa maneira, ao demonstrar que as redes de solidariedade não se prendem às fronteiras nacional do Estado. Em Bourdieu, o *campo* estatal é central na medida em que organiza as diferentes formas de capital acumulado em outros *campos* e os une a partir de forças centrípetas. Com a teoria dos *campos transversais*, no mundo fragmentado, o Estado nacional não desempenha essa força de atração (BIGO, 2016). O território nacional e a fronteira física não possuem a força de parar essas redes, estando dependente de lógicas de internalização e estruturas para além de sua geografia. Os indivíduos se tornam “agentes duplos”, atuando em diferentes *campos*, nacionais e transversais, que não se separam ou se bifurcam, mas se entrelaçam e se superpõe (DEZALAY, GARTH, 2011).

Em termos metodológicos, a “Virada Prática” se debruça sobre uma vasta gama de opções. As entrevistas qualitativas, estruturadas ou não, garantem um bom mecanismo de reconstrução situacional e disposicional. Contudo, é preciso salientar que elas não apresentam verdades absolutas, mas sim valiosas visões sobre o entendimento de verdades particulares e quais fatores dos agentes os levaram à tal compreensão. De um ponto de vista prático, entrevistador e entrevistado se encontram em um processo mútuo de construção de significados, no momento que as práticas são descritas (ADLER-NISSEN, 2016). A etnografia, a partir de observações *in loco*, também pode oferecer terreno para o entendimento dos processos e caminhos que levam às decisões na prática. Investigações em arquivos e documentos oficiais e outros tipos de textos escritos podem também ser cruciais para a perspectiva prática, pois estes não devem ser tomados como algum tipo de dado puro, estando também inseridos nas lógicas cotidianas de produção de decisão e reflexão (*Ibidem*).

Enquanto a antropologia social tem, por décadas, estudado experiências culturais ligadas ao cotidiano e às práticas de forma vívida e minuciosa; as rotinas e os hábitos não são praticamente considerados nas Relações Internacionais (*Ibidem*). A empreitada de entender, enfatizar e desmascarar a aparente estabilidade dos sistemas sociais como contingentes e dependentes de sua lógica própria somente pode ser feita dessa forma, colocando lentes de aumento sobre as pessoas e materiais envolvidos nesses cotidianos (*Ibidem*).

Cientistas políticos e internacionalistas pouco se preocuparam, até o momento, com as questões do cotidiano dos agentes que tocam, dia-a-dia, os regimes internacionais. Essas relações transnacionais entre os próprios agentes, que fazem parte de seu trabalho, são negligenciadas, assim como as trajetórias pessoais e afetivas que os levaram até aquele momento. Somente recentemente, abordagens para além das visões institucionalistas passaram a adotar essa perspectiva de pesquisa mais etnográfica ao investigar a estruturação e as ações desses grupos.

A “Virada Prática”, Pierre Bourdieu e seus desdobramentos ajudam na compreensão do que não se encontra dito e escrito sobre as teorias hegemônicas e como elas são sustentadas por mecanismos cotidianos de inclusão e exclusão, processos esses intrínsecos à hierarquia dos *campos*. Os regimes internacionais seriam, assim, socialmente construídos, a partir de um processo dinâmico no qual a realidade é reproduzida através de como as estruturas são internalizadas pelos agentes de cada regime (ADLER-NISSEN, 2013). Esse processo impulsiona realidades moldadas pela constante interação e disputa, no qual as práticas de um regime, mesmo que tidas como “defasadas”, são perpetuadas na medida que dialogam com mecanismos de “competência”. É o estudo desse processo, a partir dos pressupostos aqui analisados, que a presente pesquisa procura na configuração do regime do refúgio, nos venezuelanos no Brasil e na Operação Acolhida.

2 A DEFASAGEM FUNDANTE DO REGIME DO REFÚGIO

O regime internacional do refúgio representa um conjunto de normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão que regula a proteção de milhões de pessoas em situações de perigo. Apesar de ser amplamente divulgado como um modelo de conduta universal e apolítico; a disposição e os fundamentos desse regime possuem um lugar, um contexto histórico e interesses específicos, moldados por décadas de disputa em torno do rótulo de pessoa em situação de refúgio. Os pilares contemporâneos desse debate não podem ser distanciados de suas particularidades históricas, a partir das análises sobre a consolidação dos principais instrumentos que compõem o regime, em grande parte formados ao longo do último século.

Ainda que a prática de concessão de refúgio se mostre presente há muitos séculos, o regime contemporâneo se encontra baseado, sobretudo, nos arcabouços teóricos e princípios fundamentados na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 1951. Anteriormente à tal fato, contudo, inúmeras discussões e práticas foram adotadas nas décadas e séculos anteriores sobre a questão. Todavia, todas essas experiências, incluindo a própria convenção, refletem estruturas fortemente estadocêntricas e explicitamente europeias. Dessa forma, é preciso compreender as dinâmicas de poder presentes nesse cenário político europeu que levaram à tais arranjos e de que forma essa conjuntura particular e contingente se diferencia dos debates acerca do refúgio que se sucederam posteriormente e nos dias atuais, com mais agentes e localidades geográficas envolvidas.

Assim, as práticas de proteção, levadas à cabo pelo regime internacional do refúgio, devem ser enxergadas a partir de seus alicerces e definições comprometidas não com pressupostos humanitários universais, mas como um instrumento político dentro de *campos* de disputa, simbólica e material, por *capital*. As regras, costumes e definições positivadas específicas desse *campo*, portanto, estão atreladas às interações e construções de significado intersubjetivas moldadas por anos de interações entre os seus agentes; e não somente à práticas racionais, como discutido no capítulo anterior.

Nesse sentido, se torna primordial desvelar os cenários de disputa que concernem o estabelecimento dos esboços de um regime internacional do refúgio, como hoje conhecemos. Olhares compromissados em desvelar as dinâmicas presentes nos contextos históricos e as posições hierárquicas dos agentes envolvidos e interessados no *campo* do refúgio são

fundamentais para uma melhor compreensão dos entraves burocráticos presentes no contexto contemporâneo. É a partir das práticas e interações presentes ao longo da história que a defasagem do regime atual se destaca como parte fundamental e edificadora de um arcabouço seletivo sobre o que se encontra sob o guarda-chuva do refúgio e o que se enquadra fora dessa proteção.

Dessa maneira, o presente capítulo propõe um olhar histórico para as disputas políticas e os pilares do regime internacional do refúgio, analisando os principais agentes e instrumentos que influenciaram as definições sobre a temática no último século, quando a questão se intensifica. Ademais, é feita uma discussão sobre a construção de categorias “ideais” e a legitimação de critérios de elegibilidade a partir de rótulos que separam os refugiados de outras categorias migratórias, tendo em vista as discussões anteriores. Assim, os argumentos de que o regime do refúgio se manifesta de maneira defasada na contemporaneidade, são articulados tendo em vista o processo particular, e não universal, de construção de seus alicerces e a lógica fundante de exclusão que esse descompasso permite.

2.1 As disputas políticas sobre a concessão do status de refugiado

Uma pessoa em situação de refúgio, ao longo da história, teve de se retirar de seu território habitual, por conta de violações de seus direitos, de perseguições ou de conflitos; buscando, em outro território soberano, um ambiente seguro. Diante da incapacidade ou relutância de acolhimento de seu próprio Estado, esses indivíduos necessitam de alguma forma de proteção internacional ou acolhida soberana de outro Estado-nação.

À vista disso, a questão do refúgio se mostra tão antiga quanto a vida em sociedade, estando presente a partir de disputas, perseguições, intolerâncias e opressões constantes e que se confundem com a História. Para Gil Loescher (1996), falando de uma perspectiva europeia, o início do século XX representa, contudo, um momento de inflexão na lógica presente na acolhida de populações refugiadas. Até certo momento, nesse contexto europeu, o refúgio seria ofertado a partir de critérios geopolíticos, em situações em que a acolhida de indivíduos perseguidos estaria atrelada à similaridades religiosas, étnicas e ideológicas. Esse ganho populacional representado pela chegada desses fluxos seria, portanto, visto como benéfico para

um maior controle do território e para um acréscimo na mão-de-obra disponível (LOESCHER, 1996).

O autor destaca como, até o século XVII, a forma mais comum de perseguição estaria ligada à critérios religiosos, a partir das perseguições que ocorriam na Europa até então. Entretanto, com as agitações nacionais e revoluções dos séculos XVIII e XIX, somadas à certo grau de homogeneidade religiosa atingida no continente, essa situação se altera e as causas políticas se mostrariam mais contundentes para a criação de situações de refúgio (LOESCHER, 1996, p.34). Não existiam, porém, grandes fluxos populacionais forçados sem soluções naquela conjuntura. A lógica dos acolhimentos locais, até esse momento, fazia com que as populações refugiadas pudessem, de alguma forma, se fixar em algum outro território, fosse na Europa ou em outro continente.

Loescher destaca como as pessoas em situação de refúgio, todavia, não contariam, até o século XX, com nenhum mecanismo de proteção internacional, sendo dependentes dos critérios locais de cada governo soberano (*Ibidem*, 1996). O refúgio obedeceria à uma lógica de um “presente”, ofertado pelos governantes de uma Coroa, de uma municipalidade ou da Igreja (*Ibidem*, p.33). Essa lógica benevolente segue vigente, nos dias atuais, a partir dos discursos e usos políticos do refúgio, e atua para uma gestão humanitária das categorias do regime, como será explorado nos próximos capítulos. Contudo, a construção dos arcabouços jurídicos do próprio regime buscou se afastar dessa lógica benevolente e consolidar a proteção como um compromisso dos Estados com os princípios acordados, pelo menos em teoria.

A alteração do contexto europeu no final do século XIX e o começo do novo século trouxeram o início de um processo de ampliação das razões, causas e da lógica da condição de refúgio, que culminaria nos primeiros esboços de construção de mecanismos internacionais de proteção. Loescher aponta e exemplifica como as mudanças na natureza e nas dimensões das guerras e conflitos passaram a afetar populações inteiras, a partir de novas tecnologias e práticas, que não mais distinguiam entre civis e combatentes, criando hordas de pessoas desamparadas e necessitadas de proteção (*Ibidem*, p.34).

Ao mesmo tempo, a transição de organizações políticas imperiais multiétnicas para a consolidação de um sistema de Estados-nação soberanos acelerou os processos de fragmentação e desmantelamento das identidades nacionais, ocasionando na perseguição e exclusão de indivíduos de seus Estados de origem, por conta de critérios religiosos, étnicos, territoriais e linguísticos (*Ibidem*, p.34). Esses contingentes populacionais foram encarados, em muitas

situações, como responsáveis pelas mazelas econômicas e políticas do contexto europeu, sendo perseguidos quando incorporados aos novos Estados ou simplesmente expulsos, criando as primeiras situações de populações apátridas em larga-escala no continente. Em um interminável ciclo de estadia ilegal, essas pessoas incômodas vagavam e adentravam territórios de forma não-autorizada, permaneciam e vivenciavam uma dura realidade de uma vida clandestina, eram expulsas e passavam a, novamente, buscar residência em outro território (LOESCHER, 1996, p.36).

A filósofa alemã Hannah Arendt, que vivenciou presencialmente esse processo, se utiliza do termo “apátrida”, nesse sentido, como um conceito para agrupar as pessoas, desse contexto histórico e político, que haviam tido sua cidadania usurpada. Dessa forma, a autora não compreende somente a apatridia da maneira como o conceito é hoje entendido¹⁴, mas engloba também refugiados e refugiadas, migrantes econômicos, solicitantes de refúgio e cidadãos que tiveram sua nacionalidade questionada pelos Estados de alguma forma (ARENDR, 1989). Todas essas categorias tinham em comum, em variados graus, processos de exclusão jurídica e de não-pertencimento ao nexo Estado-população-território. Os apátridas desse período, logo, reivindicavam “*o direito a ter direitos*” e sua condição político-jurídica (*Ibidem*, 1989). Não estar atrelado à um Estados-nação, a partir da expulsão de suas comunidades políticas e o espólio de sua cidadania, representaria a perda de sua própria humanidade (*Ibidem*, 1989).

É a partir dessa situação complexa do início do século XX, que as primeiras organizações internacionais são pensadas para tratar desses indivíduos perseguidos e disseminar os princípios-base de um regime internacional. Com números gigantescos de pessoas em situação de refúgio, a acolhida dessas populações passa a ser fonte de disputas e conflitos entre os Estados. As migrações forçadas de refugiados e refugiadas passam a afetar a política doméstica das nações, à medida que as economias nacionais, fragilizadas por inúmeras crises econômicas, não conseguiam absorver as pessoas que, de alguma forma, procuravam um novo lar. Dessa maneira, os refugiados, que antes eram vistos, a partir da ótica geopolítica de controle sobre o território, como um ganho populacional significativo para a economia de uma nação, agora passariam a competir, nessa lógica, com a população local pelos escassos postos de trabalho. Dessa forma, as relações diplomáticas bilaterais entre os Estados que acolhiam e

¹⁴ A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas das Nações Unidas, de 1954, define a categoria de “apátrida” da seguinte forma: “Para efeitos da presente Convenção, o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional.” (ONU, 1954).

recebiam esses indivíduos se tornavam, cada vez mais, hostis. A fotografia da questão do refúgio desse período se assemelha em muito à situação contemporânea, no qual inúmeros estímulos e fatores impulsionam o êxodo maciço e a coordenação e resposta dos Estados nacionais para essa questão pouco se mostra eficaz.

Particularmente relevante nesse tabuleiro político europeu foram as situações de refúgio advindas do antigo império russo, a partir do processo de luta revolucionária iniciado em 1917. Diferente de outros grupos étnicos, essas populações, que haviam se tornado apátridas e se encontravam sem documentos, não eram aceitas em outros Estados por uma série de fatores. Muitos governos se diziam preocupados com a identidade nacional de cada país e sentiam que a recepção desse contingente de pessoas poderia criar uma configuração étnica desfavorável para as suas respectivas nações (LOESCHER, 1996, p.36). Ademais, a existência de uma quantidade significativa de militares entre essa população refugiada, expulsos por representar valores ligados ao antigo império, instigava inquietações sobre possíveis instabilidades políticas com a recepção desses indivíduos (*Ibidem*, p.36). Esse processo de exclusão específica de refugiados russos impulsionou a criação, por toda a Europa, de uma série de barreiras de controle de mobilidade, em âmbito nacional, que não permitiam o acesso a um processo de estadia e permanência seguro.

No âmbito multilateral da Liga das Nações, fundada em 1919 com o fim da Primeira Guerra Mundial, esse contexto forçava a criação de mecanismos que pudessem lidar com essa temática e que propusessem soluções para a questão do refúgio no continente, de forma conjunta. Essa pressão por respostas multilaterais era defendida, sobretudo, pela principal instituição humanitária da época, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o qual se via responsável por grande parte das matérias ligadas à proteção de tais indivíduos, até o momento (*Ibidem*, 1996). O resultado desse concerto foi a nomeação do norueguês Fridtjof Nansen como encarregado pela negociação internacional sobre a repatriação russa e, posteriormente, como o primeiro Alto Comissário para Refugiados da Liga das Nações, em 1921 (*Ibidem*, p.37).

Esse primeiro esboço da criação de uma instituição responsável para os refugiados se confunde com as próprias práticas iniciais do regime e já demonstrava grande parte dos problemas apresentados por toda a sua história. Em primeiro lugar, o mandato de atuação de Nansen versava somente sobre a questão russa, sendo todos os outros indivíduos em situação de refúgio desconsiderados inicialmente (*Ibidem*, p.37). Ademais, a Liga impunha que o orçamento de atuação disponível fosse gasto somente em atividades administrativas, não podendo ser usado para o auxílio direto na proteção de refugiados. Os gastos usados em atuação

direta dependiam, assim, de assistência financeira de Estados, de forma individual, ou de doações voluntárias, o que fez, segundo Loescher, com que o regime atuasse durante todo o período entreguerras sem nenhum tipo de planejamento de longo prazo (LOESCHER, 1996, p.37).

Apesar desses constrangimentos, essa iniciativa pode ser interpretada como a primeira iniciativa formal de responsabilização internacional para a questão do refúgio. A partir de sua definição de mandatos específicos para cada nacionalidade, a Liga aprovaria, posteriormente, a extensão dos poderes do alto comissário para representar os indivíduos armênios, em 1924, e os assírios, os caldeus e os turcos, em 1928 (FELLER, 2001, p.130). Nansen consegue, ainda, persuadir 51 Estados a assinarem e reconhecerem documentos de viagem para as pessoas deslocadas da Rússia, no que se convencionou a chamar de “*Passaportes Nansen*”, fato que permitiu com que a população apátrida pudesse se deslocar legalmente para outros lugares no continente e buscar melhores condições de vida (LOESCHER, 1996, p.38). Contudo, o reconhecimento da condição de refúgio, e qualquer obrigatoriedade atrelada à esse processo, ainda dependia da prerrogativa de cada Estado nacional.

O funcionamento e a determinação dos critérios de elegibilidade do regime, nesse período, se mostravam profundamente dependentes da vontade política de seus principais financiadores (França e Reino Unido) e das decisões tomadas na Assembleia Geral e no Conselho executivo da Liga das Nações. Tais constrangimentos criavam um regime em que as decisões sobre o refúgio se tornavam extremamente politizadas, sendo as deliberações de reconhecimento da condição de refúgio atreladas às relações políticas, positivas ou negativas, dos Estados entre si (*Ibidem*, p.38). Esse cenário de embate interno, apesar de negado na superfície, se mostra determinante em qualquer disputa do *campo* do refúgio desde então, a partir dos significados e das práticas presentes em cada caso e contexto distinto.

O reconhecimento e a criação do regime a partir da situação russa não fora, assim, mera coincidência, já que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) não era parte da Liga e representava um grande inimigo em potencial para as outras potências do continente (*Ibidem*, p.38). Dessa forma, França e Reino Unido foram os principais defensores do reconhecimento da condição de refúgio da população russa, absorvendo em suas fronteiras milhares de ex-combatentes derrotados durante a guerra civil do país. Similarmente, a URSS se posicionava contra o reconhecimento de qualquer indivíduo de seu território como refugiado.

A ausência de mecanismos de cooperação internacional eficazes demonstrava o esvaziamento da Liga das Nações como campo de disputa sobre a questão do refúgio. Até a década de 1930, as políticas nacionais com relação ao tema se mostraram, gradativamente, mais restritivas e pautadas pela exclusão. Esse cenário se agrava com a morte de Fridtjof Nansen, em 1930, e o crescimento das perseguições sistematizadas ao povo judeu na Europa. O regime internacional montado nos anos 1920 se esfacela, aos poucos, com a criação de uma agência, esvaziada, denominada de Comitê Internacional Nansen para os Refugiados, em 1930, em homenagem ao falecido Alto Comissário, responsável pelos poucos programas de assistência e repatriação que ainda restavam (LOESCHER, 1996, p.43).

Em 1933, um comissariado específico para a questão dos judeus na Alemanha é criado, fora do escopo da Liga das Nações e sem financiamento da mesma, tendo em vista que a Alemanha ainda fazia parte da organização. Todavia, o organismo era aconselhado a não questionar as causas ou se envolver nos problemas políticos e perseguições que levavam à situação que enfrentava (LOESCHER, 1996, p.43). Suas atribuições buscavam somente a negociação de acordos de reassentamento e documentos que tornassem essa migração possível. Após a saída da Alemanha da Liga, o Comitê Internacional Nansen para os Refugiados e o Alto Comissariado para Refugiados da Alemanha se fundem em uma só organização, conhecida como Alto Comissariado para Refugiados, que funcionaria até 1946 (*Ibidem*, p.44).

O escopo de atuação da nova instituição se mostrava ainda mais reduzido do que no passado. Loescher destaca como a nova estrutura do Alto Comissariado para Refugiados impedia a assinatura de qualquer compromisso internacional em nome da Liga das Nações, isentando-a, assim, de qualquer responsabilidade legal ou financeira (*Ibidem*, p.44). O contexto político, por sua vez, se mostrava cada vez mais restritivo no tocante às populações em fuga, enquanto a questão judaica se agravava significativamente. Em 1938, uma outra instituição independente seria fundada para a negociação com a Alemanha sobre a perseguição aos judeus e seu reassentamento, chamada de Comitê Intergovernamental para os Refugiados (IGCR, em inglês). O Comitê funcionaria até o ano de 1946 e atuaria em parceria com o Alto Comissariado, para negociar as questões não sustentadas pelo propósito de atuação da instituição e da Liga das Nações.

Os Estados, porém, se mostravam relutantes em qualquer comprometimento com a adoção de novas normas sobre a acolhida de refugiados ao acreditarem que isso diminuiria sua capacidade soberana de excluir ou aceitar pessoas em seu território, ao mesmo tempo em que a acolhida de refugiados poderia representar a ruína de suas interações políticas com outras

nações envolvidas. Com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, a situação se agrava ainda mais e a proteção de milhões de refugiados acaba dependente da criação de novas estruturas para o regime.

Em 1943, as potências ocidentais criam a Administração das Nações Unidas para Auxílio e Reabilitação (UNRRA, em inglês), organização de assistência emergencial e temporária para milhões de pessoas deslocadas durante os conflitos. Sob um comando operacional militar e com um escopo de atuação limitado, a UNRRA buscava levar ajuda humanitária para civis e pessoas deslocadas nos países liberados do Eixo (LOESCHER, 1996, p.47). Dessa maneira, o objetivo de atuação da organização buscava retornar as pessoas para seus locais de origem, o mais rápido possível, não se utilizando de nenhuma forma de reassentamento em um local terceiro.

O fim da Segunda Guerra e a consolidação de uma arena de disputa política internacional entre os Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialista Soviéticas se mostra basilar para a compreensão do regime internacional do refúgio e de suas instituições. Essa relação, de pronto, se apresenta quando milhões de pessoas deslocadas durante a guerra se mostram hesitantes em retornar para seus países de origem. A repatriação tocava nos conflitos ideológicos fundamentais do conflito Leste-Oeste (*Ibidem*, 1996, p.49). Pelo lado soviético, essas milhões de pessoas deveriam ser repatriadas para seus países de origem, países estes localizados em grande parte no leste europeu e influenciados pela esfera política comunista. Já pela visão estadunidense, essas pessoas deveriam ser reassentadas em outros locais, mantendo-as fora do alcance soviético.

Dessa forma, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a partir de inúmeras críticas ao papel de repatriação desempenhado pela UNRRA, os EUA se negam a continuar financiando essa política da organização, resultando na criação de mais uma nova instituição para a questão do refúgio, a Organização Internacional de Refugiados (IRO, na sigla em inglês), em 1946. A IRO possuía como função principal o reassentamento de pessoas em situação de refúgio e deslocadas forçosamente, se afastando da lógica de repatriação anterior (*Ibidem*, p.50).

Nos debates iniciais da Assembleia Geral da ONU, que versavam sobre a criação da nova organização, o conflito entre os blocos Leste-Oeste aparecia através de uma série de embates em tópicos como a abrangência do mandato de proteção, seus métodos de financiamento e de escolha de seus cargos de direção (*Ibidem*, p.50). O principal tópico de

discussão entre as duas visões antagônicas, entretanto, se mostrava na definição da condição de refúgio e no debate entre reassentamento e repatriamento.

Enquanto as iniciativas anteriores de pilares do regime estavam pautadas por definições ligadas à grupo específicos, como no caso russo ou dos judeus na Alemanha, os países do bloco ocidental advogavam, agora, por uma definição abrangente que oferecesse proteção aos indivíduos com “válidas objeções” para o processo de repatriação, baseada em temores de perseguição por raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas (*Ibidem*, p.50). Essa busca por uma definição individual, apesar de fortemente influenciada por interesses políticos, representa um marco nos princípios de proteção internacional ao atribuir a escolha do lugar no qual se prefere buscar refúgio como um direito individual.

Contudo, a disputa política sobre a categoria do refúgio era vista pelos países do bloco oriental como parte de um esforço anticomunista; e o reassentamento era tido como uma manobra burocrática feita para desestabilizar o leste europeu. Desse modo, para que a IRO conseguisse obter a aprovação de seu mandato, uma série de concessões teve de ser apresentada na constituição da organização. Dentre essas concessões, a nova organização teve de destacar que suas funções seriam exercidas com o intuito de “encorajar e apoiar de todas as maneiras possíveis o rápido retorno ao seu país de nacionalidade, ou antiga residência habitual, daquelas pessoas que são de interesse da Organização (...)”¹⁵ (IRO, 1946, tradução nossa) e, ademais, que “(...) nenhuma assistência internacional deve ser dada a traidores, colaboradores e criminosos de guerra, e nada deve ser feito para prevenir de qualquer forma sua rendição e punição”¹⁶ (*Ibidem*, tradução nossa).

Para os EUA, por sua parte, a Organização, e as Nações Unidas como um todo, não correspondiam às expectativas depositadas, tendo em vista que o país contribuía com a maior parte de seu orçamento e esperava maiores efeitos políticos de seus programas (LOESCHER, 1996, p.54). Dessa maneira, já de início, a IRO produz efeitos de desconfiança em ambos os blocos de interesse em sua pauta de atuação. As relações conflituosas e os embates ideológicos impediam qualquer consenso sobre a criação de políticas de cooperação para a questão do refúgio. Tais insatisfações com a atuação da IRO geraram, de 1948 até 1950, novas discussões,

¹⁵Do original: “To encouraging and assisting in every way possible the early return to their country of nationality, or former habitual residence, of those persons who are the concern of the Organization (...)” (IRO, 1946).

¹⁶Do original: “(...) no international assistance should be given to traitors, quislings and war criminals, and nothing should be done to prevent in any way their surrender and punishment.” (IRO, 1946).

já no âmbito das Nações Unidas e de seu Conselho Econômico e Social, por novos arranjos para o regime.

2.2 A consolidação de um regime particular para o refúgio

Os debates sobre os rumos de uma possível nova agência e sobre a assinatura de uma convenção internacional sobre o refúgio, todavia, perpetuaram essas divisões ideológicas e às inseriram na lógica fundante do regime contemporâneo. As argumentações estadunidenses propunham uma organização temporária, com mandato limitado e preocupada somente com a garantia de proteção para a população refugiada que lhe convinha, visão contrária à da maioria dos países europeus que reivindicavam maiores poderes de atuação e recursos para a assistência e integração desses indivíduos em seus países (LOESCHER, 1996, p.56). Por conseguinte, as propostas também eram vistas com desconfiança por parte da URSS e dos demais países do bloco socialista. O regime do refúgio servia, fundamentalmente, como instrumento do bloco ocidental para desestabilizar o leste europeu nas disputas do cenário internacional (MOREIRA, 2012, p.57).

Os argumentos dos EUA, entretanto, acabaram prevalecendo sobre a decisão de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1950, restringindo a aprovação de qualquer contribuição para o órgão à uma aprovação da Assembleia Geral (LOESCHER, 1996, p.56). Esse mecanismo burocrático garantia que a atuação do ACNUR estaria dependente de um orçamento administrativo pequeno e direcionava quais seriam as situações em que o mesmo teria um aval de atuação, concedido pelo resto da comunidade de Estados, a partir dos interesses e disputas por capital simbólico, político e econômico. Além disso, o ACNUR foi estabelecido inicialmente como um órgão temporário, com mandato para um período de somente três anos. A agência inicia suas funções oficiais de oferecer proteção internacional à população refugiada, de facilitar a repatriação voluntária e de buscar medidas de integração social, com um orçamento anual de apenas trinta mil dólares (FELLER, 2001, p.131). Tais atribuições do trabalho do ACNUR foram assim definidas em seu estatuto:

1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também à organizações privadas, a fim de facilitar a

repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.

(...)

2. O trabalho do Alto Comissariado terá um caráter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados (ACNUR, 1950, p.1-2).

O ACNUR conseguiu se consolidar e se estabelecer, nos últimos 70 anos, como o principal agente internacional para a temática do refúgio, atuando em parceria com outras agências relevantes, como a UNRWA¹⁷ e a OIM¹⁸. Todavia, os constrangimentos que afetavam o Alto Comissariado em 1950 ainda permanecem em suas práticas até o presente e se refletem no regime internacional do refúgio. Seu trabalho foi pensado e arquitetado a partir de discursos que se diziam apolíticos e estritamente humanitários, buscando evitar confrontos que impedissem seu financiamento e atuação local (LOESCHER, 2001, p.349). Por sua própria dinâmica de fundação e por seu estatuto, o ACNUR não permite o questionamento de muitos dos fatores que impulsionam a criação de novas pessoas em situação de refúgio. A Agência se encontra presa em um emaranhado político no qual não possui nem os recursos e nem o mandato necessário para, efetivamente, discutir e questionar as causas dos deslocamentos forçados (*Ibidem*, p.349).

Portanto, como um dos pilares do regime do refúgio, o ACNUR nasce imerso em barreiras econômicas e entraves burocráticos. Nesse sentido, a própria gênese do órgão se demonstra circunscrita por um caráter contraditório: por um lado depende e necessita da aprovação e aquiescência dos Estados para atuar em suas responsabilidades de proteção humanitária e, por outro, confronta os mesmos Estados sobre tópicos, extremamente sensíveis, ligados aos motivos geradores das situações de refúgio (*Idem*, 1996, p.137). Seu mandato, assim, não estipula nenhum poder de imposição ou comprometimento sobre os demais Estados, baseando a maior parte de suas estratégias de atuação em pressões diplomáticas e persuasões morais. Logo, as atividades do Alto Comissariado permanecem, até hoje, limitadas à assistência material emergencial e à exposição e condenação públicas das violações de direitos causadoras de situações de refúgio (*Ibidem*, p.138).

¹⁷ A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo foi criada em 1949, após o conflito Árabe-israelense, e trabalha com um mandato de assistência específico para a população palestina.

¹⁸ A Organização Internacional para as Migrações foi criada de forma independente, em 1951, em meio ao contexto de reassentamento da população europeia após a Segunda Guerra Mundial. A Organização opera e é responsável pela temática migratória de forma mais abrangente, perpassando inúmeras questões relacionadas aos migrantes. Desde 2016, foi incorporada ao escopo do sistema das Nações Unidas como agência oficial para a temática.

Desse modo, o ACNUR se encontra em uma posição financeiramente vulnerável e totalmente dependente dos Estados e de suas articulações no campo político. As invocações à um *ethos* humanitário como o motivador do trabalho do ACNUR são soterradas pela sua dependência das grandes potências internacionais, muitas vezes as mesmas que perpetuam os padrões de violação de direitos humanos combatidos pela Alto Comissariado. Assim, apesar de sua caracterização apolítica, a agência se demonstra extremamente influenciada pelos padrões de comportamento de seus grandes financiadores (LOESCHER, 2001, p.350).

Consequentemente, as conexões entre o trabalho humanitário do ACNUR e intervenções políticas em Estados soberanos ou políticas de sanções internacionais não podem ser tomadas como simplesmente acidentais (*Ibidem*, p.369). A lógica dessas práticas se demonstra orgânica e presente desde a fundação da agência, tendo em vista que a confirmação de uma situação de refúgio visibiliza padrões de violações de direitos humanos utilizados como justificativas para tais sanções e intervenções.

As decisões que limitaram as funções originais do ACNUR foram seguidas de debates sobre a criação de um outro pilar do regime, a partir de uma convenção internacional para os refugiados que não se colocasse como obstáculo para a soberania nacional de cada Estado e que não os comprometesse financeiramente a partir de obrigações de orçamento, como a experiência anterior da IRO havia demonstrado (LOESCHER, 1996, 57). Apesar de suas intenções cerceadas, a Convenção das Nações Unidas relativa ao estatuto dos refugiados, proposta em 1951, seria o primeiro e único instrumento legal de caráter vinculativo sobre a questão do refúgio (FELLER, 2001, p.131).

A adoção de características relacionadas à um “fundado temor de perseguição” como instrumento central da definição serviria aos interesses ocidentais de interpretação do refúgio, pois incluiria os refugiados políticos do leste europeu e estigmatizaria os regimes comunistas como violadores dos direitos humanos (LOESCHER, 1996, p.61). As soluções duradouras para os problemas ligados à tais fundados temores de perseguições não poderiam, logo, caminhar rumo ao repatriamento — que era a preferência do bloco socialista — estando condicionadas aos processos de reassentamento, preferidos pelo ocidente (MOREIRA, 2012, p.64). Dessa forma, a Convenção interpreta e rotula a categoria do refúgio de forma bem particular, atestando que seriam reconhecidos como refugiados as pessoas:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a um fundado temor de perseguição 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 à ele (...). Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ (...) poderão ser compreendidas no sentido de (...) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa’ (ACNUR, 1951, p.2-3, grifo nosso).

A convenção privilegiou, desse modo, as violações de direitos civis e políticos, a partir dos critérios de raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões políticas, ignorando outros tipos de causas possíveis para o refúgio, como direitos econômicos e fatores ambientais (MOREIRA, 2012, p.12). Ademais, apesar da decisão de uma concepção universal para a categoria do refúgio, a Convenção propunha uma barreira geográfica e uma barreira temporal para o seu reconhecimento, dado que somente seriam considerados os acontecimentos ocorridos após 1º de janeiro de 1951 e que afetassem os indivíduos europeus, salientando o aspecto eurocêntrico das discussões. Essas barreiras, que somente seriam derrubadas posteriormente, demonstram o caráter particular e localizado das considerações e princípios que sustentam a defasagem do regime contemporâneo como aspectos fundantes.

Além disso, a definição propunha uma concepção de refúgio individual, embora as perseguições por “grupos sociais” também estivessem elencadas (MOREIRA, 2012, p.62). Nesse sentido, a Convenção aponta para a possibilidade de cessação dessa condição individual de refúgio reconhecida, por vontade própria ou por alteração das circunstâncias que levaram à fuga, realçando a temporalidade e provisoriedade do refúgio (*Ibidem*, p.63). Se destacam, ainda, as cláusulas de exclusão, na qual se enquadram pessoas que:

a) (...) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) (...) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) (...) se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (ACNUR, 1951, p.4).

Dessa forma, os principais pilares desse regime internacional de proteção aos refugiados se estabelecem nesse contexto, com a criação do ACNUR e a Convenção de 1951, divididos em duas linhas de atuação: 1) a restauração dos direitos violados através do acesso à um ambiente seguro por meio da concessão do status de refúgio; e 2) a (re)integração local dessas pessoas (BETTS, 2011, p.78). A concessão do refúgio, apesar de dependente da política e das arenas de disputa internas, é condicionada pela estrutura normativa do regime e é pautada, acima de tudo, pelo princípio do *non-refoulement*, presente no artigo 33 da Convenção (ACNUR, 1951), no qual os Estados não devem repatriar solicitantes de refúgio e/ou refugiados para os países os quais essas pessoas tiveram de fugir, a menos que as situações de fundado

temor de perseguição tenham cessado. O segundo tópico, por sua vez, é direcionado para o que se chama de *soluções duráveis*, consistente de um processo de integração, à longo prazo, dessas pessoas, seja através da inserção na comunidade de destino, no reassentamento em um terceiro local ou na repatriação voluntária, caso a mesma seja possível (BETTS, 2011, p.78).

Apoiado na Convenção e na atuação do ACNUR, o regime conclama pela cooperação dos Estados a partir de princípios de paz e cooperação supostamente universais. A partir dessa visão, Erika Feller propõe a exposição de alguns dos princípios que norteiam o regime do refúgio:

Refugiados (...) não devem ser devolvidos para enfrentar perseguições ou ameaça de perseguições, o princípio do non-refoulement; a proteção deve ser estendida à todos os refugiados sem discriminação; o problema dos refugiados é de natureza social e humanitária e, portanto, não deve se tornar uma causa de tensão entre os Estados; uma vez que a concessão de refúgio pode representar uma carga excessivamente pesada para certos países, um solução satisfatória para os problemas dos refugiados só pode ser alcançada por meio da cooperação internacional; pessoas escapando da perseguição não podem ser exigidas a deixar seus países de origem e adentrar em um outro país de uma forma regular e, portanto, não deve ser penalizadas por ter entrarem, ou por estarem ilegalmente no país onde procuram asilo; dadas as consequências muito graves que a expulsão de refugiados podem ter, tal medida só deve ser adotada em circunstâncias excepcionais que afetam diretamente a segurança nacional ou ordem pública; e a cooperação dos Estados com o ACNUR é essencial (...) ¹⁹ (FELLER, 2001, p.132).

Ao passo que tais princípios possam soar importantes para a consolidação de um regime comprometido com as vidas das pessoas às quais se destina, as práticas dos agentes, desde o início de sua concepção, não correspondem à esse discurso. Portanto, a convenção direcionou o regime para um caminho específico no tocante à questão do refúgio e representa, explicitamente, um documento embutido nas batalhas ideológicas da Guerra Fria. O regime não estabeleceria, ainda, uma imposição forte sobre os Estados para garantir a acolhida de refugiados em seus territórios, potencializando as lógicas soberanas e discricionárias, pautadas por cada Estado (MOREIRA, 2012, p.65).

¹⁹ Do original: “refugees (...) should not be returned to face persecution or the threat of persecution, the principle of nonrefoulement; protection must be extended to all refugees without discrimination; the problem of refugees is social and humanitarian in nature, and therefore should not become a cause of tension between states; since the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, a satisfactory solution to the problems of refugees can only be achieved through international cooperation; persons escaping persecution cannot be expected to leave their country and enter another country in a regular manner, and accordingly should not be penalized for having entered into, or for being illegally in, the country where they seek asylum; given the very serious consequences the expulsion of refugees may have, such a measure should only be adopted in exceptional circumstances directly impacting national security or public order; and cooperation of states with the UNHCR is essential (FELLER, 2001, p.132).

Diante disso, os EUA não aderem à convenção, pois não possuíam interesse, naquele momento do pós-guerra, na distinção entre migrantes econômicos e refugiados; e a própria URSS, tampouco concorda com os termos ali expostos, tendo em vista que isso representaria uma admissão de culpa no processo de violações de direitos causadoras do refúgio (*Ibidem*, p.64). As batalhas político-ideológicas e estratégicas estão interligadas, desde o início, aos significados e princípios construídos em torno da definição do regime. De tal modo, nenhum país comunista ou socialista chega a participar das reuniões iniciais de discussão da convenção e, com exceção da China e da Iugoslávia, nenhum de tais países assinaria a convenção antes de 1989 (SZTUCKI, 1999, p.55). Como explicitado no capítulo anterior, esses embates em torno do regime não perpassam somente cálculos racionais e econômicos, mas sim a disputa política interna em torno dos significados intersubjetivos que o refúgio pode assumir.

As décadas posteriores à formação do regime do refúgio foram marcadas por pressões sobre os ditames legais que o compunham a partir de novos contextos geográficos. As guerras de independência e luta anticolonial, na África e na Ásia, fizeram com que a Europa deixasse de representar o *locus* de proteção aos refugiados, gerando milhões de pessoas afetadas por violações e perseguições que não se enquadravam na definição consagrada na Convenção de 1951. É preciso salientar que esses outros contextos sempre existiram, mas não eram tomados como relevantes diante do caráter eurocêntrico que a questão do refúgio representava.

Essas populações, de outros territórios do globo, acabavam permanecendo em seus países de origem ou buscavam refúgio nos territórios vizinhos, gerando a predominância de um caráter sul-sul nesses movimentos migratórios forçados (LOESCHER, 1996, p.75). Além desses aspectos geográficos, presente nas regras e no inconsciente do regime do refúgio, os limites temporais impostos também limitavam o escopo de atuação do ACNUR, que tinha sua atuação restrita à emissão de recomendações aos Estados envolvidos (*Ibidem*, p.80).

Em 1967, finalmente, tais fatores de pressão incitaram a criação de um protocolo à Convenção de 1951, assinado na cidade de Nova Iorque por grande parte dos países, inclusive muitos que não haviam concordado com a convenção original, como os EUA (*Ibidem*, p.80). O Protocolo de 1967 derrubaria as barreiras geográficas e temporais, pelo menos no rigor da escrita da Convenção, aproximando o caráter do regime de uma concepção de refúgio mais ampla e menos eurocêntrica.

Na mesma linha de atuação, e pensando em seu contexto específico, a Organização da União Africana (OUA) inauguraria, em 1969, uma iniciativa de jurisprudência regional para a

ampliação da definição de refúgio. O tratado propunha, além das definições estabelecidas na Convenção de 1951, a extensão da categoria para uma compreensão individual relacionada aos contextos de guerra no continente africano, de forma que:

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 noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (OUA, 1969, p.3).

Se iniciam, assim, empreendimentos que procuram respaldar, com algum tipo de proteção, as categorias de pessoas que não se enquadram nos parâmetros clássicos do refúgio, se afastando da suposta universalidade da lógica particular consagrada e buscando soluções locais. Essa nova lógica, no contexto latino-americano da década de 1980, produz um instrumento muito significativo para a temática na região. Em um ambiente regional marcado por graves conflitos armados, um colóquio, a “Convenção de Cartagena” de 1984, amplia a definição de refugiado clássica, proposta pela Convenção de 1951 e avançada pelo Protocolo de 1967, consagrando um princípio de “espírito humanitário” que ficaria conhecido como o *Espírito de Cartagena*.

O colóquio procurava a formulação de soluções locais e regionais inovadoras para a situação dos migrantes forçados provenientes dos conflitos na América Central, nos quais grande parte dos afetados não se enquadrava no regime internacional até então. Nesse sentido, a Declaração assim argumentou sobre a categoria do refúgio na América Latina:

(...) 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 (ACNUR, 1984, p.3).

Ao apresentar critérios relacionados à situações de “violação maciça de direitos humanos”, a declaração atualiza o escopo da concessão de refúgio na América Latina para termos mais presentes nas práticas cotidianas do continente. O *espírito humanitário* de Cartagena, apesar de ser baseado em um instrumento não-vinculante e que não possui efeitos impositivos, se mostra relevante e penetrante na lógica local do regime ao ser discutido e incorporado em diversos arcaibouços jurídicos nacionais de países da região, inclusive no Brasil.

As inovações presentes em Cartagena propiciaram, além disso, uma vinculação e comprometimento maior dos países da região na cooperação e diálogo sobre a questão do refúgio. A partir disso, se disseminaram reuniões periódicas em um processo de revisão da Convenção, que ocorrem a cada 10 anos desde 1984, para a discussão de propostas e o compartilhamento de boas práticas sobre a temática. A primeira reunião de revisão, realizada em San José, na Costa Rica em 1994, reforça os ideais difundidos em Cartagena a partir da “Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas”, reiterando a importância da adoção da definição ampliada para uma efetiva proteção da população refugiada na América Latina (*Idem*, 1994).

Em seguida, a “Declaração e o Plano de Ação do México”, articulados em 2004 e adotados por 20 países latino-americanos naquele momento, procura destacar o importante fundamento do regime internacional do refúgio ligado às *soluções duradouras* de integração para as pessoas envolvidas, aspecto muitas vezes negligenciado (CASAGRANDE, JUBILUT, 2019). O Plano de Ação propõe 3 programas regionais para estimular respostas locais sobre a questão do refúgio: 1) “Cidades Solidárias; 2) “Fronteiras Solidárias”; e 3) “Reassentamento Solidário” (ACNUR, 2004). A primeira iniciativa foca em contextos urbanos, nos quais aponta a necessidade de estimulação da integração socioeconômica de pessoas em situação de refúgio a partir de medidas e programas que procurem mitigar as realidades de exclusão e desigualdade social (CASAGRANDE, JUBILUT, 2019, p.5). O segundo programa, por sua vez, advoga pela adoção de iniciativas específicas para os contextos de fronteira, levando em conta, simultaneamente as necessidades das comunidades locais e da população refugiada (*Ibidem*, p.5). Por fim, a terceira proposta de empreendimento estimulada recomenda a cooperação regional para a suavização das pressões exercidas pela concessão do refúgio a partir de soluções de reassentamento voluntário em outras localidades (*Ibidem*, p.5).

Ainda nessa perspectiva regional, a Declaração de Brasília sobre a proteção de refugiados e apátridas no continente americano, de 2010, e a Declaração e Plano de Ação do Brasil, de 2014, tentam reforçar o espírito humanitário da região e os programas de integração criados anteriormente, abordando situações que ainda não haviam sido contempladas. A Declaração de Brasília revitaliza os programas solidários, de 2004, e os difunde para mais localidades (ACNUR, 2010). O Plano de Ação do Brasil, no que lhe concerne, advoga pelo fim de qualquer situação causadora da condição de apatridia na América Latina, até 2024 (*Idem*, 2014). Essa agenda latino-americana, de constante diálogo, permite um comprometimento cada vez maior com os princípios do refúgio na região; tendo em vista que na Convenção de

Cartagena somente 10 Estados se fizeram presentes e na Declaração e Plano de Ação do Brasil, 30 anos depois, 31 Estados nacionais participaram das discussões (CASAGRANDE; JUBILUT, 2019, p.4).

No âmbito internacional, no que lhe diz respeito, o regime do refúgio passa, nas últimas décadas, a lidar com dimensões de deslocamentos forçados cada vez maiores. Ao final de 2019, somente as pessoas com status já reconhecido de refúgio chegavam ao número de 20 milhões de indivíduos, quase dobrando o número reportado em 2009 (ACNUR, 2020a). As dinâmicas geográficas que perpassam o refúgio passam a ser novamente alvo de preocupações das principais potências, a partir do aumento da chegada de refugiados no norte global e do retrato de uma grande “crise” dos refugiados nessas localidades, apesar de todos os dados demonstrarem como as relações sul-sul ainda representam a principal rota de deslocamento e permanência para as populações refugiadas (ACNUR, 2020a).

O Pacto Global do Refúgio (ONU, 2018a) e o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (*Idem*, 2018b) foram iniciativas contemporâneas que pretendiam produzir novas práticas e mecanismos de atuação para o regime, baseadas nas experiências atuais, em que as distinções entre o refúgio e as migrações se mostram, cada vez mais, tênues. As iniciativas propunham abordar, de forma conjunta, o grande debate contemporâneo dos fluxos mistos, entendendo que as migrações e o refúgio possuiriam características em comum que demandariam estratégias, que apesar de separadas, deveriam conter coesão em suas práticas de proteção (GRANDI, 2019, p.6). Os Pactos, mesmo apoiados em recomendações não-vinculantes, foram alvo de severas críticas e abstenções em um contexto atual de aumento dos discursos de xenofobia e racismo para com migrantes e refugiados.

Como observado, desde sua concepção, as discussões em torno do significado do refúgio foram perpassadas por disputas que se mostram afastadas dos princípios que o próprio regime se diz advogar. Dessa forma, os pilares e práticas defasados do regime internacional de proteção aos refugiados se revelam, na verdade, mecanismos de exclusão eficientes e competentes, que necessitam ser tomados em consideração diante dos desafios de elegibilidade presentes no contexto recente, perpassados por estruturas que perpetuam desigualdades econômicas e ambientais.

2.3 Práticas “competentes” de elegibilidade e uma categoria “ideal”

O exercício pleno do direito de refúgio está, permanentemente, sujeito ao êxito das relações políticas, não sendo a construção dessa categoria uma simples questão de seleção e escolhas, mas sim uma série de opressões implícitas à todo o processo (BITTENCOURT, 2016, p.28), características do dia-a-dia de interação entre agentes que lutam por posições melhores no *campo*. Desse modo, diferente do que é pautado nos argumentos do senso-comum, se torna preciso politizar a discussão sobre a categoria do refúgio, ao reconhecê-la como contingente e inseri-la no contexto de funcionamento de seu próprio regime. Em vista dessas condições, o termo “refugiado” não se mostra uma descrição apolítica, meramente burocrática, pois carrega em si identidades politizadas impulsionadas tanto por categorizadores como pelos categorizados (HADDAD, 2008).

Dessa maneira, as muitas interpretações sobre o rótulo do refúgio dependem de seu contexto, podendo ser mais aceitas ou não, a partir das especificidades presentes em cada processo de construção desses significados. Na Convenção de 1951, que define a versão do rótulo consagrada internacionalmente, a legitimidade do refúgio se manifesta no conceito do “fundado temor de perseguição”. Como descrito, cada termo dessa sentença — o “fundado, o “temor”, e a “perseguição” — eram fruto de aplicações necessariamente carregadas de critérios de elegibilidade particulares de seus *locus* de criação; porém são tidas como aplicáveis em qualquer situação, em uma perspectiva totalizante.

Esse elemento de legitimação se configura como uma forma de elegibilidade individual, se diferenciando da lógica anterior à Convenção de concessão coletiva do status do refúgio, na qual o simples fato de pertencer à um grupo entendido como perseguido bastava para essa verificação (JUBILUT, 2007, p.48). Os significados presentes nesse critério, contudo, foram diagramados para que uma suposta interpretação objetiva pudesse ser observada, excluindo as subjetividades presentes nos sentimentos de cada indivíduo. Dessa forma, uma aferição das condições objetivas do Estado do qual os solicitantes de refúgio fogem é disseminada como o principal mecanismo dos rituais burocráticos de concessão e verificação do status de refugiado. Essa verificação é produzida através de processos que variam de país para país, mas que consistem normalmente de relatórios de informação sobre o contexto local e de entrevistas diretas com os solicitantes (*Ibidem*, p.48).

Ambos esses procedimentos, no entanto, carregam profundas diretrizes subjetivas à medida que não são considerados os comprometimentos e sistemas de disposição sobre os indivíduos que o performam. O *habitus* dos agentes migratórios, a *doxa* dos campos do refúgio em cada país e os comprometimentos soterrados no regime condensam mecanismos

supostamente apolíticos que tomam a exclusão como norma, em defesa da soberania e da ordem. Nesse processo de elegibilidade, Facundo Navia indica como a apresentação dos testemunhos e documentos diante desses mecanismos de exclusão, com a finalidade de se provar sua própria condição de refúgio, se torna uma prova de existência material, mobilizando corpos e presenças (FACUNDO NAVIA, 2017, p.24) e reificando a validação dominada pelo ACNUR e pelos instrumentos do regime.

Portanto, os dispositivos burocráticos institucionalizados em um mundo de agências, ONGs, governos e indivíduos carregam, neles próprios interesses determinantes e ditados pela vida política de interação e disputas (ZETTER, 1991). O refugiado “ideal” se manifesta como uma categoria de existência primeiramente alvo dessas contendidas e, somente após tal fato, perpassado pelos critérios humanitários de proteção do regime. Os rótulos do refúgio e os critérios de elegibilidade presentes nos rituais cotidianos de sua concessão são orquestrados de forma a criar mais barreiras e menos refugiados (*Idem*, 2007).

Nesse sentido, as diferenciações entre as migrações voluntárias e as migrações forçadas são parte fundamental do estabelecimento e consolidação do regime internacional do refúgio. Enquanto os migrantes voluntários se deslocariam por vontade própria, as pessoas em situações forçadas não possuiriam tal caráter de agência e escolha, realizando a migração de forma independente às suas preferências, por fatores que colocariam em risco suas vidas (CASTLES, MILLER, 2003). Tais distinções permitiram, de tal modo, a disseminação de particularidades próprias de gestão para cada categoria

Todavia, como exposto, nem todo migrante forçado se enquadra na definição do refúgio. *Deslocados Internos*, por exemplo, estariam classificados como migrantes forçados, mas não como refugiados, pois não teriam rompido uma fronteira nacional e estariam se movimentando dentro de seus próprios territórios, regidos pela lógica soberana (MOREIRA, 2012, p.16) Os *apátridas*, ademais, seriam uma categoria própria, a partir de sua desvinculação jurídico-política ao Estado-Nação e sofrendo com as mazelas que a ausência de cidadania representa (ARENDDT, 1989). Ainda nesse tópico, na literatura internacional, os termos “*asylum*” (asilo) e “*refugee*” (refúgio) são usados de forma intercambiante. Contudo, no contexto latino-americano, o asilo político (territorial ou diplomático) foi consolidado como instrumento particular de proteção, com suas próprias tradições e fundamentos, sendo amplamente utilizado por pessoas perseguidas pelos regimes autoritários da região ao longo da história (MOREIRA, 2007, p.17).

As migrações “puramente econômicas”, entretanto, merecem destaque, no contexto contemporâneo, pela sua ligação com o instituto do refúgio. As situações de crises estruturais e conjunturais, inerentes ao modo de produção e a distribuição desigual de *capital* por todo o globo, fornecem circunstâncias nas quais a busca por um novo território pode representar a diferença entre a vida e a morte. Cada vez mais, as categorias se mostram fluidas e turvas, mesmo que os ditames de suas definições permaneçam engessados. Segundo o ACNUR, em seu “Manual de procedimentos e critérios para a determinação do status do refúgio e diretrizes para a proteção internacional”, as diferenças entre migrantes econômicos e refugiados são definidas da seguinte forma:

Um migrante é uma pessoa que, por razões diferentes das contidas na definição, deixa voluntariamente o seu país para fixar residência noutro local. Ele pode ser movido pelo desejo de mudança ou aventura, ou pela família ou outros motivos de natureza pessoal. Se ele é movido exclusivamente por considerações econômicas, ele é um migrante econômico e não um refugiado. A distinção entre um migrante econômico e um refugiado é, no entanto, por vezes confusa da mesma forma que a distinção entre medidas econômicas e políticas no país de origem de um requerente nem sempre é clara. Por trás das medidas econômicas que afetam o sustento de uma pessoa, pode haver objetivos ou intenções raciais, religiosas ou políticas dirigidas contra um determinado grupo. Quando as medidas econômicas destroem a existência econômica de uma determinada seção da população (por exemplo, retirada de direitos comerciais ou tributação discriminatória ou excessiva de um grupo étnico ou religioso específico), as vítimas podem, de acordo com as circunstâncias, tornar-se refugiadas ao deixar o país. Se o mesmo se aplicaria às vítimas de medidas econômicas gerais (ou seja, aquelas que são aplicadas a toda a população sem discriminação) dependeria das circunstâncias do caso. Objeções a medidas econômicas gerais não são, por si só, boas razões para solicitar o status de refugiado. Por outro lado, o que parece à primeira vista ser principalmente um motivo econômico para a partida pode, na realidade, envolver também um elemento político, e podem ser as opiniões políticas do indivíduo que o expõem à graves consequências, ao invés de suas objeções às medidas econômicas próprias²⁰ (ACNUR, 2019b, p.22, tradução nossa).

Como reconhecido pelo ACNUR, as diferenciações entre as categorias são complexas. Se verificam, por todo o globo, situações de “fluxos mistos”, com migrantes econômicos e

²⁰ Do original: “A migrant is a person who, for reasons other than those contained in the definition, voluntarily leaves his country in order to take up residence elsewhere. He may be moved by the desire for change or adventure, or by family or other reasons of a personal nature. If he is moved exclusively by economic considerations, he is an economic migrant and not a refugee. The distinction between an economic migrant and a refugee is, however, sometimes blurred in the same way as the distinction between economic and political measures in an applicant’s country of origin is not always clear. Behind economic measures affecting a person’s livelihood there may be racial, religious or political aims or intentions directed against a particular group. Where economic measures destroy the economic existence of a particular section of the population (e.g. withdrawal of trading rights from, or discriminatory or excessive taxation of, a specific ethnic or religious group), the victims may according to the circumstances become refugees on leaving the country. Whether the same would apply to victims of general economic measures (i.e. those that are applied to the whole population without discrimination) would depend on the circumstances of the case. Objections to general economic measures are not by themselves good reasons for claiming refugee status. On the other hand, what appears at first sight to be primarily an economic motive for departure may in reality also involve a political element, and it may be the political opinions of the individual that expose him to serious consequences, rather than his objections to the economic measures themselves.” (ACNUR, 2019b, p.22).

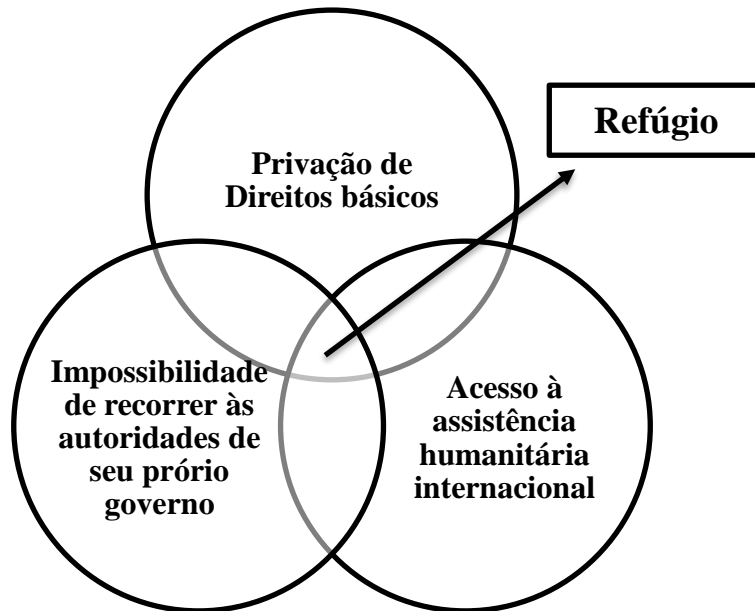
peessoas em situação de refúgio, caminhando lado a lado, em um processo no qual diferenciar cada indivíduo em uma categoria específica se mostra impossível (BÓGUS, JAROCHINSKI SILVA J, JAROCHINSKI SILVA S, 2017). O sistema protetivo do cenário internacional para migrantes, entretanto, não se mostra eficaz ou mesmo digno de reconhecimento. A “Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias” (ONU, 1990), na qual algumas medidas para o acolhimento dessas situações poderiam ser acordadas, foi completamente ignorada pela maioria dos Estados. As estruturas de proteção internacional recaem somente no ineficaz regime internacional do refúgio, que não compreende outras situações para além do escopo consagrado por seu arcabouço teórico.

Logo, as ameaças individuais que gerariam as situações de refúgio estariam focadas apenas nas situações de perseguição, ignorando os constrangimentos causados pelas calamidades naturais e pelas ameaças de subsistência econômicas vitais (SHACKNOVE, 1985). Os fluxos mistos, portanto, estariam fadados à permanecerem fora da lógica de proteção do regime, na medida que a agravada situação econômica, que produz inúmeras violações e privações, não seria digna da lógica do refúgio. Mais uma vez, os fatores políticos perpetuadores dessas desigualdades não são, de forma alguma, considerados.

Andrew Shacknove propõe, assim, alguns fundamentos para a consideração de novas formas de elegibilidade, em favor de um aumento do escopo teórico dos pilares do regime do refúgio através da consideração dos critérios econômicos e ambientais. Para o autor, contudo, para que a situação econômica de um país pudesse, realmente, ser tomada como produtora de uma situação de refúgio, três fatores deveriam estar ausentes na realidade dos indivíduos de um Estado-nação: 1) a disposição de tecnologias de processamento dos recursos; 2) a presença de infraestruturas de comércio igualitárias; e 3) a disseminação de métodos e logísticas de distribuição de forma equitativa (SCHACKNOVE, 1985, p.280).

A verificação dessas realidades materiais essenciais e universais teria de ser combinada, todavia, à ausência de instrumentos protetivos dentro das fronteiras nacionais e à possibilidade de acesso aos procedimentos de assistência humanitária internacional. Na visão do autor, a categoria do refúgio se desenha através do diagrama proposto na Figura 1:

Figura 1 - Condições para o reconhecimento do refúgio, segundo Shacknove.



Fonte: Elaboração própria, baseado em SHACKNOVE, 1985.

Na tentativa de superar os problemas de definição do refúgio e a ausência de proteção para milhões de pessoas que estão fora do escopo de proteção do regime, Alexander Betts, por sua vez, propõe uma abordagem mais ampla de migração, a “*migração por sobrevivência*”:

Para destacar a situação das pessoas que fogem da privação de direitos básicos, em vez de apenas perseguição, desenvolvo o conceito de migração de sobrevivência. Se refere à pessoas que estão fora de seu país de origem devido à uma ameaça existencial para a qual não têm acesso à um recurso ou resolução doméstica. O conceito não se concentra em uma causa subjacente específica do movimento - seja perseguição, conflito ou causa ambiental, por exemplo. Em vez disso, baseia-se no reconhecimento de que o que importa não é privilegiar causas particulares de movimento, mas sim identificar claramente um limiar de direitos fundamentais, que, quando indisponível em um país de origem, exige que a comunidade internacional permita que as pessoas cruzem uma fronteira internacional. e recebam acesso à um santuário temporário ou permanente. Os refugiados são um tipo de migrante de sobrevivência, mas muitas pessoas que não são reconhecidas como refugiados também se enquadram na categoria²¹ (BETTS, 2013, p.17, tradução nossa).

O argumento central do autor é que com a ausência de precisão legal, os Estados respondem de maneira inconsistente aos fluxos de migrantes forçados advindos de situações de

²¹ Do original: “To highlight the situation of people fleeing basic rights deprivations rather than just persecution, I develop the concept of survival migration. It refers to people who are outside their country of origin because of an existential threat for which they have no access to a domestic remedy or resolution. The concept does not focus on a particular underlying cause of movement—whether persecution, conflict, or environment, for example. Instead, it is based on the recognition that what matters is not privileging particular causes of movement but rather clearly identifying a threshold of fundamental rights, which, when unavailable in a country of origin, requires that the international community allow people to cross an international border and receive access to temporary or permanent sanctuary. Refugees are one type of survival migrant, but many people who are not recognized as refugees also fall within the category” (BETTS, 2013, p17).

violações graves de direitos humanos. Em alguns casos essas populações são acolhidas e tratadas como refugiados e em outros não. Essa inconsistência tem sérias implicações humanitárias, além de ser arbitrária de uma perspectiva normativa (BETTS, 2013, p.20). É preciso, portanto, atualizar o escopo legal das convenções e tratados internacionais para que a sobrevivência de inúmeras pessoas seja garantida. Dessa forma, as definições que enquadram e determinam a proteção sobre os refugiados evoluíram com o tempo, através de jurisprudências de contextos particulares (*Ibidem*, p.15). Contudo, esses arranjos se demonstram muito mais lentos do que a realidade do desterro forçado e até mesmo descomprometidos com os princípios que se dizem nortear o regime.

No entanto, Betts e Schacknove pecam nas suas considerações ao perpetuarem a lógica do refúgio como uma situação “anormal”, passível de intervenções no sentido de retomar os verdadeiros fundamentos liberais e soberanos de ordem. Os autores e suas proposições de aumento dos fundamentos do regime, apesar de proporem medidas que beneficiariam um maior entendimento da categoria, não questionam os alicerces que perpetuam a contínua produção de pessoas que precisam de proteção.

O refúgio é tido, nessas análises tradicionais, como uma representação evidente e corporal da falência de um sistema de Estados contratual, que não consegue proteger seus cidadãos das formas de violência presentes em situações iliberais. Nessa perspectiva, o surgimento de pessoas em situação de refúgio é fruto dessas práticas iliberais de governança e é contrastado com a normalidade presente no cidadão protegido e enraizado nas fronteiras nacionais seguras (HADDAD, 2008). Essa visão, que perpassa muito da própria literatura produzida sobre o regime internacional do refúgio e sua história, contudo, pouco questiona como a própria estrutura, atuação e interação dos Estados perpetua a produção de refugiados, a partir de lógicas assaz competentes (ADLER-NISSEN, POULIOT, 2014).

Em uma perspectiva crítica sobre a lógica soberana dos Estados-nação e das relações internacionais, o próprio funcionamento “normal” do mundo e de seus agentes produz as violências causadoras do refúgio. A produção de populações refugiadas se mostra não uma exceção, mas intrinsecamente enraizada no contexto de interação entre os agentes relevantes e de manutenções das fronteiras físicas e simbólicas entre os mesmos. Dessa maneira, tomar o refúgio como sendo um fenômeno fruto de contextos excepcionais, como o do pós-guerra, esconde o caráter permanente das violências localizadas cotidianamente e perpetua as divisões entre ambientes nacionais e internacionais (WALKER, 1993) à medida que os refugiados são tratados como um problema exterior (HADDAD, 2008).

De tal modo, Emma Haddad, invertendo os argumentos consagrados, encara o refúgio como permanente, fruto da ordem “normal” de funcionamento do mundo (HADDAD, 2008). Assim, os refugiados se posicionam entre as soberanias, em um processo no qual não são protegidos nem pela lógica internacional nem pelos Estados e em que sua própria existência se demonstra questionada. Logo, os alicerces do regime internacional do refúgio giram em torno das dicotomias inclusão/exclusão, admissão/rejeição, desejável/indesejável, demarcando as fronteiras dos que “merecem” direitos e a aceitação político, econômica e social do Estado (MOREIRA, 2012, p.23). As práticas perpetuadas pelo regime se apresentam, nesse sentido, como eficientes ao manterem os refugiados e outras categorias excluídas afastadas devido à sua própria lógica de funcionamento.

Essa localização limítrofe se consolida nos argumentos sobre o que configura um refugiado “merecedor” de proteção, tendo em vista que o reconhecimento da condição de refúgio configura a admissão desse mecanismo produtor de violências. A partir disso, a categoria “ideal”, submersa nos discursos de legitimidade humanitários, se apresenta inatingível diante da realidade observada. Dessa forma, o regime procura distinguir, a todo custo, os ideais passíveis de proteção das outras formas “impuras” de migração, sendo que mesmo os indivíduos que chegam a ser acolhidos são aqueles que se enquadram nos critérios extremamente específicos de merecimento.

Portanto, o *campo* do refúgio tipifica a categoria de “refugiado” a partir da alteridade em relação à essas demais categorias. Essa diferença deve ser, constantemente, demarcada para que o refugiado “ideal”, “normal” e “puro” não seja contaminado pelos resíduos imbricados nas demais formas de migração (FACUNDO NAVIA, 2017, p.26). Todavia, como o próprio refúgio é tomado como residual e anômalo perante a demarcação nacional do Estado-nação, as interações entre o refúgio e essas outras categorias indicam o encontro de uma “anormalidade contaminante” do migrante com uma “anormalidade pura” e comum presente nos refugiados e em suas vidas cotidianas (*Ibidem*, p.27).

De uma forma global, as respostas contidas nas políticas de imigração e do refúgio são baseadas nessa lógica, a partir das dinâmicas do capitalismo, de um lado, e pelas estruturas e interações entre os Estados, inseridas nas dinâmicas de seus contextos e circunstâncias próprias (ZOLBERG, 1999). Na sua forma contemporânea, essas perspectivas parecem uníssonas nos seus comprometimentos de apresentar fronteiras, cada vez mais, fechadas. Essa linha de atuação prevalece globalmente embutida nesse sistema internacional de Estados-nação que reifica as soberanias e perpetua as condições desiguais entre os agentes (*Ibidem*).

Os fluxos mistos, assim, pressionam por reconhecimento à medida que as barreiras que separam as pessoas fugindo por motivos ligados à perseguições se tornam tênues diante dos números expressivos de indivíduos que buscam se afastar de privações de direitos básicos, por razões de pura sobrevivência. Essa combinação heterogênea confunde os instrumentos de validação do refúgio e pressiona o rótulo do refugiado “ideal”, compromissado com a manutenção da forma “normal” do mundo (MALKKI, 1995).

O que deve ser levado em consideração, contudo, é que a própria estrutura de formação do regime e a lógica do refúgio perpetua essa defasagem, a partir de suas práticas competentes de exclusão, regidas internamente no *campo*, e que criam categorias ideais inalcançáveis. O recente caso do fluxo venezuelano de migrantes forçados na América Latina e as respostas brasileiras à essa situação serão tomadas, no próximo capítulo, como um exemplo dessa realidade complexa do regime internacional do refúgio.

3 O FLUXO VENEZUELANO E SUAS INTERPRATAÇÕES

A Venezuela enfrenta uma grave situação de embates políticos e de crise econômica, que afeta grande parte de sua população. O atual panorama do país é fruto de seguidas crises nas bases produtivas e sociais da nação sul-americana, desde 2013, com a morte do então presidente Hugo Chávez e a ascensão de Nicolás Maduro ao palácio de Miraflores. Nesse sentido, o governo se defronta com o crescimento da oposição e um ambiente internacional desfavorável ao setor petrolífero, principal pilar da economia venezuelana.

A situação desfavorável de seus rumos internos afeta, sobretudo, a dignidade e a sobrevivência da população civil, que se enxerga entrelaçada em meio à uma intrincada teia de disputas internas e externas que se confundem. Os relatos de escassez de produtos básicos de saúde e de medicamentos, o aumento dos índices de insegurança alimentar, a desvalorização dos salários e o ambiente político complexo e violento impulsionaram, desde então, um êxodo maciço da população rumo ao exterior. Nesse sentido, a busca por condições mínimas em outros territórios, por parte da população venezuelana, se intensificou como uma possibilidade determinante. Permanecer, para muitas pessoas, não se tornava mais uma opção, quer tais fatos estivessem contemplados pelo instituto do refúgio ou não.

Dessa forma, ao passo que a população venezuelana se torna a principal nacionalidade de migrantes na América Latina e uma das mais delicadas situações no mundo todo, as discussões sobre o encaixe desse fluxo de migrantes forçados nos ditames de proteção internacional se intensificam. As práticas de elegibilidade tradicionais e o escopo teórico do regime do refúgio pautado pela Convenção de 1951 não se mostraram suficientes para persuadir a concessão do status de refúgio para esse fluxo de pessoas na maioria dos Estados. Contudo, interpretações alternativas, ancoradas pelo *Espírito de Cartagena* podem e são vistas como critérios legítimos, em algumas situações, como é o caso atual do regime do refúgio no Brasil.

Entretanto, essa não se mostrou a postura brasileira, desde o início da chegada de venezuelanos e venezuelanas no país. Desse modo, a migração forçada venezuelana se coloca no centro de um debate sobre elegibilidade e sobre os alicerces políticos envolvidos na concessão do refúgio. Compreender de que forma essa situação específica foi diagramada e como os significados do refúgio foram ali disputados, permite a elucidação das maneiras práticas que o regime e seus pilares atuam.

Assim, o presente capítulo propõe um esforço sobre o contexto do fluxo venezuelano e suas condições de elegibilidade que levam à migração forçada, a partir das discussões dos princípios do regime do refúgio discutidas anteriormente. A situação desse fluxo particular é analisada diante de uma perspectiva crítica do refúgio e de seus usos políticos associada à uma leitura interessada nos direitos humanos e sua seletividade. Ademais, o fluxo venezuelano é destrinchado, a partir de seus agentes e mecanismos, ilustrando as respostas práticas desses dispositivos e as interpretações do caso específico dos indivíduos venezuelanos, bem como a concessão de residência temporária para essa população no Brasil. Finalmente, são apresentadas as condições de possibilidade que permitiram o reconhecimento, por parte do novo governo brasileiro, da condição de refúgio no caso da Venezuela e o que tal fato representa no tocante à proteção dessa população.

3.1 Contexto atual da Venezuela e a legitimidade dos direitos humanos

Abordar a situação interna da Venezuela, que leva milhões de pessoas à deixarem suas residências habituais, não se mostra, de forma alguma, um empreendimento fácil. Esse empenho de pesquisa, por si só, seria digno de uma investigação muito maior do que a aqui proposta. Ademais, em que pese a sua importância, a compreensão dos complexos meandros políticos internos do país não é o foco do presente trabalho. De tal forma, nas próximas páginas se apresenta um desafio de um breve esboço dos motivos relatados para o êxodo maciço do país sul-americano nos últimos anos, a partir de algumas interpretações e dados que em si mesmo possuem apreciações e comprometimentos ideológicos.

Logo, para Edgardo Lander, sociólogo venezuelano, a situação de crise na Venezuela não é nova, sendo parte de um processo político enraizado de dependência do modelo petroleiro rentista que caracteriza sua situação interna nas últimas quatro décadas (LANDER, 2017). Essa situação se viu suavizada a partir dos anos de liderança carismática do presidente de esquerda Hugo Chávez (1999 – 2013), pela legitimidade política proporcionada pela Constituição de 1999 e pelo significativo preço elevado do barril de petróleo, durante esse período. Porém, no decorrer do processo *bolivariano*²² não se tomaram medidas significativas de transformação

²² 2 “O “bolivarianismo” pode ser descrito como um processo de atribuição de conteúdo à sociedade venezuelana, difundido porém não criado por Chávez, através da formação de símbolos, que reforçam os valores que à definem

dessa estrutura produtiva no país, ocasionando o aprofundamento desse estado de dependência do petróleo, gerando momentos nos quais as cifras do produto chegariam a representar até 96% de todo o valor de exportações do país (LANDER, 2017, p.188).

O governo de Chávez acabou atrelando as arrecadações geradas por tais exportações de sua principal *commodity*, nesse ambiente econômico favorável, ao desenvolvimento das políticas sociais que melhoraram substancialmente a vida da maior parte da população desde sua chegada à presidência (*Ibidem*, p.188). O país se valia, assim, dos preços internacionais excepcionalmente altos do petróleo para ampliar seus programas sociais, fortalecer o poder de intervenção do Estado, reestatizando empresas antes privatizadas e dando impulso à sua agenda internacional (MARINGONI, 2009, p.183). Dessa maneira, durante esse período de relativa estabilidade econômica, se reduziram notadamente as desigualdades sociais e, no âmbito político, se aprofundaram os mecanismos de participação social, gerando fortes níveis de legitimidade ao governo junto à população mais pobre.

Apesar de suas limitações, o processo implementado pela Venezuela *bolivariana* é significativo quando comparado às inúmeras décadas de ortodoxia liberal e desigualdade social violenta na história do país e do restante da América Latina (LANDER, 2005). A Constituição de 1999 — mesmo não adentrando em questões controversas como a propriedade privada e os direitos econômicos das grandes elites — se demonstra definitivamente importante ao aprofundar as próprias garantias de direitos econômicos, sociais e políticos para a população, inclusive incorporando as principais proposições ligadas às reivindicações de direitos humanos das organizações da sociedade civil local (*Ibidem*, p.196).

Todavia, a partir de 2013, os principais pilares de sustento desse pacto de harmonia e da legitimidade do governo se esfacelam com a morte de Chávez e a elevação significativa do preço do barril de petróleo. O Estado *bolivariano* não logrou mudar suas características burguesas e o poder econômico continuou, mesmo com Chávez, nas mãos dos integrantes do topo da pirâmide social e de seus sócios internacionais (MARINGONI, 2009, p.183). Em 2014, um ano após a morte do ex-presidente, as exportações do petróleo venezuelano haviam caído de números que chegavam à \$100 dólares por barril para cerca de apenas \$25 dólares (LANDER, 2017, p.189). Na visão de Lander, o governo atual do presidente Nicolás Maduro, que assume em 2013, pouco se mostra realmente democrático e popular na gestão da crise.

nacionalmente, se estruturando no fortalecimento da figura do Libertador, revolucionário e herói da pátria Simon Bolívar (LANDER, 2005, p.195).

Apesar dos constrangimentos internacionais desestabilizadores serem latentes, a população acaba por sofrer diante de respostas necessárias que não aparecem.

De tal modo, no cenário recente, a Venezuela enfrenta contundente dificuldade para prover condições dignas para sua população. A expressiva inflação impactou o poder de compra da moeda local, o Bolívar, ocasionando rápida subida nos preços e inflação. Assim, significativa parcela dos habitantes das classes sociais mais baixas necessita esperar, por horas e em enormes filas, para conseguir comprar os produtos básicos subsidiados pelo governo (como farinha, arroz, óleo, etc). Muitos não conseguem.

O descontentamento popular resultante vem gerando uma série de atritos entre as forças do Estado e a população. A oposição, por sua vez, organizada ao redor da direita, tem crescido e convocado inúmeras passeatas contrárias à Maduro, nas quais, por diversas vezes, ocorreram enfrentamentos entre os dois lados. Nesse contexto de polarização política, foram denunciados inúmeros casos de detenções arbitrárias (PROVEA, 2017) e repressões, violentas e desproporcionais, aos protestos, ocasionando incontável número de vítimas (*Ibidem*).

Dessa forma, a crise terminal do Estado rentista novamente se apresentava com força no contexto interno do país, de forma ainda mais dramática. Tal situação, com a chegada de Maduro ao poder, indica uma série de disputas internas entre oposição e governo, criando instabilidades políticas e uma intrínseca deterioração da qualidade de vida da população de forma alarmante. Esse contexto instável não parece se encontrar perto de soluções no curto prazo. Em 2019, o deputado opositor Juan Guaidó, apoiado por grande parte dos países ocidentais, se autoproclama presidente, criando uma circunstância de dualidade política, que apesar de pouco aceita pela população local, dificulta ainda mais a proposição de soluções e redução das violências (HISRT et al, 2020).

Nesse sentido, o país se afunda em um processo de isolamento externo e de repressão interna. Os direitos de acesso à uma vida digna, para parte da população, passaram a se manifestar de forma escassa em meio à incapacidade do governo de prover os recursos que financiavam anteriormente as políticas sociais subsidiadas para seus habitantes. A ausência desses fatores colocou em risco os processos de continuidade dos mecanismos de participação popular e de diminuição das desigualdades históricas no país, com a revolução *bolivariana*.

É importante destacar que as informações estatísticas atuais da economia, da política e da qualidade de vida no país são de difícil análise pois o governo venezuelano optou por não

mais divulgar, recentemente, boletins e dados que confirmassem a profundidade da crise econômica e política. Essa situação gera ainda mais incertezas pois os dados disponíveis aos quais se têm acesso são muitas vezes produzidos por instituições internacionais com profundos interesses na situação interna do país. Em virtude de tal fato, procuramos buscar alguns dados que ilustram essa situação conturbada, mas que foram produzidos por instituições locais, que mesmo também perpassadas pelas disputas internas e pela lógica violenta dos *campos* venezuelanos, podem exemplificar um cenário da realidade local um pouco mais consistente.

De todo modo, os números e relatórios de violações ligados à essas privações e violações aqui brevemente observados se seguem em um emaranhado estatístico impossível de ser totalmente coberto nas páginas aqui dispostas. Nesse sentido, como apontado anteriormente, essa exposição de infundados dados, presentes em praticamente todas as análises sobre a realidade atual do país, é em si mesma um objeto de análise complexo. Parece impossível traduzir em números uma determinada realidade social tão complexa, principalmente nesse contexto em que as dimensões estatísticas são imbricadas pelos regimes hierárquicos de ordenamento social que eles próprios pretendem traduzir (FACUNDO NAVIA, 2017, p.22). O próprio regime do refúgio se manifesta totalmente dependente desses números para se aparentar válido e legítimo. Assim, a circulação de informações ligadas à violações de direitos humanos e as produções sobre os critérios legítimos de proteção não devem ser afastadas de suas responsabilidades comprometidas com visões interessadas sobre o regime do refúgio e os demais atrativos em jogo.

Com isso em mente, as violações dos direitos mais básicos na Venezuela podem ser interpretadas como conectadas diretamente à impedimentos de acesso à um ambiente digno de seus cidadãos, através de condicionantes especialmente ligados à saúde e à segurança alimentar. A partir de 2015, esse ambiente de escassez de condições substanciais é exacerbado e demonstrado pelos relatórios da sociedade civil venezuelana. A cesta básica de alimentos no país, em novembro de 2017, chegou ao valor de mais de 3 bilhões de bolívares, ao passo que com um salário mínimo, da mesma época, somente seria possível adquirir 4.6% da própria cesta (PROVEA, 2018, p.16). Essa situação, impulsionada também por um câmbio monetário paralelo, gera uma série de desvios de produtos e mercados que coexistem com os tradicionais validados pelo Estado; condicionando o acesso à tais artigos e serviços à parte de uma elite local. Desse modo, a hiperinflação gera uma forte divisão e estratificação social, criando uma parte da sociedade que consegue se utilizar do dólar estadunidense; e outra, que com seu

reduzido poder de compra a partir do bolívar, não consegue sobreviver de forma digna (HIRST et al, 2020, p.4).

Quanto ao acesso à saúde, segundo os dados coletados por uma rede de organizações venezuelanas dedicadas à questão, pelo menos 60% dos serviços de assistência médica disponíveis em 2011 foram perdidos entre os anos de 2012 e 2017 (PROVEA, 2018, p.10). Tais números do ano de 2017 nos atendimentos na saúde, por sua vez, apontavam para um registro de 48% nos índices de grávidas com sintomas de desnutrição aguda (CARITAS VENEZUELA, 2018). No espaço de um ano, entre 2016 e 2017, a desnutrição infantil havia aumentado em mais de 100%, passando de 8% para 16.2% (PROVEA, 2018, p.29). Recentemente, as violações ligadas à saúde, em hospitais públicos, aumentaram 247% no último ano, passando de 16.186 reclamações em 2018 para 56.175 em 2019, a partir de relatos da ausência de insumos e medicamentos básicos e de inoperância dos equipamentos médicos (*Idem*, 2019, p.19),

Essas privações de direitos através da deterioração da prestação dos serviços mais básicos foram a segunda maior causa de protestos realizados no país no ano de 2019, perdendo apenas para as mobilizações da oposição contrárias ao governo, segundo os dados do Observatorio Venezolano de Conflito Social. Das 16.739 mobilizações registradas nos 12 meses do último ano, 5.375 protestos corresponderam à demanda de serviços básicos, sendo os maiores montantes ligados à demandas por energia elétrica, 2.570 protestos, seguidos pelas demandas por água potável, que somaram 1.777 mobilizações (OBSERVATORIO VENEZOLANO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL, 2019).

Diante disso, o ambiente cotidiano de um grande fragmento da população parece estar atrelado à essa situação econômica árdua. Contudo, as interpretações sobre essa realidade não podem ser tiradas de contexto. Uma “crise humanitária” pode possuir diferentes significados e sua definição, assim como qualquer definição, é extremamente política. Uma elucidação tradicional possível sobre essa categoria pode descrever esse contexto da seguinte forma:

(...) uma ‘crise humanitária’ é qualquer situação em que haja uma ameaça generalizada à vida, segurança física, saúde ou subsistência básica que está além da capacidade de enfrentamento dos indivíduos e das comunidades em que residem. As crises humanitárias podem ser desencadeadas por eventos ou processos, e podem se desdobrar naturalmente, em combinação com fatores antrópicos e/ou por acidente ou má vontade humana. Furacões, ciclones, tsunamis, terremotos, epidemias e pandemias, acidentes nucleares e industriais, “atos de terrorismo”, conflito armado, degradação ambiental, seca, fome, outros impactos da mudança climática e situações de violência generalizada e instabilidade política são todos gatilhos potenciais. (...) A falta de, ou pobre, governança nacional e local e preparação para emergências, altos níveis de pobreza e desigualdade, violações dos direitos humanos, acesso insuficiente a serviços básicos e fraquezas na capacidade local e nacional combinam-se para

precipitar (e às vezes perpetuar) crises humanitárias²³ (MARTIN, WEERASINGHE, TAYLOR, 2014, p.29, tradução nossa).

No contexto de resposta internacional à essas situações, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), após uma visita de sua comissária Michelle Bachellet ao território venezuelano, publicou em 2019 um relatório sobre o cenário dos direitos humanos e de suas privações na realidade da Venezuela. No documento, orquestrado a partir de 558 entrevistas com vítimas de tais processo e apresentado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, se argumenta que o o governo e suas instituições têm colocado em marcha uma estratégia orientada a neutralizar, reprimir e criminalizar a oposição política e os críticos do governo (ACNUDH, 2019a). As repercussões do relatório fizeram com que o governo e a organização, em setembro do mesmo ano, assinassem um memorando de entendimento visando a cooperação para a proteção e promoção dos direitos humanos no país (*Idem*, 2019b).

Ainda nessa esteira, as instituições regionais também seguem uma linha de condenação indiscriminada ao governo venezuelano embutidas em lógicas específicas de utilização política e disputas internas. A Venezuela passou, dessa forma, por processos recentes de suspensão, sanção ou condenação política nos âmbitos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); da União de Nações Sul-americanas; da Organização dos Estados Americanos (OEA); e do Grupo de Lima (JUBILUT, FERNANDES, 2018). Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu a resolução nº 2 de 2018, na qual considera as “graves e generalizadas violações de direitos humanos” no país (CIDH, 2018) e estabelece, assim, um marco para o possível reconhecimento da situação venezuelana pelo regime do refúgio na América Latina.

Contudo, os discursos de “crise humanitária” e de violações de direitos humanos não se mostram indiferentes à logica presente nas disputas por *capital* e nas interpretações e traduções particulares das estruturas de poder desempenhadas por cada agente interessado. Assim como no caso do regime internacional do refúgio, esses conceitos se disfarçam como entidades apolíticas, responsáveis primordiais para uma manutenção da ordem dominante. A legitimidade

²³ Do original: “(...) a ‘humanitarian crisis’ is any situation in which there is a widespread threat to life, physical safety, health or basic subsistence that is beyond the coping capacity of individuals and the communities in which they reside. Humanitarian crises may be triggered by events or processes, and can unfold naturally, in combination with anthropogenic factors and/or through human accident or ill will. Hurricanes, cyclones, tsunamis, earthquakes, epidemics and pandemics, nuclear and industrial accidents, ‘acts of terrorism’, armed conflict, environmental degradation, drought, famine, other climate change impacts, and situations of generalized violence and political instability are all potential triggers. (...) Lack of, or poor, national and local governance and emergency preparedness, high levels of poverty and inequality, human rights violations, insufficient access to basic services, and weaknesses in local and national capacity combine to precipitate (and at times perpetuate) humanitarian crises” (MARTIN, WEERASINGHE, TAYLOR, 2014, p.29).

das interpretações sobre o contexto venezuelano precisam, necessariamente, levar em conta os embates soterrados por essas lógicas liberais dominantes que perpassam os direitos humanos. A partir de tais práticas consagradas, a construção de narrativas que encara as populações como vítimas de medidas iliberais e a recepção de refugiados são legitimadas e tomadas, não como um gesto político, mas sobretudo humanitário.

A separação desses *campos* em espaços distintos, um governado pela política e outro pelos espíritos humanitários, é intencional na medida que impede a contemplação dos perigos para algumas formas específicas de existência política e as causas originárias dos sofrimentos e perigos (FACUNDO NAVIA, 2017, p.115). Os discursos “puramente” humanitários conservam uma ótica de salvação e dádiva diante desses espaços de exceção (AGAMBEM, 1998), justificando intervenções supostamente justas sobre os próprios corpos e sobre quaisquer formas alternativas de experiências.

Nesse sentido, a neutralidade do *campo* humanitário e dos direitos humanos, como argumento de práticas e como princípios morais que às sustentam, é uma poderosa arma de gestão política nas relações exteriores dos Estados contemporâneos, assim como em suas políticas internas de recepção e tratamento diferenciado para a questão do refúgio (TERRY, 2002). Essas situações de disputas políticas, como visto anteriormente, não podem ser tomadas como estritamente guiadas pela racionalidade, pois se demonstram intrinsecamente complexas e moldadas não somente pelas estruturas de poder, mas também pelas subjetividades de cada agente, em um caminho duplo pautado pelas construções contínuas de significado.

Dessa forma, a crise se projeta no tabuleiro de um *campo* geopolítico amplamente influenciado pelas condições hierárquicas privilegiadas e pela acumulação de *capital* das grandes potências. Para os EUA, a situação venezuelana se encontra impregnada dos interesses chineses, da presença militar-energética russa e da influência socialista cubana, em uma combinação nociva para sua hegemonia regional (HIRST *et al*, 2020, p.7). Na administração de Donald Trump, a partir de 2017, o governo estadunidense performa um leque grande de mecanismos de pressão sobre a situação, que reúnem: 1) políticas de sanções econômicas, ampliadas anualmente; 2) a presença de forças armadas no entorno geográfico venezuelano; e 3) o apoio político-econômico ao setor oposicionista radical, liderado por Guaidó (*Ibidem*, p.7).

Para a população venezuelana, especialmente a mais pobre, não parecem existir dúvidas de que a busca por condições mínimas em outros territórios se apresenta como uma das únicas alternativas. Entretanto, se mostra preciso salientar como os discursos ligados às reivindicações

de que a situação da Venezuela se mostra uma “grave e generalizada violação de direitos humanos” não são criados num vácuo político. A conturbada situação do país é complexa e sua análise requer cuidado. O governo de Nicolás Maduro se movimenta em um ambiente doméstico e internacional completamente hostil. Dessa forma, a atuação dos grupos opositoristas no sentido de nutrir um ambiente econômico e político tóxico é notória; atuando em defesa de discursos supostamente pautados nos direitos humanos, todavia impedindo qualquer articulação de respostas para a instabilidade da nação nos últimos anos.

3.2 As respostas e dispositivos sobre a migração forçada venezuelana

Até o fim de 2019, a situação descrita anteriormente impulsionou mais de 4.5 milhões de venezuelanos e venezuelanas à deixarem suas residências habituais em seu país e à migrar para o exterior, impactando principalmente a realidade do entorno regional na América Latina e no Caribe (ACNUR, 2020a). O fluxo forçado venezuelano, dessa maneira, se configura como o principal êxodo da história recente da região e gerou inúmeras respostas diferentes de tratamento por parte dos países receptores desses indivíduos.

O aumento da migração de venezuelanos para o exterior já era verificado de forma significativa, desde a ascensão do governo de esquerda de Hugo Chávez ao poder, em 1999. Todavia, o caráter dessa migração se mostrava diferente, possuindo um perfil populacional de alto poder aquisitivo, ligado às classes médias e altas, que se encontravam descontentes com os rumos do processo político no país (ACOSTA; BLOUIN; FREIER, 2019, p.3). A partir de 2012, com a queda dos preços das commodities exportadas pela Venezuela, esse perfil migratório passa a mudar, aos poucos. Contudo, o que se verificava, até o momento, eram critérios ainda perpassados pelas definições voluntárias da migração (*Ibidem*, p.4). No período de 2012 a 2014, os números de solicitações de refúgio anuais por parte de venezuelanos crescem, em todo o globo, de forma significativa, mas ainda atingindo cifras modestas, passando de 505 para 4820 (*Ibidem*).

Com a agravação da situação interna, a partir de violenta crise política e a deterioração das condições econômicas e sociais, um ponto de inflexão nesse contexto migratório pode ser demarcado. A população venezuelana que passa a procurar alternativas em outros territórios se torna composta, majoritariamente, pelas camadas sociais mais afetadas pelo contexto interno do país. Esse deslocamento passa a compreender pessoas buscando o acesso à condições dignas

de vida, através da combinação das múltiplas categorias de migrações forçadas presentes nos fluxos mistos. Como uma estratégia migratória de permanência, muitas pessoas buscam os caminhos ligados ao refúgio.

A Venezuela se torna, então, a principal fonte de novas solicitações de refúgio, no mundo todo, ultrapassando a Síria, país profundamente marcado por sua recente guerra civil (ACNUR, 2020a). Segundo os últimos dados, as cifras de novas solicitações advindas do país chegam à impressionantes números de 341 mil pessoas, em 2018, e 430 mil indivíduos, em 2019 (*Ibidem*, p.41). Tais processos burocráticos, entretanto, esbarram nas configurações nacionais de cada país receptor sobre o regime internacional do refúgio e seus critérios de aplicação. Mesmo com o instrumento regional de definição alargada propiciado pela Convenção de Cartagena, a aplicação do status do refúgio no caso venezuelano se mostra demasiada complexa, com outras interpretações predominando na região.

Consequentemente, à despeito de critérios de elegibilidade possíveis para a concessão do refúgio, até o final do ano de 2019, mais de 2.4 milhões de vistos baseados em outros mecanismos de residência e permanência haviam sido expedidos pelos países latino-americanos (*Ibidem*, p.10). As práticas de concessão defasadas, imersas nos usos e consequências políticas do regime internacional do refúgio, impactam na proteção dessa população em trânsito, à medida que tais mecanismos adicionais se mostram frágeis e facilmente propiciam situações nas quais os venezuelanos se encontram em termos migratórios irregulares. Até o início de 2020, mais de 50% dos migrantes e solicitante de refúgio da Venezuela que se encontravam no país vizinho da Colômbia não possuíam categorias de permanência regulares (*Ibidem*, p.11). Os dados organizados na Tabela 1 apontam para o seguinte cenário de distribuição nacional quanto à essas permissões de residência, desvinculadas ao refúgio, diante dos números totais de emissões:

Tabela 1 - Permissões de residência para pessoas da Venezuela, por país de recepção.

País de recepção	Data	População	Percentual do total
Colômbia	01/08/2020	763.411	31.4%
Peru	03/08/2020	477.060	19.6%
Chile	30/06/2019	472.827	19.5%
Argentina	25/07/2020	207.664	8.5%
Equador	19/08/2020	178.246	7.3%
Brasil	14/08/2020	150.196	6.2%
Panamá	05/08/2020	75.773	3.1%
México	10/07/2020	53.534	2.2%

Uruguai	04/09/2020	19.082	0.8%
Guiana	11/11/2019	11.881	0.5%

Fonte: PLATAFORMA R4V²⁴, setembro de 2020, elaboração própria.

O caráter das recepções nacionais desse fluxo na América Latina, logo, tem sido pautado por medidas legais que se afastam da acolhida propiciada pelo refúgio, com diversos instrumentos migratórios auxiliares sendo amplamente utilizados pela maioria dos países da região. Grande parte das nações atuam a partir de um rol de medidas infralegais discricionárias, adotadas pelos executivos de cada país, com pouca ou nula participação dos parlamentos e demais agentes envolvidos na temática. Esses instrumentos *ad hoc* determinam um caráter de estadia temporário e incerto para essa população em fuga, categorizando-os como migrantes econômicos ou humanitários, mas não como refugiados, mesmo em situações em que os princípios de Cartagena estão presentes em suas legislações nacionais sobre o refúgio (ACOSTA; BLOUIN; FREIER, 2019, p.14). Essas medidas migratórias discricionais alargam as burocracias administrativas e barreiras exigidas para um processo de concessão de um status “legal” nos países de recepção, entretanto, já, de certa forma, presentes nos princípios de proteção contidos no regime do refúgio.

A primazia das decisões tomadas no âmbito executivo condiciona a aceitação de concessões de refúgio à situações de incerteza política, apoiadas pelos arranjos construídos entre os Estados e pela partilha de significados longe da proteção clamada pela pessoas necessitadas (*Ibidem*, p.16). As distinções de tratamento do fluxo venezuelano na região latino-americana foram agrupadas por Acosta, Blouin e Freier, nesse sentido, pelas características e dispositivos nacionais em comum formados em cada Estado para o trato e a gestão migratória dessa situação, destacando que algumas dessas estratégias estão presentes em mais de um país no subcontinente.

Uma primeira estratégia seria a extensão dos acordos migratório temporários de residência propiciados pelas instituições regionais do MERCOSUL e da UNASUL; possíveis no Brasil, na Argentina e no Uruguai — no caso do MERCOSUL; e no Equador — no caso da UNASUL (*Ibidem*, p.6). Outra forma possível se pauta na criação de novas legislações *ad hoc*,

²⁴ A Plataforma de Coordenação Interinstitucional Regional R4V foi estabelecida de acordo com a solicitação do Secretário-Geral das Nações Unidas ao ACNUR e à OIM em 12 de abril de 2018, para liderar e coordenar a resposta aos refugiados e migrantes da Venezuela. Atualmente, a Plataforma R4V é composta por 41 organizações participantes, incluindo 17 agências da ONU e diversas outras organizações nacionais e internacionais. Os dados da Plataforma se encontram disponíveis em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.

específicas para um visto de residência para a população venezuelana, processo adotado no Chile, na Colômbia e no Peru (ACOSTA; BLOUIN; FREIER, 2019, p.9). Um terceiro grupo de possibilidades aponta por uma escolha de não criar nenhum tipo de mecanismo específico para esse fluxo, limitando a população venezuelana que ali chega aos mesmos processos burocráticos de qualquer outra nacionalidade migrante; optada por países os quais não recebem números tão significativos de migrantes forçados (*Ibidem*, p.12). Uma quarta especificação agrupa a adoção de distintos processos de regularização migratória específica, permitindo uma estadia a partir de mecanismos mais seguros do que as legislações *ad hoc* e temporárias; utilizado nos casos do Panamá, da Bolívia e do Chile (*Ibidem*, p.13). Um quinto grupo de dispositivos propõe legislações no sentido de criminalizar especificamente os migrantes venezuelanos, perpetuado nos contextos de Trinidad e Tobago e na República Dominicana (*Ibidem*, 2019, p.14).

Finalmente, podem ser discutidos os casos em que o fluxo de migração forçada da população venezuelana foi tratado a partir do reconhecimento de situações de “grave e generalizada violações de direitos humanos”, apoiado no *Espírito de Cartagena* incorporado nas legislações nacionais, em que o instituto de proteção do refúgio foi concedido (*Ibidem*, p.13). Essa situação se aplica nos contextos brasileiro e mexicano, sendo em ambos os casos tratada de forma inconsistente, desde o início de chegada dos indivíduos venezuelanos, e caminhando conjuntamente com outras formas possíveis de permanência migratória fora do escopo do refúgio.

Em virtude desse cenário de precarização dos instrumentos migratórios e do aumento exponencial das solicitações de refúgio, o ACNUR emite — em março de 2018, muito tempo após o início desse processo — uma nota de orientação na qual conclama os Estados que recebiam esse fluxo à permitir um acesso seguro e “pragmático” à seus instrumentos de proteção (ACNUR, 2018). A diretriz do Alto Comissariado, apesar de reconhecer os mecanismos internacionais e regionais do regime, não advoga, com clareza, pelo reconhecimento do status de refugiado para essa população e destaca sua perspectiva apolítica:

(...) O ACNUR apela aos Estados que recebem e/ou já hospedam venezuelanos a permitir-lhes o acesso à seu território e à continuar a adotar respostas adequadas e pragmáticas voltadas para a proteção, com base nas boas práticas existentes na região. O ACNUR está pronto para trabalhar com os Estados para elaborar arranjos de proteção internacional adequados, de acordo com os padrões nacionais e regionais, em particular a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e a Declaração de Cartagena. (...) Tais arranjos são guiados pelo princípio de que fornecer proteção internacional é um ato humanitário e apolítico. Oferecer proteção internacional é compatível com o espírito de solidariedade internacional, do qual os países da região

das Américas, incluindo a República Bolivariana da Venezuela, têm uma longa história²⁵ (ACNUR, 2018).

Tão somente em maio de 2019, essa orientação seria atualizada para uma perspectiva que reconheceria o acesso aos procedimentos do refúgio e suas salvaguardas como viáveis e legítimas (ACNUR, 2019). Esse documento indicaria, então, que a população venezuelana provavelmente se enquadraria nos moldes do regime do refúgio:

Com base em relatórios recebidos pelo ACNUR e seus parceiros, bem como em informações confiáveis de domínio público de uma ampla gama de fontes sobre a situação na Venezuela, o ACNUR considera que, para vários perfis, é provável que as considerações de proteção internacional recaiam na Convenção de 1951 / Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados, dependendo das circunstâncias do caso individual. Esses perfis de risco podem ser disponibilizados pelo ACNUR às comissões de elegibilidade dos países anfitriões interessados. Para os Estados que incorporaram a definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena na legislação nacional, (...) ou para os Estados que aplicam esta definição na prática, seguindo as diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, (...) o ACNUR considera que a maioria dos cidadãos venezuelanos, ou apátridas que residiam habitualmente na Venezuela, precisam de proteção internacional segundo os critérios contidos na Declaração de Cartagena com base em ameaças à vida, segurança ou liberdade resultantes de eventos que atualmente são graves perturbando a ordem pública na Venezuela²⁶ (ACNUR 2019).

Tendo em mente que o fluxo venezuelano se intensifica profundamente, desde 2015, a postura reativa e atrasada do ACNUR não parece descolada do cenário parcial presente e fundante do regime internacional de proteção aos refugiados. Na prática, essas indicações emitidas possuem pouca penetrabilidade na soberania de exclusão proposital e fundante dos instrumentos do refúgio. As disposições e dispositivos ligados à acolhida e reconhecimento de refugiados seguiram funcionando na sua forma competente. De tal modo, os governos não

²⁵ Do original: "(...) UNHCR calls on States receiving and/or already hosting Venezuelans to allow them access to their territory, and to continue to adopt appropriate and pragmatic protection-oriented responses, building on existing good practices in the region. UNHCR is ready to work with States to devise appropriate international protection arrangements in line with national and regional standards, in particular the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the Cartagena Declaration. (...) Such arrangements are guided by the principle that providing international protection is a humanitarian and nonpolitical act. Providing international protection is consistent with the spirit of international solidarity, of which countries in the Americas region, including the Bolivarian Republic of Venezuela, have a long history" (ACNUR, 2018).

²⁶ Do original: "Based on reports received by UNHCR and its partners, as well as reliable information in the public domain from a wide range of sources about the situation in Venezuela, UNHCR considers that for a number of profiles, international protection considerations are likely to arise under the 1951 Convention/1967 Protocol relating to the Status of Refugees depending on the circumstances of the individual case. Such risk profiles can be made available by UNHCR to eligibility commissions of interested host countries. For States that have incorporated the refugee definition contained in the Cartagena Declaration into national law, (...) or for States that apply this definition in practice, following the guidelines of the Inter- American Court of Human Rights, (...) UNHCR considers that the majority of Venezuelan nationals, or stateless persons who were habitually resident in Venezuela, are in need of international protection under the criteria contained in the Cartagena Declaration on the basis of threats to their lives, security or freedom resulting from the events that are currently seriously disturbing public order in Venezuela (ACNUR 2019)

alteraram, de forma contundente, a maneira pela qual as práticas do regime do refúgio se mostravam defasadas para lidar com a atribulada dinâmica da questão venezuelana. A lógica soberana ligada ao reconhecimento do refúgio prevalece nesse *campo* político regional complexo, de forma alguma apolítico.

O que se depreende da situação das relações internacionais na região sobre a questão é a coligação dos mecanismos de proteção para a população venezuelana com as batalhas políticas e arranjos de apoio ou oposição ao governo de Maduro. O reconhecimento de uma situação de violações de direitos no contexto da Venezuela representa um profundo comprometimento político que não permite com que uma situação de aplicação do status de refugiado seja difundida pela América Latina nesse caso. Dessa maneira, os Estados optam por mecanismos e dispositivos que não são dirigidos pelo regime internacional do refúgio, através de burocracias ainda mais restritivas e condicionantes. Essa realidade complexa é tratada como um fluxo misto, conjugando uma diversidade significativa de fatores migratórios que combina modalidades e categorias. A OIM procura definir esse tipo de fluxo da seguinte maneira:

Movimento em que várias pessoas viajam juntas, geralmente de forma irregular, utilizando as mesmas rotas e meios de transporte, mas por motivos diferentes. Pessoas que viajam como parte de movimentos mistos têm necessidades e perfis variados e podem incluir solicitantes de refúgio, refugiados, pessoas traficadas, crianças desacompanhadas ou separadas e migrantes em situação irregular²⁷ (OIM, 2009, p.141, tradução nossa)

Nessa situação, a figura do refugiado “ideal” não se performa de maneira consolidada, ocasionando uma situação na qual muitos indivíduos deixam de ter aplicados em seus casos concretos a proteção à qual teriam direito (BÓGUS, JAROCHINSKI SILVA J, JAROCHINSKI SILVA S, 2017, p.18). Diante disso, as especificidades de cada condição e vivência são, normalmente, preteridas diante de classificações generalizantes que tomam os diversos grupos migratórios como uma massa unificada e ausenta de subjetividades (*Ibidem*, p.17). Nesse cenário, as solicitações de refúgio são negligenciadas e se acumulam, demandando soluções ao passo que os solicitantes se encontram, muitas vezes, sem amparo dos governos nacionais, à depender de cada legislação migratória. Essa perspectiva que caracterizamos como defasada e incipiente desde a formação do regime do refúgio, pode ser observada na Tabela 3, através dos volumosos números de indivíduos que aguardam a análise de seus pedidos:

²⁷ Do original: “A movement in which a number of people are travelling together, generally in an irregular manner, using the same routes and means of transport, but for different reasons. People travelling as part of mixed movements have varying needs and profiles and may include asylum seekers, refugees, trafficked persons, unaccompanied/separated children, and migrants in an irregular situation” (OIM, 2009, p.141)

Tabela 2 - Solicitações de refúgio advindas da Venezuela em análise, por país.

País	Data	Solicitações
Peru	30/06/2020	496.095
EUA	31/12/2019	104.989
Brasil	30/08/2020	102.504
Equador	30/04/2020	29.078
Espanha	30/07/2020	27.650
Trinidad e Tobago	31/01/2020	17.391
Colômbia	31/12/2019	8.824
México	30/06/2020	8.510

Fonte: PLATAFORMA R4V, setembro de 2020, elaboração própria.

Pela análise dos dados expostos até aqui, já se mostra possível observar que o Brasil possui um significativo papel no tocante às migrações forçadas advindas da Venezuela; apesar de não ser a principal rota de destino nos números totais do fluxo, sendo preterido pelos contextos colombiano, peruano, chileno, equatoriano e estadunidense (PLATAFORMA R4V, 2020). Contudo, as medidas e dispositivos brasileiros adotadas localmente para o trato dessa questão devem ser analisadas com cautela diante do que os discursos oficiais podem transparecer.

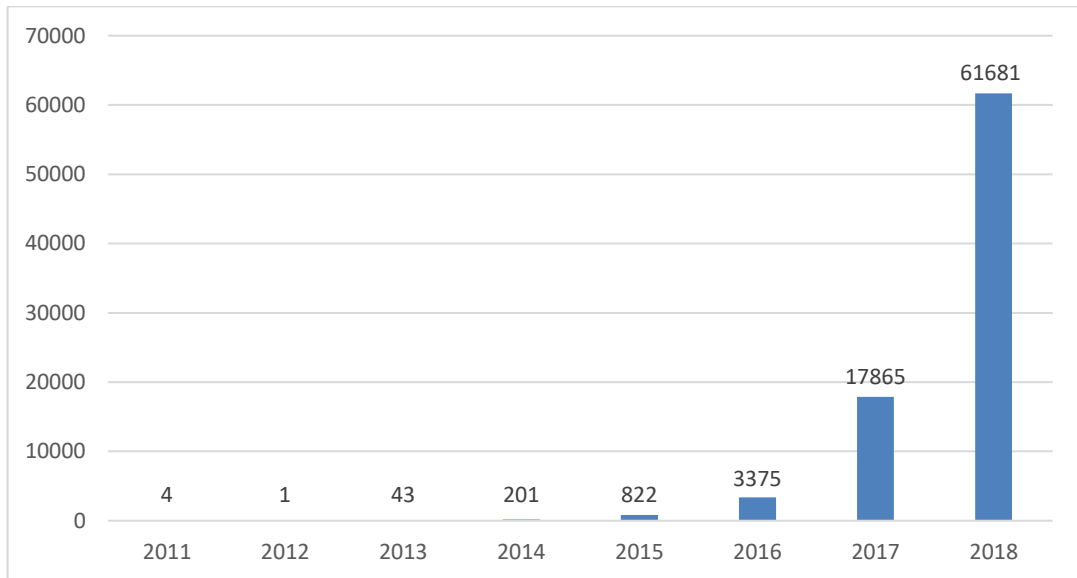
3.3 As permissões brasileiras de residência temporária

Na realidade histórica brasileira, a dinâmica migratória predominante na zona de fronteira entre o Brasil e a Venezuela era inversa à atual, com a maior parte das pessoas cruzando o marco fronteiriço no sentido de ir da cidade brasileira de Pacaraima, no estado de Roraima, para o território venezuelano de Santa Helena do Uairén (ABRAHÃO, JAROCHINSKI SILVA, 2019). O fluxo venezuelano altera profundamente essa tradição histórica, criando dinâmicas de pressão sobre a fronteira entre os dois países e para as populações afetadas, tanto para os residentes locais quanto para os migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos.

Para Jarochinski Silva, as primeiras reações oficiais brasileiras, à chegada dessa população no território nacional e à esse aumento significativo das solicitações de refúgio, poderiam ser classificadas como reativas e inadequadas, indo ao encontro de uma histórica

trajetória política brasileira nessa temática (JAROCHINSKI SILVA, 2018). A mirada para os números de solicitações de refúgio; por parte de venezuelanos no Brasil, traduz esse crescimento exponencial recente:

Gráfico 1 - Solicitações de refúgio recebidas de venezuelanos no Brasil (2011 - 2018).



Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019a, elaboração própria.

Desde o final do século XIX, na realidade, o Brasil já havia vivenciado diversos outros fluxos migratórios, a partir de nacionalidades múltiplas. Todavia, essas migrações, foram, em grande parte, fruto de políticas laborais por parte do Estado e perpassadas por critérios de seleção altamente seletivos e imbricados em justificativas racistas (JAROCHINSKI SILVA, 2018). O controle sobre essas populações que chegavam ao país se mostrou, ao longo dos marcos legais brasileiros para as migrações, parte de uma lógica local de um ambiente de embates violento e excludente, atravessado por preconceitos e que tratava os imigrantes como uma categoria incômoda no *campo* político (SEYFERTH, 2008).

Nessa linha de raciocínio, a lógica da segurança nacional esteve diretamente presente e tipificadas no aparato jurídico brasileiro de ordenamento desse *campo*, a partir da lei 6.815 de 1980, o *Estatuto do Estrangeiro* (BRASIL, 1980). O texto da lei enxergava na figura do estrangeiro um inimigo em potencial, o qual deveria ser controlado em termos de sua entrada, permanência e atividades, para não oferecer riscos ao país (JAROCHINSKI SILVA, 2018). Esse fundamento esteve corrente durante 37 anos, somente sendo substituído pela lei 13.445, no ano de 2017 (BRASIL, 2017), momento no qual o fluxo venezuelano no Brasil já se mostrava evidente. A nova lei de migração, fruto de muita pressão interna por parte da

população migrante nas últimas décadas, todavia procura suavizar esses comprometimentos históricos; a partir de novas diretrizes e possibilidades de permanência no país, aprofundando os mecanismos de proteção e os direitos migratórios, a partir de princípios internacionais ligados aos direitos humanos (OLIVEIRA, A. 2017). Esses apontamentos, acerca do viés consagrado durante a maior parte do tempo no tocante às migrações na realidade brasileira, são válidos diante de um senso comum que apresenta o Brasil como um país acolhedor e que sempre esteve de portas abertas para os imigrantes (JAROCHINSKI SILVA, 2018).

Os resquícios desse marco de política migratória securitária ainda se fazem presentes no principal órgão que rege os dispositivos ligados às migrações no Brasil atual, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Criado a partir do “Estatuto do Estrangeiro”, o CNIg vinculou as políticas migratórias no Brasil aos aspectos laborais, estando subordinado ao antigo Ministério do Trabalho durante a maior parte de sua história e hoje atuando de forma multiministerial. As suas atribuições são descritas pelo próprio órgão como:

1) formular a política nacional de imigração; 2) Coordenar e orientar as atividades de imigração laboral; 3) efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra imigrante qualificada; 4) Promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração laboral (CNIG, 2020).

No processo de entrada maciça de venezuelanos no Brasil, os primeiros dispositivos de atenção para esse fluxo seriam formulados pelo CNIg, somente em março de 2017. Portanto, o aspecto inicial — em si mesmo tardio, tendo em vista que os números de solicitações eram significativos desde 2015 — que pautou as respostas brasileiras à população venezuelana foi perpassado por uma ótica de migração econômica, não se mostrando vinculado diretamente aos princípios ligadas ao refúgio ou à proteção de fluxos mistos. As disposições de permanência regular do CNIg já haviam sido usadas como alternativas migratórias à concessão de refúgio no Brasil, como no caso do fluxo migratório haitiano após o terremoto de 2010 (CNIg, 2012), tendo em vista que as causas ambientais não são previstas como válidas pelo regime internacional do refúgio. Esse processo implica na diminuição das garantias de permanência dessas pessoas ao comparado com a maior solidez normativa do instituto do refúgio.

Até esse momento, as solicitações de refúgio se acumulam e não são analisadas pelas autoridades brasileiras em uma clara escolha de ausência política quanto à proteção dessas pessoas. A publicação da resolução normativa nº 126/2017 (CNIg, 2017) procura, tardiamente, posicionar a visão brasileira para esse novo fluxo. A diretriz concedia a residência temporária, por até dois anos apenas, para migrantes que entrassem por via terrestre e que fossem naturais

de nações fronteiriças com o Brasil. A proposta contemplava os países os quais ainda não vigorava o acordo de residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul e associados – Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela — e estaria em vigor durante o período de 1 ano, podendo ser prorrogada (CNIg, 2017).

Suas direções apontam para uma série de procedimentos controversos. Primeiramente, o caráter temporário se mostrava preocupante e tornava a permanência em território brasileiro uma situação provisória. Outro ponto exigido indica que seria preciso “ter entrado em território brasileiro pela via terrestre”, fato que excluía qualquer outra forma de entrada no país e que obrigaria as pessoas que assim o fizeram a sair do território nacional e adentrar novamente, pela via “correta” (ABRAHÃO, JAROSCHINSKI SILVA, 2019, p.269). Como terceiro fator problemático, os requerimentos de residência temporária somente poderiam ser feitos na Polícia Federal (PF) e exigiriam, obrigatoriamente, a seguinte documentação:

I - requerimento preenchido; II - duas fotos 3x4; III - cédula de identidade ou passaporte válido; IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular; V - certidão negativa de antecedentes criminais emitida no Brasil; V - declaração de que não foi processado criminalmente no país de origem; e VI - comprovante de pagamento de taxas (CNIg, 2017).

A exigência dessa documentação restringiria consideravelmente o número de pessoas que estariam contempladas pela normativa, tendo em vista que os migrantes forçados venezuelanos poucas vezes atravessariam a fronteira em posse de tais comprovantes. O pagamento de taxas para o registro migratório, por sua vez, concretizaria a principal barreira burocrática para a efetividade de proteção da resolução, diante do reduzido poderio econômico vivenciado pela população migrante da Venezuela (ABRAHÃO, JAROSCHINSKI SILVA, 2019, p.269). Apenas em agosto de 2017, em uma ação coletiva ajuizada pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, a Justiça Federal em Roraima suspende o pagamento das taxas necessárias para a residência temporária (ABRAHÃO, JAROSCHINSKI SILVA, 2019, p.270).

Essa política brasileira ligada aos mecanismos de residência temporária não deve ser entendida como algo além de uma tentativa grave de diminuir e precarizar as possibilidades de proteção atreladas normalmente ao instituto do refúgio. A resolução nº 126/2017 foi pensada especificamente para a situação do fluxo venezuelano, no sentido de diminuir as solicitações de refúgio dessa população no Brasil. Essa instrução se encontrava explícita na norma expedida pelo CNIg, que indicava como necessária a desistência do processo de refúgio como necessária para a continuação da burocracia de residência:

“O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa” (CNIg, 2017).

Essas imposições temporais, documentais e financeiras não são reivindicadas em nenhuma parte do processo de solicitação de refúgio no Brasil e, assim, tornaram a solicitação de residência temporária uma alternativa pouco utilizada, nesse momento, ao comparada com os números do refúgio. No ano de 2017, em que a resolução do CNIg se encontra em vigor, cerca de 90%, dos venezuelanos que chegam ao Brasil optam pelo caminho do refúgio (17.865 pessoas, como visto no Gráfico 1), ao passo que somente 1.691 solicitações de residência temporária são processadas (ABRAHÃO, JAROCHINSKI SILVA, 2019, p.270).

Esse mecanismo auxiliar, controlado pelo órgão responsável por migrações laborais, coloca em xeque a visão brasileira, perpetuada nos discursos oficiais, de país garantidor de direitos humanos e dos ideais do regime do refúgio, ao criar um instituto jurídico completamente novo, por ato administrativo *ad hoc* e não por lei, para essa situação de extrema vulnerabilidade (*Ibidem*). Diante dessa perspectiva, os migrantes venezuelanos continuariam optando, em massa, pela escolha do refúgio, tendo em vista que teriam uma estabilidade migratória maior até que seus casos fossem julgados, como será descrito posteriormente.

Por influência desse fracasso ligado à resolução normativa do CNIg, esse mecanismo de residência temporária seria revisto, com a expedição da portaria interministerial nº 9, de 14 de março de 2018; na qual a autorização de residência temporária aos venezuelanos passaria à estar atrelada ao Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL. A portaria expedida em conjunto pelos ministérios da Justiça e da Segurança Pública, do Trabalho e das Relações Exteriores resolveria que os nacionais de outros países fronteiriços nos quais o Acordo, até então, não estaria vigente, poderiam se beneficiar também de suas diretrizes, desde que dispusessem dos seguintes documentos em sua apresentação na Polícia Federal:

1) requerimento disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na internet, devidamente preenchido; 2) duas fotos 3x4; 3) cédula de identidade ou passaporte; 4) certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não conste a filiação no documento mencionado no inciso III; 5) certidão negativa de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos; 6) declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos; e 7) comprovante de pagamento de taxas, quando cabível (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018a).

A portaria permitiria a residência temporária ao imigrante, pelo período de até 2 anos, e inicialmente indicaria que “(...) a hipótese de atendimento à política migratória nacional,

prevista nesta Portaria, não prejudica o reconhecimento de outras que possam ser futuramente adotadas pelo Estado brasileiro em portarias próprias” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018a). Contudo, esse aspecto seria alterado, em 15 de maio de 2019, por uma outra portaria interministerial, na qual a concessão de residência temporária implicaria a “desistência expressa e voluntária de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado” (*Idem*, 2019b).

Dessa maneira, os instrumentos jurídicos *ad hoc* consolidados pelo Estado brasileiro; primeiramente no governo de Michel Temer e posteriormente na administração do presidente Jair Bolsonaro; optaram por uma linha de raciocínio, ligada à residência temporária para os venezuelanos no Brasil, marcada por instrumentos que contrariavam os supostos princípios presentes no regime do refúgio. Esses mecanismos de residência exigem uma série de documentos comprobatórios — como cédulas de identidade ou passaporte, certidões negativas de antecedentes criminais e o pagamento de taxas burocráticas — que se mostram como barreiras para a entrada e permanência desse fluxo populacional em território brasileiro. Mais uma vez, o regime do refúgio parecia incomodado com a sua pureza diante de situações complexas ligadas à fluxos mistos e à supostas migrações “exclusivamente” econômicas.

Apesar disso, muitos indivíduos venezuelanos no Brasil optam pelo caminho ligado à residência temporária (Tabela 1). As explicações para essas situações perpassam escolhas e trajetórias individuais, assim como estrangulamentos estruturais que permeiam a entrada de cada migrante venezuelano no Brasil e serão melhor analisadas no próximo capítulo, com a descrição prática da Operação Acolhida. Contudo, o caso brasileiro se demonstra ainda mais complexo, a partir das práticas e significados atribuídos para a aplicação da concessão do status de refúgio no caso venezuelano. A mudança de governo, a partir de 2019, parece ser marcante para uma instrumentalização e mudança de paradigma no tocante à essa questão, a partir de uma nova interpretação e construção de significado para o refúgio de venezuelanos no Brasil.

3.4 A concessão de refúgio para a população venezuelana no Brasil

No papel, o Brasil participa dos ditames presentes no regime internacional do refúgio, desde sua diagramação no período após a segunda guerra mundial, tendo sido o primeiro país sul-americano a ratificar a Convenção de 1951, se comprometendo também com o Protocolo de 1967 e integrando, desde sua concepção, o Comitê Executivo do ACNUR (RODRIGUES,

G. 2010, p.135). Ao longo da história, todavia, o Brasil se viu influenciado pelo seu contexto político interno marcado pela predominância de uma política para os imigrantes, como descrita anteriormente, influenciada por uma lógica discricionária e racista em suas políticas migratórias laborais (SEYFERTH, 2008); e por uma racionalidade excludente presente em seu Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980).

Com a consolidação da democracia, o instituto do refúgio se encontrou amparado na Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 4º, a partir da concepção sobre os princípios das relações internacionais pelos quais o Brasil deverá se reger, através dos incisos II e X, respectivamente sobre a “prevalência dos direitos humanos” e a “concessão de asilo político” (*Idem*, 1988). A lei brasileira que regulamentaria as práticas do refúgio no território nacional, no entanto, somente seria promulgada quase uma década depois, a partir da lei 9.474/1997 (*Idem*, 1997). Até esse momento, não existiam instrumentos políticos próprios ligados aos mecanismos ditados pelo regime internacional do refúgio que agissem em solo brasileiro de maneira coordenada e coesa. A população refugiada que vivia em solo brasileiro, até então, dependia da proteção internacional pautada pelo reconhecimento de seu status pelo próprio ACNUR, convivendo com uma situação jurídica incerta sobre sua permanência no Brasil e dependente das práticas específicas ligadas à concessão discricionária do instituto do asilo político (FISCHEL DE ANDRADE, 2017).

A lei brasileira do refúgio, entretanto, é considerada um instrumento de referência para os demais países da região ao garantir certos direitos básicos (como o direito ao trabalho, à saúde pública, à educação pública e à programas sociais) à população refugiada e solicitante de refúgio no Brasil, a partir do momento de solicitação da condição de refúgio (JUBILUT, 2006). Ademais, o solicitante permanece, durante todo o seu longo processo de julgamento, em situação migratória de forma legal e reconhecida pelas autoridades nacionais. Esses direitos implicam no fato de que muitos solicitantes preferem o caráter concreto do refúgio diante das imprevisibilidades das diretrizes migratórias temporárias, passíveis de mudança com o tempo (CABRAL, TAVARES, 2020, p.126). Por fim, a lei brasileira destaca uma definição ampliada da categoria de refúgio, a partir dos preceitos definidos pela Convenção de Cartagena, de 1984. Segundo os parâmetros do ordenamento jurídico brasileiro, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

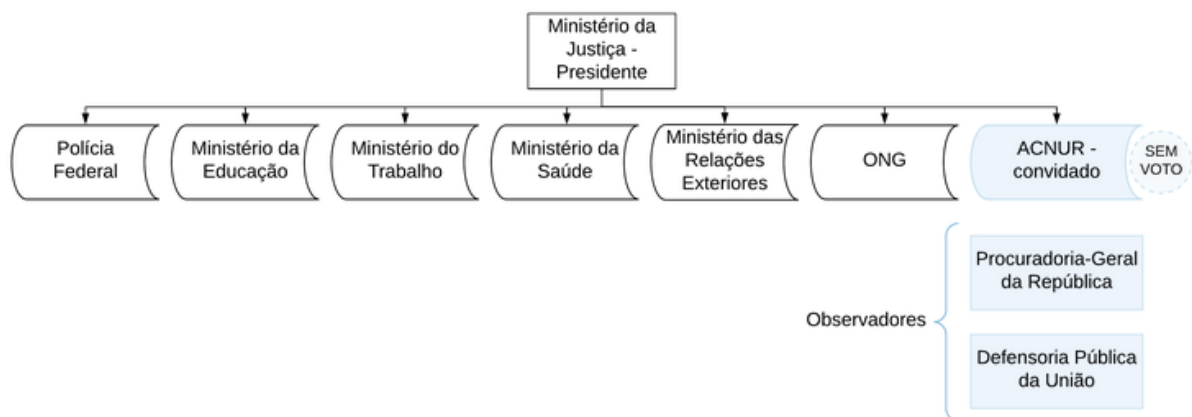
I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual,

não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Nesse sentido, a lei 9.474/2017 incorpora o *Espírito de Cartagena* nos preceitos de reconhecimento do status de refúgio no Brasil, indo além dos princípios ditados pela Convenção de 1951, reconhecendo as situações de “grave e generalizada violação de direitos humanos”. A legislação indica os parâmetros e ditames estruturam o regime do refúgio no Brasil, a partir da coordenação de um tripé de interessados na política brasileira para o refúgio: 1) O Estado brasileiro; 2) A comunidade internacional, representada pelo ACNUR; e 3) a sociedade civil, que advoga, historicamente, pelos direitos da população refugiada em solo nacional.

Essa estrutura tripartite se encontra presente, de forma desigual, todavia, na concepção do órgão brasileiro que coordena a temática do refúgio no país, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O CONARE é o órgão brasileiro multifacetado responsável por determinar, em primeira instância, a competência do reconhecimento ou não do status de refúgio solicitado no Brasil. Segunda a lei brasileira, a composição do CONARE é diagramada da maneira exposta na Figura 2:

Figura 2 - Composição do CONARE



Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA²⁸.

Desse modo, é possível notar uma presença plural, porém desigual na concepção do órgão, tendo em vista que 6 dos 8 integrantes permanentes do CONARE correspondem à entidades governamentais; e o integrante do ACNUR, possui somente direito à voz e não à voto. A sociedade civil, presente com direito à voz e voto no Comitê, se demonstra fundamental,

²⁸ Extraído do sítio eletrônico do CONARE. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

ainda, em todas as etapas do processo de solicitação de refúgio no Brasil. São essas entidades; notadamente a Cáritas, do Rio de Janeiro e de São Paulo, e o Instituto Migrações e Direitos Humanos, de Brasília; que advogam e trabalham em grande parte das práticas e demandas relativas ao refúgio em todo território brasileiro, a partir da ausência governamental na confirmação dos direitos elencados aos refugiados pela lei 9.474/1997. Essas instituições trabalham tanto com os aspectos sociais ligados à inserção na sociedade brasileira, quanto nas questões jurídicas relativas aos processos de solicitação de refúgio (JUBILUT, 2007, p.196). Dessa forma, os caminhos do regime do refúgio na sua concepção local demonstram entraves que separam a realidade, presente nas dinâmicas descritas nos dispositivos jurídicos, das vivências práticas, presenciadas pela população no dia-a-dia.

O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil se inicia com o preenchimento de um formulário²⁹, normalmente realizado na sede de alguma entidade da sociedade civil que lida com a temática, no qual o solicitante expõe os motivos que o levaram à essa solicitação em território brasileiro. Logo após, é necessário se apresentar à alguma sede da Polícia Federal para a expedição de um protocolo provisório de refúgio, certidão que servirá como o principal documento de identificação do solicitante durante todo o processo de julgamento de seu processo (*Ibidem*). Os solicitantes, posteriormente, devem conceder uma entrevista de elegibilidade à um representante do CONARE no qual relatam as especificidades de seu caso. A partir dessa entrevista, é expedido um parecer, debatido por um grupo de estudos prévios composto pelos membros do CONARE, sobre a aceitação ou não da solicitação diante dos parâmetros da lei brasileira do refúgio. Esse parecer é encaminhado à plenária do CONARE, onde será discutido e terá seu mérito analisado. Em caso positivo, o solicitante deve se registrar na PF, onde terá expedida seu Registro Nacional Migratório (RNM); ao passo que, em caso negativo, o solicitante pode recorrer da decisão, em até 15 dias, sendo esse recurso analisado pelo próprio ministro da justiça brasileiro (*Ibidem*).

Todavia, o caso venezuelano expõe as complexidades presentes em todas essas práticas relacionadas ao processo de elegibilidade do refúgio no Brasil. Com a incorporação do *Espírito de Cartagena* na lei brasileira, a perspectiva ampliada passa a estar presente no arcabouço legal nacional sobre a temática, considerando a violação de quaisquer direitos humanos como critério legítimo para a proteção (JUBILUT, 2007, p.135). Contudo, os critérios de utilização e

²⁹ Atualmente, desde 2019, esse formulário pode ser acessado de maneira *online* através de um sistema criado pelo CONARE denominado SISCONARE (<http://sisconare.mj.gov.br>). Contudo, a etapa seguinte do processo, ainda deve ser feita de forma presencial em algum posto da Polícia Federal.

definição sobre o que se configuraria uma “grave e generalizada violação de direitos humanos” ainda estão sujeitos à realidade subjetiva das práticas de concessão do refúgio, estando carregadas de discricionariedades e instrumentalizações políticas (JUBILUT, 2007, p.135).

De 2016 até o ano de 2019, o governo brasileiro através do CONARE, progressivamente se recusava à analisar os casos de solicitações refúgio por parte de venezuelanos no Brasil (CABRAL, TAVARES, 2020, p.126). Anteriormente à junho de 2019 não existiam instruções claras e transparentes sobre quais os critérios utilizados pelo CONARE para aplicação de reconhecimento dos critérios de Cartagena (*Ibidem*, p.128). Como exemplo, o Decreto presidencial 9.285, de 2018; que reconheceria a situação de crise humanitária na Venezuela, e que seria um dos pilares para a deflagração da Operação Acolhida; declararia em seu artigo 1º que: “fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela” (BRASIL, 2018b). Contudo, essa legislação não seria, naquele momento e por aquele governo, utilizada como base para o reconhecimento da condição de refúgio da população venezuelana no Brasil.

Uma grande inflexão, contudo, pode ser observada nas decisões do CONARE posteriores à esse período, a partir de 2019, já com o governo Bolsonaro. O documento basilar no qual o CONARE apoiaria a sua decisão seria a Nota técnica nº 3, de junho de 2019, do próprio órgão (CONARE, 2019a), denominada de “Estudo de país de origem – Venezuela”. O relatório de 25 páginas, encomendado pelo Comitê analisa “a situação institucional e fática da Venezuela, a luz dos direitos humanos, por meio da pesquisa detalhada de país de origem” (*Ibidem*). O estudo recomendaria ao CONARE:

(...) diante da extensa pesquisa de origem, analisada a luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero que a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações de direitos humanos e com fulcro no inciso III do art.1º da Lei nº 9.474/9, *submeto a apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados que reconheça a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos em todo o território da Venezuela*, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena, bem como ouvida a consideração do MRE (CONARE, 2019a, p.13, grifo do autor).

Com o respaldo do documento, o Comitê Nacional para os Refugiados alteraria sua posição sobre a temática, muito em virtude do fato de que grande parte da composição do órgão agora fora indicada pela administração de Jair Bolsonaro. Seguidamente à essa diretriz, com a nota técnica nº 12 (CONARE, 2019b), o CONARE aprova a dispensa de entrevista de elegibilidade para nacionais venezuelanos, desde que o requerente:

1) tenha em seu processo documentação venezuelana, a fim de comprovar a sua nacionalidade, podendo ser passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade; 2) tenha como registro de última movimentação a entrada no país; 3) não tenham óbice contra si; 4) tenha atingido a maioridade civil (18 anos); e 5) não tenha autorização de residência em território nacional, nos termos da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (CONARE, 2019b).

Essa situação de posições distintas por parte do Estado brasileiro quanto à situação venezuelana pode ser explicitada através dos números divulgados pelo próprio CONARE, através do Projeto de cooperação e análise das decisões de refúgio no Brasil³⁰. Os dados apontam que, entre 2017 e 2018, foram tomadas 14.397 decisões no CONARE (Tabela 4), que versavam sobre as hipóteses relativas à cada caso de acordo com a lei brasileira: o indeferimento; o reconhecimento do status de refugiado; a cessação da condição de refúgio; a perda do status; e o encerramento do processo, por algum outro motivo. Desse número total de decisões, que versavam sobre todas as nacionalidades julgadas, somente foram reconhecidos 1.676 casos; o que aponta que o CONARE não se mostrava, um órgão que concedia um percentual grande de deferimentos sobre os casos julgados (11.64%). Do número total de decisões, somente 20.39% versavam sobre casos da Venezuela e, desse número, apenas 6 indivíduos venezuelanos foram reconhecidos (1 em 2017; e 5 em 2018).

Tabela 3 - Caráter das Decisões do CONARE (2017 - 2018).

Status da decisão	Decisões totais
Indeferido	6.567
Outros casos encerrados	6.119
Reconhecido	1.676
Cessação	21
Perda	14
Total	14.397

FONTE: CONARE, setembro 2020, elaboração própria.

Por sua vez, entre os dados de 2019 e 2020 (Tabela 5), até o momento, foram analisados 54.054 casos, dos quais 47.328 foram deferidos (87.5%). Desse montante total de casos

³⁰ O projeto foi realizado em parceria entre a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-Conare) do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP e a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) para analisar e publicar dados referentes às decisões de refúgio no Brasil. Disponível em: <

analisados, 51.231 casos se tratavam de solicitações advindas de indivíduos venezuelanos, representando 94.8% do total:

Tabela 4 - Caráter das Decisões do CONARE (2019 - 2020).

Status da decisão	Decisões totais
Reconhecido	47.328
Outros casos encerrados	5.708
Indeferido	965
Perda	39
Cessaçã	14
Total	54.054

FONTE: CONARE, setembro 2020, elaboração própria.

No total, entre 2017 e agosto de 2020, foram tomadas 54.167 decisões sobre solicitações de refúgio advindas da Venezuela (79.13% do total), das quais 46.343 foram reconhecidas, representando aproximadamente 94.57% do montante total de reconhecimentos. Quanto à esses 46.343 venezuelanos reconhecidos, 750 tiveram sua decisão através do mecanismo de extensão da condição de refúgio³¹, ao passo que 45.593 foram reconhecidos por elegibilidade, sendo o critério de grave e generalizada violação de direitos humanos responsável por 99.86% dos reconhecimentos (54 pessoas foram reconhecidas por critérios de opiniões políticas e 8 por grupos sociais).

O que se pretende mostrar, a partir da apreciação estatística desses dados é a mudança de postura, de forma expressiva por parte do Estado brasileiro na consideração do caso venezuelano como uma situação de refúgio, pautada nos princípios de elegibilidade da lei nacional. A partir de 2019, com a chegada ao poder do governo de Jair Bolsonaro, o Brasil passa a rever a sua posição de não reconhecer a situação venezuelana como uma “grave e generalizada violação de direitos humanos”, parâmetro que já era previsto por lei, mas que não era aplicado anteriormente. O Gráfico 2, de análise das Plenárias do CONARE com reconhecimentos de refugiados venezuelanos, aponta essa evolução ao longo do tempo:

³¹ Oferecido, a partir da lei 9.474, para familiares diretos de pessoas que já tiveram seu status de refúgio reconhecido pelas autoridades brasileiras.

Gráfico 2 - Plenárias do CONARE com reconhecimentos de refugiados venezuelanos por elegibilidade (2017 - 2019).



FONTE: CONARE, setembro de 2020, elaboração própria.

Essa situação demonstra como o instituto do refúgio se apresenta dependente do caráter soberano de cada nação nas suas iniciativas de proteção. Apesar dos comprometermos com o regime internacional do refúgio; de explicitar a proteção e o respeito aos direitos humanos em sua constituição; e de possuir uma legislação interna, específica para a temática, marcada por uma interpretação alargada da categoria; o Brasil somente passa a conceder o status de refúgio para os solicitantes da Venezuela no momento que os significado e disputas em torno dessa concessão se alteram.

A decisão do CONARE de aceitar a adoção do critério de grave e generalizada violação de direitos humanos para o caso venezuelano parece fortemente motivada pelas disputas políticas travadas entre o novo governo brasileiro e a Venezuela. As representações de polos políticos opostos entre os dois governos e o significado intersubjetivo presente na aceitação de refugiados e refugiadas advindos do país vizinho aponta que o governo brasileiro se apresenta mais interessado nas disputas de poder no *campo* regional do que em possíveis critérios humanitários (JAROCHINSKI, 2020), confirmando as visões críticas aos princípios de proteção do regime do refúgio e aos direitos humanos, anteriormente apresentadas.

Essa política, na superfície, aparenta uma tentativa de remover os entraves burocráticos e de aliviar a pressão sobre os mecanismos migratórios brasileiros, entretanto, a disparidade de tratamento do atual governo com outras nacionalidades de refugiados, desvelam um processo de uso político desse fluxo de refúgio (*Ibidem*). Com os reconhecimentos em andamento, o

Brasil se torna o país, no mundo inteiro, que mais reconhece refugiados venezuelanos, como apresentado na Tabela 2:

Tabela 5 - Principais países em que a população venezuelana é reconhecida como refugiada

País de recepção	Data	População reconhecida	Percentual do total global
Brasil	14/08/2020	38.359	34.1%
Espanha	30/06/2020	35.242	31.3%
EUA	31/12/2019	15.706	14%
México	30/06/2020	10.771	9.6%
Canadá	31/12/2019	3.067	2.7%

Fonte: PLATAFORMA R4V, setembro de 2020, elaboração própria.

Todavia, não é possível retirar essa política brasileira de seu contexto e do significado que apresenta na lógica regional e local. A posição brasileira contraditória no tocante à temática do refúgio pode ser observada, claramente, na decisão de retirada brasileira do Pacto Global das Migrações, em janeiro de 2019, na qual o presidente Bolsonaro declarou:

O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes (...) quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

A especificidade das políticas brasileiras em relação ao caso venezuelano, porém, se tornam ainda mais complexas, a partir da análise das respostas práticas relacionadas ao governo desse fluxo de pessoas migrantes que chegam ao território brasileiro. O cotidiano que perpassa as possibilidades de proteção dessas pessoas se encontra direcionado pela decisão brasileira de organizar uma Força Tarefa Logística Humanitária, analisada no capítulo seguinte.

4 A OPERAÇÃO ACOLHIDA E AS PRÁTICAS DO CAMPO

As respostas práticas das autoridades brasileiras ao fluxo de migração venezuelana na fronteira norte do país encapsulam muito das discussões realizadas na presente dissertação até o momento. O Estado brasileiro se via defrontado pela entrada de uma quantidade significativa de pessoas, muitas em situações de extrema vulnerabilidade, que demandavam mecanismos e práticas de proteção, historicamente ausentes na região mais afetada por esse acontecimento. Essa situação gerou a formação de estruturas e procedimentos, em torno da criação da Operação Acolhida e de seu funcionamento, profundamente inseridos em uma lógica específica que é moldada e molda a maneira pela qual o regime internacional do refúgio se apresenta, no Brasil e no mundo.

Os *campos* ali dispostos e os agentes que os compõem merecem ser analisados a partir de olhares compromissados com o entendimento da lógica particular que rege essa conjuntura, a partir de suas hierarquias e disputas políticas. Assim, a complexidade dos movimentos migratórios e dos processos ligados ao regime do refúgio, no contexto da Operação, demandam ferramentas analíticas que desvelem os entraves burocráticos e políticos presentes no cotidiano desse ambiente, bem como as práticas e disputas violentas soterradas pelas justificativas humanitárias e pelos “problemas” ligados ao *campo*.

A defasagem fundante da proteção internacional propiciada pelos parâmetros do regime do refúgio; que como vimos, se mostra demasiadamente competente na sua função de exclusão; se mostrou presente em diversos aspectos ligados às observações vistas na prática. Dessa maneira, o presente capítulo se propõe como uma fotografia da conjuntura observada no campo e das interações e entrevistas que se seguiram nos meses posteriores.

Essa imagem representa uma perspectiva localizada e delineada por dispositivos que não se pretendem como totalizantes, mas que reconhecem a importância do reconhecimento do fato de que cada agente é influenciado por seu próprio *habitus* e pelas estruturas ao seu redor. Dessa forma, acredito que os fatos aqui narrados representam a minha localização na pesquisa de campo e no *campo*, através de dimensões e condições objetivas e subjetivas da realidade à qual estive submetido. Procuro, assim, relatar a maneira como a Operação é concebida e estruturada na prática, bem como apontar as contradições e os nuances que captaram minha atenção, diante de todas as discussões sobre o regime do refúgio e o caso venezuelano aqui feitas.

Logo, procuro expor, primeiramente, as questões ligadas à indicação da migração e do refúgio como um “problema” a ser resolvido, por atores e respostas específicas. Em seguida, são apresentadas as estruturas e lógicas observadas no cotidiano da Operação, guiadas pelos respaldos das justificativas humanitárias. Por fim, é feita uma tentativa de descrever o campo observado, a partir dos pilares de funcionamento da operação e como essa lógica de funcionamento “competente” perpassa situações de competição hierarquicamente diagramadas.

Indico, antes disso, que esse esforço de pesquisa foi fruto de um curso realizado na Universidade Federal de Roraima (UFRR) sobre a temática do “Direito Internacional dos Refugiados”, para professores universitários, no qual tive a oportunidade de participar. As atividades do curso contavam com palestras e exposições de agentes relevantes no contexto do fluxo migratório venezuelano para o Brasil, incluindo muitos militares. Ademais, pudemos visitar algumas instalações da Operação Acolhida nos municípios de Boa Vista e Pacaraima e observar o trabalho dos profissionais envolvidos na operação.

Visitamos os abrigos Rondon 3, em Boa vista, e *Janokoida*, em Pacaraima. Além disso, pude acompanhar o trabalho do Posto de Recepção e Identificação (PRI), na fronteira com a Venezuela, bem como o abrigo BV-8, no mesmo local. Visitei, ainda, a sede operacional da Operação, na cidade de Boa Vista, na qual fui recepcionado pela coronel, porta-voz da operação. A rede de contatos e conexões propiciada por esse trabalho de campo, permitiu a realização de três longas entrevistas com oficiais do Exército Brasileiro que estiveram envolvidos nas dinâmicas da Força Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum).

Não penso que essas investigações e observações propiciem uma visão completa do funcionamento da Operação, nem pretendo tal empreitada. Creio que elas colaboram para uma imagem particular do funcionamento prático do *campo* que analiso; que, contudo, representa uma importante iniciativa para a sua compreensão. Saliento, ainda, que o funcionamento e as observações dessas práticas aqui descritas se referem à um momento anterior à pandemia global causada pelo SARS-CoV-2, que se intensifica a partir de março de 2020, no Brasil.

4.1 O “problema” da migração e do refúgio

Para Abdelmalek Sayad, a própria investigação social da imigração e do imigrante é formada e construída — apesar de parecer natural e evidente — a partir de uma visão de “problema” social (SAYAD, 1998). Os discursos de análise da migração, no senso comum e

nas visões teóricas tradicionais, carregam consigo pressupostos problemáticos, pois consideram que a própria migração somente existe ao passo que gera contratempos e distúrbios. A migração e o refúgio trazem, assim, o caráter da anormalidade e da impureza diante do “nacional” e são, desse modo, passíveis e merecedoras de intervenções (FACUNDO NAVIA, 2017). De tal modo, a normalidade da “ordem nacional das coisas” molda toda a concepção e estrutura das relações internacionais produzindo exclusões e demarcações de fronteiras constantes (MALKKI, 1995).

Tal perturbação da ordem normal e nacional do mundo por parte do instituto do refúgio e das migrações internacionais, legitima esses “problemas” atrelados à própria existência dos corpos e mentes desses indivíduos; e não foca nas questões problemáticas que geram as violências e violações das quais essas pessoas têm de fugir (MALKKI, 1995). As populações em situação de refúgio são, dessa maneira, expulsas de sua própria existência social, jurídica e política no momento que deixam seus próprios territórios habituais (FACUNDO NAVIA, 2017, p.27), deixando sua própria humanidade para trás, como argumentado por Arendt, ainda no início do século XX (ARENDR, 1989).

A restauração de suas humanidades e existências sociais se coloca, portanto, na reinserção na “normalidade” nacional, único arranjo capaz de retomar a ordem perdida no refúgio (FACUNDO NAVIA, 2017). É a partir dessas visões de reestabelecimento da ordem que a Operação Acolhida é pensada; iluminando, nos discursos e práticas presentes em seu *campo*, a forma como a chegada do fluxo de migração venezuelana perturba a ordenação tradicional do mundo presente no estado de Roraima. O tenente-coronel do Exército Brasileiro, George Alberto Oliveira, em entrevista, assim me relatou a situação no período anterior a deflagração da Operação Acolhida:

(...) muito mendigo no semáforo, havia mudado o cartão postal da cidade, muitos indígenas, reclamações de problemas nos hospitais, já se percebia aglomeração de venezuelanos, ao ar livre, em ginásios, uma visão do inferno. (...) por motivos vários, com o início da crise, vieram os primeiros relatos de turistas brasileiros sendo assaltados, uma grande quantidade de pessoas vindo, em ondas (OLIVEIRA, G.A. 2020).

Essa imagem de crise e de emergência que assolava o estado, me foi contada, basicamente por todos os interlocutores oficiais os quais tive a oportunidade de conversar. Era essa também a imagem, baseada no senso-comum, que possuía antes de desembarcar em Boa Vista, já em junho de 2019. Ao chegar na cidade e conhecer um pouco do contexto local, logo, me surpreendi com uma cena diferente da que achava que encontraria. Não havia uma situação

calamitosa como reportado na mídia, até onde pude observar, e a situação do cotidiano local parecia tranquila. A “ordem normal” das coisas já parecia imposta na cidade. A forma com que essa imposição da “normalidade” se dispunha era o que mais me instigava.

Nos anos anteriores ao fluxo venezuelano, a fronteira entre os dois países; a partir das cidades de Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e Pacaraima, no Brasil; apresentava pouca fiscalização e controle. A facilidade de acesso, via terrestre, favorecia o trânsito entre os dois países, de maneira não vigiada pelas autoridades locais, e na qual o fluxo que partia no sentido à Venezuela era visivelmente maior (RODRIGUES, F. 2006, p.197). O Município de Pacaraima possui cerca de 12 mil habitantes e foi formado às margens da rodovia BR-174, que representa o único eixo rodoviário que liga o Brasil à Venezuela; funcionando como um pequeno entreposto comercial, entre as duas nações (OLIVEIRA, G.A. 2019, p.4). No município, além de um Pelotão Especial de Fronteira (PEF), alocado pelo Exército Brasileiro, existiam pequenos postos de fiscalização alfandegária, por parte da Receita Federal, e de autoridade migratória, a partir da atuação da PF. Pude ouvir, de diferentes habitantes do estado, durante o curso na UFRR, como o lado venezuelano da fronteira, anteriormente, seria um grande destino turístico para os brasileiros da região; uma espécie de “Orlando” dos militares em Roraima, que teria sido completamente devastada pela crise econômica do país vizinho (*Idem*, 2020)

A partir de 2016, o aumento significativo da presença de imigrantes e solicitantes de refúgio no estado, fez com que a pouca estrutura ligada à economia local e ao regime do refúgio, presente em Roraima, se tornasse ainda mais debilitada. O posto da PF que atuava na fronteira passou a não dispor da capacidade necessária para o atendimento dessa situação, criando inclusive um mecanismo precário de atendimento no qual a própria solicitação de refúgio deveria ser agendada na instituição, a partir de uma política de “protocolo do protocolo” (ABRAHÃO, JAROSCHINSKI SILVA, 2019). A presença estrangeira se encontra, assim, nessa situação inicial, defrontada com um universo de violências e sofrimentos de forma dupla, a partir do não-pertencimento na sociedade receptora e das mazelas relacionadas à saída de seu próprio país de origem (SAYAD, 2004). Nesse contexto, pouco pareciam importar as urgentes necessidades de proteção diante das condições de vida dos migrantes forçados venezuelanos que chegavam em território brasileiro.

Na verdade, as medidas de gerenciamento dessa imigração venezuelana em Roraima, ao longo desse período inicial, eram pautadas pela violação de direitos através da retirada direta dessa população do território nacional, por meio do mecanismo da deportação. Se mostrava, portanto, incômoda a presença dos venezuelanos nos espaços públicos urbanos, cujos corpos

nas praças e esquinas desafiavam o estado “normal” das coisas (CARVALHO, NOGUEIRA, RUSEISHVILI, 2018, p.60). Em dezembro de 2016, a Polícia Federal chegou a exigir a deportação em massa de 450 venezuelanos, alegando que os mesmos se encontravam ilegais em território brasileiro. A medida foi impedida, pela Defensoria Pública Federal, não mais que algumas horas antes da efetuação da mesma (G1, 2016).

Em dezembro de 2017, a então governadora do estado de Roraima, Suely Campos, publica o decreto estadual nº 24.469-E, que declara “(...) situação de emergência social por conta do intenso processo de imigração ocasionado pela crise social-econômica na Venezuela” (RORAIMA, 2017). A partir dessa normativa, um debate nacional se inicia, com forte visibilidade na mídia hegemônica acerca de supostos imensos fluxos de imigrantes que chegavam na fronteira do Brasil com a Venezuela, pautado por retóricas de “crise” e de “emergência social” na realidade do estado (CARVALHO, NOGUEIRA, RUSEISHVILI, 2018, p.27).

As pressões da mídia e da bancada política roraimense em Brasília, levaram à uma visita do então presidente Temer ao local, em fevereiro de 2016. Nessa ocasião, a noção da migração como um “problema” a ser resolvido parece cristalina na fala do presidente, que aponta a necessidade de “disciplinar” a questão, declarando: “vejo que esse afluxo intenso de venezuelanos cria problemas para o Estado de Roraima, mas certa e seguramente criará para outros Estados se não tomarmos algumas medidas e providências” (REUTERS, 2018). Essa situação-problema se reflete, mais uma vez, nos relatos apresentados na entrevista com Oliveira:

Roraima começa a entrar no mapa político do Brasil, pois a mídia começa a mostrar (...) a utilização da questão para pedir mais verbas do governo federal, e tudo isso começa a mudar a dinâmica da cidade, se via prostituição ao céu aberto, as famosas *ochenta*³², doenças como o sarampo retornam ao brasil. (...) Isso começa a gerar uma crise entre a população, uma briga por causa de emprego. (...) O boa-vistense não tinha o costume de ver alguém pedir esmola na rua, mas pra um boa-vistense causava uma situação de medo e desconforto (OLIVEIRA, G.A. 2020).

Se desenha, dessa maneira, um quadro discursivo hegemônico que constitui uma noção de excepcionalidade temporária, causada pelo fluxo migratório, justificando as retóricas que advogavam por uma intervenção por parte do governo federal. Esse processo culminaria em medidas concretas, que mobilizam tecnologias jurídicas, epidemiológicas, logísticas e de

³² *Ochenta é a chamada prática de prostituição da população venezuelana em Roraima, na qual o valor médio cobrado seria de “oitenta” reais.*

informação, que moldam a Operação Acolhida (CARVALHO, NOGUEIRA, RUSEISHVILI, 2018, p.60).

Esses mecanismos de pressão gerariam a edição, em 2018, pelo governo federal dos marcos legais que regulamentam e direcionam o funcionamento da Operação. A federalização da situação de chegada do fluxo migratório venezuelano começa, ainda em fevereiro de 2018, com a aprovação da Medida Provisória nº 820, que dispõe sobre as medidas de caráter emergencial para o acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018a). A diretriz, em caráter excepcional, instituiria um Comitê Federal de Assistência Emergencial e delimitaria as áreas prioritárias de atuação para as medidas de assistência, que balizariam toda a estrutura e as práticas no tocante à questão do fluxo venezuelano no Brasil, nos próximos anos. Tais áreas de prioridade seriam as seguintes:

- 1) proteção social; 2) atenção à saúde; 3) oferta de atividades educacionais; 4) formação e qualificação profissional; 5) garantia dos direitos humanos; 6) proteção dos direitos das mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população indígena e comunidades tradicionais atingidas; 7) oferta de infraestrutura e saneamento; 8) segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; 9) logística e distribuição de insumos; e 10) mobilidade, distribuição no território nacional e apoio à interiorização (...) (BRASIL, 2018a).

No mesmo dia de criação da medida anterior, seriam editados os decretos nº 9.285 e 9.286 de 2018, que também versavam sobre as respostas federais para a “crise” em Roraima. O primeiro decreto, reconheceria a situação de vulnerabilidade “decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela” (*Idem*, 2018b); ao passo que o segundo trataria da composição, das competências e das normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária (*Idem*, 2018c). As diretrizes dessas primeiras legislações auxiliares, promulgadas ainda em fevereiro, seriam consolidadas na Lei 13.684, de 21 de junho de 2018 (*Idem*, 2018d).

O Comitê Federal de Assistência Emergencial seria o órgão multiministerial responsável por coordenar as iniciativas, em diversos âmbitos, de resposta para o “problema” da migração e do refúgio da população venezuelana. Nesse sentido, o Comitê propõe a articulação com os diversos níveis de governo envolvidos — municipal, estadual e federal — definindo as prioridades de ações de assistência emergencial, seu orçamento, além de supervisionar seu planejamento e execução. Ademais, o órgão é responsável pelas parcerias

com outras esferas, como a iniciativa privada, organismos internacionais e a sociedade civil. Sua atuação se divide através de subcomitês, que giram em torno dos seguintes eixos: 1) recepção, identificação e triagem; 2) acolhimento aos imigrantes em situação de vulnerabilidade; 3) interiorização; e 4) ações de saúde aos imigrantes (*Idem*, 2019a). A composição do órgão, atualizada em 2019, seria definida pelos membros:

- 1) Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá;
- 2) Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;
- 3) Ministro de Estado da Defesa;
- 4) Ministro de Estado das Relações Exteriores;
- 5) Ministro de Estado da Economia;
- 6) Ministro de Estado da Educação;
- 7) Ministro de Estado da Cidadania;
- 8) Ministro de Estado da Saúde;
- 9) Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional;
- 9) - Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e
- 10) - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (*Idem*, 2019d).

Apesar das disposições multiministeriais, a prática e o cotidiano do estado de Roraima e os efeitos para a população venezuelana que ali se encontra, dependem, sobretudo, dos agentes que coordenam a logística dessas medidas de assistência emergencial: o ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas (FFAA). Em 28 de fevereiro de 2018, o MD, através de uma diretriz interna, autoriza o início da Operação Acolhida, colocando em prática, através de uma operação de ajuda humanitária, as diretrizes dispostas pelas legislações emergenciais ditadas pelo governo federal (OLIVEIRA, G.A. 2019). O MD é o responsável pela coordenação operacional dos trabalhos, por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), cabendo às FFAA, sobretudo, uma parcela de esforço significativa nessa empreitada (FRANCHI, SIMÕES, 2020).

Os moldes da Operação teriam sido pautados em um exercício de simulação, realizado em novembro de 2017, em Tabatinga, no estado do Amazonas, na zona de tríplice fronteira com o Peru e a Colômbia. O *Amazonlog*, como foi chamada a simulação, encenava a entrada maciça de refugiados no Brasil através desses países, por conta de uma situação ambiental de seca. Contando com 4 países com tropas, 23 países como observadores e 19 agências governamentais brasileiras e internacionais presentes; o exercício buscava criar precedentes de soluções para situações de fluxos consideráveis de migrantes em território nacional (KANAN, 2019, p.15) Durante a atividade seriam montados centros de acolhida e abrigo para “controlar” a situação; e a partir dessas estruturas, “identificar quem realmente é refugiado e quem está tentando se aproveitar da situação”, como descrito pela agência oficial do governo na época (AGÊNCIA BRASIL, 2017). Foram as experiências nessa simulação que permitiram

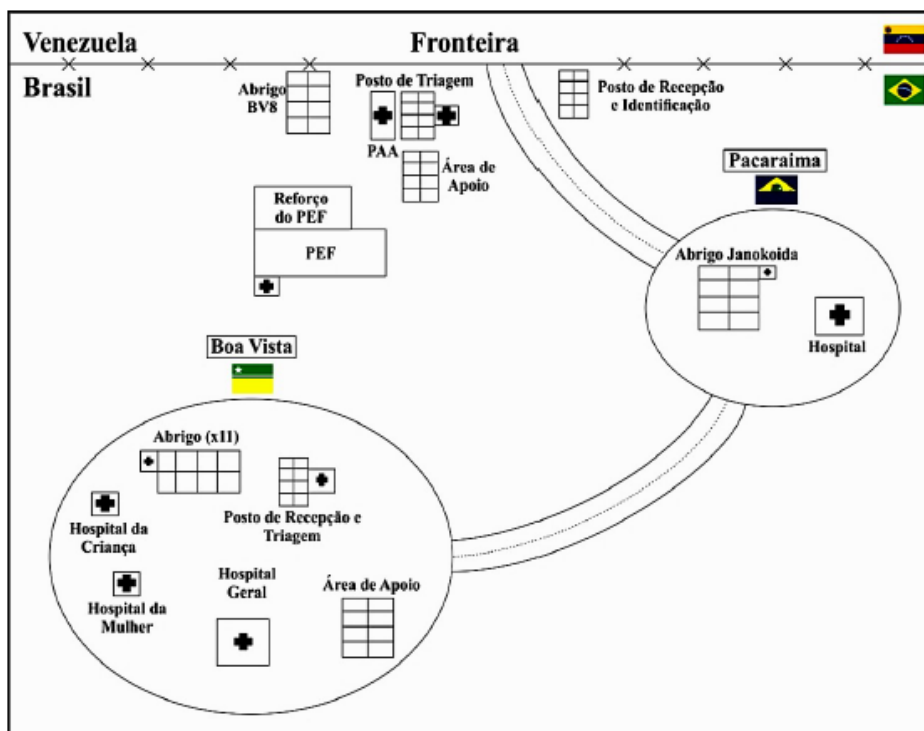
a rápida mobilização para a criação das estruturas e práticas da Operação Acolhida (KANAAAN, 2019).

Portanto, a Operação Acolhida, de início sob coordenação do General de Divisão Eduardo Pazuello, estaria organizada através de 3 eixos de ação principais: 1) o acolhimento da população venezuelana, através da organização de abrigos; 2) a interiorização pelo território nacional desses indivíduos, diminuindo a pressão nos serviços públicos do estado de Roraima; e 3) o ordenamento de fronteira, através do controle da entrada desse fluxo e de sua regularização migratória. Dessa maneira, a partir desses esforços de atuação, a Operação é descrita como humanitária, conjunta e interagências (OLIVEIRA, G.A. 2019). Humanitária pois teria como finalidade um princípio de acolhimento aos migrantes venezuelanos; conjunta, pois reuniria, em sua operacionalização, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica brasileiros; e por fim, possui um caráter interagências, pois contaria com a participação e o apoio de outras instituições nacionais e internacionais, sejam essas governamentais ou não, para esse processo de acolhida humanitária (uma longa lista de participantes na Operação se encontra descrita no Anexo A). Essa coordenação seria feita de forma “organizada, sistemática e eficiente” (*Ibidem*, p.22).

Em termos práticos a organização da Operação Acolhida significou um grande aporte financeiro, logístico e de pessoal para as cidades de Pacaraima e Boa Vista, no sentido de retomar a “ordem” vigente pelos “problemas” ali enxergados, fruto da pouca infraestrutura local de assistência para esse novo grande fluxo de pessoas. Um estudo da Fundação Getúlio Vargas a partir dos dados do Senado Federal brasileiro aponta que, até outubro de 2019, já haviam sido autorizados mais de R\$ 504 milhões de reais para o orçamento da Operação; números expressivos ao comparados com as despesas totais empenhadas pelo estado de Roraima, no ano de 2018, que giravam em torno de R\$ 3 bilhões de reais (FGV/DAAP, 2020, p.26).

No tocante aos seus alicerces físicos, a FT Log Hum funcionaria a partir da utilização de grandes estruturas montadas nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Posteriormente ao seu início, no ano de 2019, seria criado um Posto de Triagem e Interiorização também em Manaus, no estado do Amazonas, para a gestão da população venezuelana que chega naquele município. Notadamente, o emprego de pessoal que atua nessas estruturas gira em torno da utilização de cerca de 500 militares, das três Forças, que atuam em sistemas de rodízios de três meses, advindos de contingentes do Brasil inteiro e que trabalham em conjunto com as demais organizações participantes. Um esboço da infraestrutura da Operação Acolhida, em Pacaraima e Boa Vista, pode ser observado na imagem a seguir:

Figura 3 - Concepção geral da Operação Acolhida



Fonte: MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019, p.6.

Todavia, os discursos ligados à característica humanitária dessas respostas brasileiras ao fluxo de chegada de venezuelanos — estes mesmos passíveis de uma análise crítica — vieram acompanhados de iniciativas contundentes de reforçar a segurança na fronteira com o país vizinho. Na mesma diretriz de criação da Operação Acolhida, o MD determina a criação da “Operação Controle”, por parte do Exército Brasileiro, que teria como finalidades coibir os delitos transfronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, por parte da PF, em Roraima (OLIVEIRA. G.A. 2019, p.10). Essa operação permitiu uma intensificação, por parte da 1ª Brigada de Infantaria de Selva de Boa Vista, de ações militares preventivas e repressivas nas regiões de fronteira com a Venezuela e a Guiana, coordenadas com a FT Log Hum. O Tenente-Coronel Oliveira, como oficial de operações, ajudou no planejamento da Operação Controle e me relata o funcionamento da mesma e sua relação com a situação local:

São duas operações: Acolhida e Controle; braço forte e mão-amiga. (...) nós trouxemos tropas de Manaus, porque nós não tínhamos efetivo, a brigada não poderia se mobilizar para resolver o problema da crise venezuelana sozinha. (...) Criamos pontos de bloqueio nas principais penetrantes, a BR-174, que vinha da Venezuela, e a BR-401, que vinha de Lethen [Guiana]. Chegava um carro, se não tinha autorização da Receita Federal, tinha que retornar; se não tinha o papel de refúgio, tinha de retornar ao posto de controle (...) (OLIVEIRA. G.A. 2020).

Ademais à essa política, em agosto de 2018, seria desencadeada a Operação Tucuxi, também nessa esteira do aumento do aparato de segurança na região. Após o assassinato de um comerciante brasileiro, em Pacaraima, supostamente por venezuelanos, atos de violência foram observados por parte da população local contra os venezuelanos da cidade (CARNEIRO, 2018). Tendo em vista as manifestações e incêndios produzidos pelos brasileiros em protesto ao ocorrido, o Presidente Temer autoriza o emprego das FFAA para uma ação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na região (DUARTE, 2019, p.98). De tal modo, o decreto nº 9.501, de 11 de setembro de 2018, da Presidência da República, autoriza a operação apontando que:

(...) Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, no período de 29 de agosto a 30 de outubro de 2018, nas seguintes áreas do Estado de Roraima (...): I - faixa de fronteira Norte e Leste; e II - rodovias federais. (...). § 1º - As Forças Armadas atuarão também na proteção das *instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados* (BRASIL, 2018e, grifo nosso).

Dessa maneira, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva passou a executar ações de patrulhamento policial, para a manutenção da segurança pública, nas zonas fronteiriças, nas rodovias e nos abrigos voltados para a população venezuelana (DUARTE, 2019). Tais fatos se mostram problemáticos em virtude do suposto aspecto humanitário e garantidor dos direitos humanos que a Operação Acolhida aborda em suas imagens e práticas oficiais. Essa tensão pode ser encarada como reflexo do próprio *locus* do refúgio no sistema de proteção humanitária internacional, entre a liberdade e a segurança, causando estranhamentos e transformando os refugiados em uma massa de inadequações políticas que ameaça a premissa da ordem (MOULIN, 2009, p.8).

Essas iniciativas em nome da segurança não parecem penetrar no aspecto de “ordem” presente na Acolhida. As medidas e práticas excepcionais não aparecem nos discursos oficiais, mas seus nuances se mostraram presentes em algumas observações e olhares a partir do próprio campo. Os “problemas” da migração e do refúgio se mostram amparados por respostas que, ao passo que reivindicam critérios e motivações humanitárias, estão ligadas à processos práticos e rotineiros de produção de insegurança, presentes nas observações e interações de meus passos pelos caminhos da Acolhida.

4.2 A Operação Acolhida diante de uma *razão humanitária*

No curso sobre o “Direito Internacional do Refugiados”, que impulsionou minha ida à Roraima, vários oficiais militares envolvidos na Operação Acolhida se encontravam presentes. Dessa maneira, em um ambiente que fluuava entre o formal e o informal, pude conversar com muitos deles. Assim como com todos os outros interlocutores militares os quais conversei para a pesquisa, a cordialidade e simpatia sempre se mostravam presentes. Pareciam tão interessados nas minhas observações e comentários quanto eu estava nos seus pontos de vista.

O que transpassava essas interações eram os discursos sobre o caráter humanitário das iniciativas sobre a população venezuelana. Embutidos nessas falas pareciam ideais e percepções de que essas pessoas migrantes e refugiadas realmente precisavam de algum tipo de proteção e ajuda; e que, para além disso, a Operação Acolhida era um dever brasileiro e militar para com esses princípios. Em entrevista, o Major Nicolas Lobato, chefe do Posto de Recepção e identificação em Pacaraima, me narra seus aprendizados diante de sua atuação:

Você aprende muito e aprende a ver, com outros olhos, realmente é uma situação humanitária, então nós como povo brasileiro não poderíamos deixar isso ficar em segundo plano, (...) era uma questão de prioridade, não poderíamos deixar a situação de qualquer jeito, em Pacaraima e Boa Vista com como estava antes da operação, (...) é uma situação de crise (LOBATO, 2020).

Pelos contatos realizados no curso, consegui agendar uma visita à base de apoio da FT Log Hum (Figuras 4 e 5), situada dentro da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, em Boa Vista. No local, as células administrativas da Operação atuam, cotidianamente, em parceria com outras instituições; em grandes estruturas de trabalho que não aparentam sua provisoriedade. Fui recebido pela chefe da célula de relações públicas da Operação, que me mostrou um pouco sobre como funcionava o cotidiano de trabalho dessa parte administrativa e me contou — dessa vez no formato de discurso oficial — a necessidade humanitária daquela presença militar. A despeito de quem eu pude conversar ou observar trabalhando naquela manhã, os discursos em nome da vocação humanitária brasileira pareciam uníssonos em todos.

Figura 4 - Vista aérea da base de apoio da Força-Tarefa, em Boa Vista



Fonte: Ministério da Defesa, 2019, p.21.

Figura 5 - Base de apoio da Força-Tarefa Logística Humanitária, em Boa Vista.



(a)

(b)

Legenda: (a) visão dos corredores da Base e (b) cantina e área de lazer para os funcionários da Força-Tarefa, com cinema e sala de jogos.

Fonte: Arquivo pessoal, junho de 2019.

Não me parece restar dúvidas de que muitas pessoas que ali se encontravam realmente se importavam com a situação de violações de direitos ligada ao fluxo venezuelano. Contudo, a relação que se estabelece entre solicitantes de refúgio e os agentes de Estado parece adquirir características de grandiosidade no gesto de restituição da humanidade, por meio da concessão de permanência e entrada na ordem presente no interior dos Estados (FACUNDO NAVIA, 2017). Ademais, no caso brasileiro e seus mecanismos de migração temporária, qualquer coisa oferecida parece ser assumida como um ganho para quem nada tinha, em uma administração e gestão das precariedades (Ibidem). O Tenente-Coronel Rodrigo Paim, que foi chefe da logística

do centro de coordenação de interiorização da FT Log Hum, me relata sobre suas interações com os beneficiários de seu trabalho:

[se vê] uma relação amistosa, relação de gratidão, você vê o esforço da Acolhida nas pessoas, você recebe vários agradecimentos, você aqui faz muito por eles, coisas particulares, a relação é muito positiva (...) uma pessoa que veio, hoje ele está entrando no interior do país, a alegria desse camarada é sem tamanho (PAIM, 2020).

A lógica individual de interpretação e tradução das estruturas e hierarquias dos *campos*, o *habitus*, presente nos meus interlocutores, parece denotar um compromisso com uma *razão humanitária* nos seus trabalhos. Essa interpretação particular, influenciada pelas trajetórias de cada um e pelos estímulos estruturais de sua formação, interpreta a Operação Acolhida a partir de noções hierárquicas entre o desamparo e a salvação. Didier Fassin, em sua exposição sobre essa *razão humanitária*, descreve uma racionalidade político-teológica e moral, na qual as condições modernas de debilidade não são ignoradas, mas tomadas como princípios justificadores de intervenção (FASSIN, 2012). Os governos humanitários respondem ao que é considerado, por eles, intolerável no mundo contemporâneo, a partir de seu próprio imaginário ético e político (*Ibidem*, p.252). Em nossa conversa, o Tenente-Coronel Paim me contava:

Só tenho a agradecer a oportunidade de participar, realmente não tem preço, o trabalho é extremamente gratificante, você poder estar no seu país, ver uma nação irmã e ver o que ela passou, antes da crise política econômica e social (...) eu não tenho palavra, realmente é uma realização profissional e é uma atividade muito prazerosa. (...) Desde a preparação existe um respeito muito grande pelas diferenças, e está sendo um prazer (PAIM, 2020).

Quaisquer críticas à essas posturas podem ser vistas como impensáveis, diante de falas aparentemente tão preocupadas com as pessoas ali envolvidas. A *razão humanitária* se demonstra moralmente intocável (FASSIN, 2012, p.244). Em minhas observações tentei tomar esses discursos, eles mesmos, como objeto de estudo, inseridos em dinâmicas que perpetuam as políticas acerca do refúgio e das migrações. A proteção embutida no regime internacional do refúgio, como discutido no capítulo 2, é defasada e pensada a partir de seu contexto específico, como uma parte fundamental de seu funcionamento próprio. Essa *razão humanitária* presente na Operação Acolhida me parece uma engrenagem de funcionamento dessa ótica do refúgio, por mais bem intencionada que possa parecer. Esse gesto humanitário contribui para a consolidação das hierarquias do *campo*, silenciando as subjetividades, e muitas vezes não reconhecendo os motivos que levaram à essas situações de fragilidade. Didier Fassin indica, a partir desse raciocínio como:

(...) o próprio gesto que parece conceder-lhes reconhecimento os reduz ao que não são - e muitas vezes se recusam a ser - ao reificar sua condição de vitimização enquanto ignoram sua história e silenciam suas palavras. A razão humanitária presta mais atenção à vida biológica dos destituídos e desafortunados, a vida em nome da qual eles recebem ajuda, do que à sua vida biográfica, a vida através da qual eles poderiam, independentemente, dar um sentido à sua própria existência³³ (*Ibidem*, 2012, p.254, tradução nossa).

O intervencionismo contemporâneo parece ser justificado, desse modo, em termos de uma obrigação moral e humanitária, ao invés de princípios puramente políticos (*Idem*, 2010, p.7). Em função dos “problemas” da migração e do refúgio, as medidas relacionadas ao governo dessas populações são justificadas nessa *Razão*. O que se mostra velado nessa lógica benevolente é a intenção de um *trade-off* entre liberdade e segurança, intrínseco ao regime do refúgio, que não deve ser tomada como natural (MOULIN, 2009, p.9). Essa dualidade, que impõe uma escolha manifesta por um desses caminhos, reflete pressupostos tanto políticos quanto morais, que tomam a noção de concessão do refúgio como um presente concedido, de forma benevolente, por uma entidade superior, aos deslocados forçados (*Ibidem*, p.11).

Esse aspecto velado de *trade-off*, entre a oferta da inscrição e permanência no Estado-nação contra as liberdades, se manifesta — para além das outras operações mais nitidamente ligadas à segurança nacional — nas práticas burocráticas mundanas e decisões ligadas à política do cotidiano da Operação Acolhida. As rotinas de racionalização e gestão dos números de pessoas e do uso das tecnologias de controle e vigilância se mostram internalizadas nas atividades burocráticas práticas do *campo*, não discutidas como efeitos de uma exceção, mas como a continuação das rotinas e das lógicas de liberdade (BIGO, TSOUKALLA, 2008). Em meio à esse *campo* da (*in*)segurança sobre a gestão do “problema” venezuelano, as práticas excepcionais são, assim, tidas como mundanas e se demonstram como a norma imperativa da mobilidade no mundo contemporâneo (*Ibidem*), incluindo aí o regime internacional do refúgio.

Se observa que a reação esperada pelos indivíduos afetados por essa lógica do “presente”, baseada na benevolência da *razão humanitária*, é a de que sejam gratos pela dádiva de proteção recebida, coibindo reivindicações possíveis sobre a organização dessas práticas. Essa maneira de interpretar a concessão do refúgio como uma dádiva a ser recebida, esconde nessa interação as relações de poder ali presentes (MOULIN, 2009, p.11). A partir dessa

³³ Do original: “(...) the very gesture that appears to grant them recognition reduces them to what they are not—and often refuse to be— by reifying their condition of victimhood while ignoring their history and muting their words. Humanitarian reason pays more attention to the biological life of the destitute and unfortunate, the life in the name of which they are given aid, than to their biographical life, the life through which they could, independently, give a meaning to their own existence” (FASSIN, 2012, p.254).

submissão, de um lado, e imposição, de outro, qualquer reação diferente do “normal” se torna um caso de “ingratidão (*Ibidem*, p.13). Dessa maneira, as proteções jurídicas e a hospitalidade presente nessa acolhida devem ser retribuídas em alguma forma de gratidão, que mantém as hierarquias sociais inseridas nessa lógica (*Ibidem*, p.15).

As práticas observadas que fogem dessa ótica beneficente da gratidão se apresentam de uma forma mais impactante aos olhos do observador, especialmente ao confrontadas com o ordenamento imposto pela estrutura disciplinante em volta da Operação Acolhida. Em junho de 2020, segundo o ACNUR, existiam 3.4 mil pessoas morando em ocupações espontâneas em Boa Vista e Pacaraima (ACNUR, 2020b). Nessas situações, a população venezuelana que não consegue, ou não quer, viver nos abrigos regidos pela Operação Acolhida — marcados por regras de conduta e convivência ditadas pela Operação — recorre à ocupar prédios públicos ou particulares que se encontram desativados nos espaços urbanos.

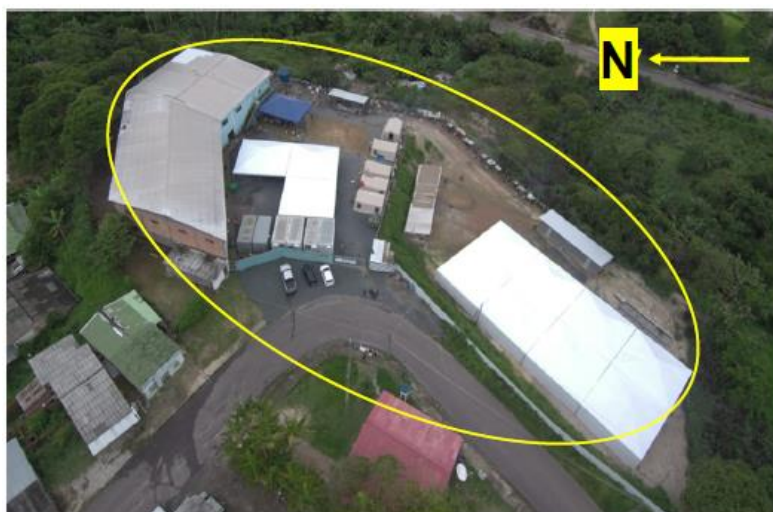
Os números apontam que, nas 11 ocupações espontâneas do município de Boa Vista, o tempo médio no qual se vivia nessa situação seria de 7 meses (ACNUR, 2020b). Nesses locais, são relatadas grandes dificuldade de acesso à serviços e direitos básicos; porém se manifestam também outras formas de organização da vida coletiva, para além dos abrigos oficiais, nas quais as práticas e afetos dessa população migrante se autogestionam, despertando distintas possibilidades de existência (CASTRO, 2020).

A rodoviária de Boa Vista parece ser outro espaço que desafia a lógica “normal” da Operação; porém a partir de uma posição bem mais precária. Desde o início do fluxo venezuelano, o local se mostrava central para a chegada de um grande número de migrantes, que muitas vezes acabavam dormindo nas dependências do espaço. Essa situação passou a ser ordenada pelas diretrizes da Operação, com a instalação de estruturas provisórias, como guarda-volumes, chuveiros, tanques para lavar roupas, banheiros químicos e um posto de informação (KANAN, 2019, p.20). Por volta das 17 horas, diariamente, filas de venezuelanos e venezuelanas se montam no local para a distribuição de senhas, que garantem um local coberto na parte externa e uma barraca, emprestada pela FT Log Hum (CASTRO, 2020, p.88). A partir das 4 horas da manhã, as estruturas começam a ser desmontadas e a população têm de se retirar para outro lugar (*Ibidem*). A debilidade, presente nas condições materiais do local, parece se inscrever em uma condição limítrofe, na qual o fato de não ser oficialmente um abrigo da Operação Acolhida à torna menos digna de humanidade.

A situação dos abrigos indígenas, por sua vez, marca um embate entre essa imposição da ordem nacional representada na Acolhida e a própria lógica do regime do refúgio diante da figura do Estado-nação. A população indígena, em sua maioria pertencente ao povo *Warao*, contava com políticas de proteção e assistência na Venezuela, que seriam diminuídas com o agravamento das instabilidades no país. Desde 2014, já se tinham registros de sua entrada no Brasil, o que geraria atritos, na medida que as políticas brasileiras destinadas à populações indígenas não lhes eram reconhecidas; sobretudo o direito à terra, por não se configurarem como um grupo originário da região (FRANCHI, 2019, p.9).

Dessa maneira, essas populações estão sujeitas às políticas migratórias brasileiras comuns, como o refúgio e a residência temporária, o que se mostra problemático tendo em vista que suas próprias existências não se adequam à esse modelo soberano. Se observou, por exemplo, que grande parte dessa população não possuía qualquer tipo de documentação, o que tornava árduo o esforço de regularização migratória (JAROCHINSKI SILVA, 2018). Suas presenças nas ruas do estado de Roraima foram alvo de inúmeros ataques xenofóbicos, especialmente relacionados à prática de “coleta”, que para os *Warao* e sua cultura se mostra como uma forma de trabalho (CASTRO, 2020, p.85), consistente em pedir dinheiros nas ruas para outras pessoas; o que não parece agradar grande parte da população roraimense.

Dessa maneira, foram pensados abrigos específicos para a população indígena que chegava da Venezuela: o abrigo Pintolândia, em Boa Vista; e o Abrigo *Janokoida*, em Pacaraima. Esses locais possuem maior autonomia de gestão entre seus habitantes, além de práticas de contato com o espaço próprias. Pude visitar o abrigo *Janokoida*, em junho de 2019, junto de meus colegas de curso da UFRR. O abrigo se localiza, diferente dos demais em Boa Vista, em uma área cercada por árvores (Figura 6), na qual cerca de 400 pessoas dividem as estruturas montadas. Alguns galpões complementam a paisagem, nos quais centenas de redes são entrelaçadas e possibilitam o sono e a descanso de forma conjunta. Ademais, a população indígena cozinha suas próprias refeições, em conjunto e a partir de suas práticas culturais específicas, ao passo que os demais tipos de abrigos recebem “quentinhas” prontas provenientes de empresas terceirizadas.

Figura 6 - Visão aérea do Abrigo indígena *Janokoida*

Fonte: MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019, p.19.

No abrigo, poucos militares se faziam ali presentes, sendo a maioria dos funcionários pertencentes à uma ONG religiosa contratada para fazer a gestão do local e da população. Fomos recebidos por uma dessas funcionárias que nos apresentou algumas regras para a visita, que incluíam o fato de que não poderíamos conversar com nenhum dos moradores para a própria proteção de suas particularidades culturais, o que me parecia confuso. Contudo, pensava que eram preocupações até certo ponto válidas, tendo em vista que estávamos em um grupo relativamente grande de pessoas (cerca de 50), a maioria pesquisadores do sul e sudeste, invadindo suas intimidades e cotidiano. Ao entrarmos, sob os olhares rígidos dos funcionários, não podíamos circular muito pelo local, ficando restritos a parte da entrada, na qual uma grande mesa expunha uma quantidade enorme de itens de artesanato à venda, feitos pela população local (Figura 7a).

Ao ver nossa chegada, muitas pessoas se apressaram para nos receber e conseguir fazer a venda desses produtos expostos, o que parecia ser a única fonte de renda para aquela população, que não contava com a possibilidade de explorar os recursos presentes na natureza do lugar. Os protocolos de negação do diálogo, logo, foram quebrados em uma cena repleta de atitudes às quais não me deixavam muito confortável. Em um ambiente quase colonial de interações, uma grande roda de pessoas comprava e discutia o preço dos artesanatos, em meio a *flashes* de câmeras e “*selfies*”. Em virtude dessa cena, procurei me afastar e observei sentado em um canto do abrigo o cotidiano das pessoas que ali moravam. Na cozinha coletiva ao lado, em panelas de barro, eram preparadas as *arepas*, massa típica feita de milho, para o consumo posterior.

Diferente do perfil da maioria da população venezuelana que chega ao Brasil, que se encontra representada sobretudo por indivíduos em idade econômica ativa, as populações indígenas apresentam significativos componentes de idosos e crianças (JAROCHINSKI, 2018). Ao meu lado, algumas dessas crianças jogavam futebol em meio ao chão de lama. Quando conversava com uma amiga sobre toda aquela situação, fomos surpreendidos por um senhor de idade avançada que nos pedia ajuda para achar alguém que comprasse o colar que havia confeccionado. O senhor nos contou sua história de vida; como havia passado de chefe de sua comunidade local para apenas mais uma pessoa em trânsito e em condições precárias; sobre como seu irmão havia morrido de fome; e como a vida no abrigo era difícil. Fomos levados por ele até um local um pouco mais afastado, perto das disposições das redes, enquanto nos contava mais detalhes de sua história. Ali, um cartaz indica “*Origen: Venezuela: Refugiados peregrinos en busca de lugar*” (Figura 7b). Fomos prontamente interrompidos por uma funcionária da ONG de gestão do abrigo que diz que não devíamos acreditar em tudo o que os moradores do local diziam.

Figura 7 - Artesanatos e pinturas no abrigo indígena *Janokoida*



(a)



(b)

Legenda: (a) artesanato para venda e (b) cartaz feito por crianças no abrigo.

Fonte: arquivo pessoal, junho de 2019.

Quanto às relações entre os militares e os agentes civis, todos os meus interlocutores acreditavam em uma perspectiva de complementariedade, diminuindo as hierarquias físicas e simbólicas as quais muitas vezes observava nesse contato. Para o Tenente-Coronel Oliveira: “Os militares estão nos postos de coordenação e a maior mão-de-obra é militar, [porque] no curto prazo, as Forças Armadas podem transformar a logística de guerra em logística de paz e

ajuda humanitária” (OLIVEIRA, G.A. 2020). Nesse mesmo raciocínio, o Major Lobato me indicava: “(...) uma complementa a outra. (...) o exército ajuda em um sentido e as organizações em outro (...) a OIM e o ACNUR fazem a regularização e o exército os abrigos. Esse convívio é muito benéfico, a missão do exército é coordenar, não tem hierarquia.” (LOBATO, 2020).

O relato de minha visita ao abrigo *Janokoida* me parece indicar a confirmação desse aspecto complementar, todavia em um sentido diferente do que acredito que meus entrevistados concebiam e mais próximo daquilo que Didier Bigo havia definido como *guilda* (BIGO, 2016). Dessa maneira, acredito que as outras instituições e organizações envolvidas na Operação, como o ACNUR, a OIM e as ONGs religiosas, parecem também se inscrever em um *campo* transversal que partilha a lógica da *razão humanitária*. Para além das diferenças entre os agentes civis e as organizações militares, os dois tipos de agentes se encontram no mesmo *campo* em uma relação recíproca de dependência, tendo em vista que uma legitima o trabalho da outra (FASSIN, 2010, p.9). Assim, os agentes humanitários e os militares dividem a temporalidade emergencial presente no *campo*, engajando em políticas e práticas legais e extraleais em nome da ordem moral do mundo (FASSIN, 2010, p.9).

4.3 O *campo* na prática

As ferramentas práticas, inscritas nos compromissos teóricos e metodológicos inspirados em Bourdieu, direcionaram meus olhares, nas visitas ao campo, para os aspectos centrais envolvidos nas relações de poder e nas hierarquias ali presentes. Dessa forma, procurei perceber até que ponto, naquelas situações e contextos, as violências simbólicas se tornavam partes estruturantes da lógica regente de cada situação. Nesse sentido, é preciso levar em consideração a forma como as performances de poder, que se aparentam como “desinteressadas” ou não, estão justificadas pela hierarquia de poder do *campo* (LEANDER, 2008, p.14). Nessa linha, se torna preciso focar na centralidade das práticas observadas, ao invés da oficialidade das normas e discursos, considerando as conexões do mundo simbólico com a materialidade do mundo (Ibidem).

Nesse sentido, os processos de burocratização dessa gestão humanitária não devem ser tidos como neutros, muito menos levados em consideração somente a partir de sua efetividade ou competência (BEERLI, 2018). Tais burocracias, que essas iniciativas propõem, devem

passar por uma interpretação que leve em consideração os espaços de tensão hierárquicos nos *campos*, locais onde as disputas de poder, entre esses profissionais do governo humanitário e a população que atendem, se mostram constantes, por vias simbólicas e materiais.

Assim, as ações de inscrição e cadastramento, desenvolvidas nos instrumentos migratórios nacionais, são um momento chave da entrada dos sujeitos na ordem “ordenante” do Estado-nação (FACUNDO NAVIA, 2017, p.223). Essa produção de documentos e registros burocráticos; por meio de impressões digitais, fotografias e formulários; traduzem as subjetividades de cada migrante ou solicitante de refúgio em formatos impressos de si mesmo, a partir de signos que lhes conferem uma existência verificada pelo Estado (Ibidem). Essas dinâmicas de escolhas sobre os caminhos possíveis da permanência no Brasil e do registro de cada processo refletem as possibilidades, maiores ou menores, de se ter sua vida ordenada pelo modelo nacional e do regime internacional do refúgio (Ibidem, p.224).

Logo no marco de fronteira entre o Brasil e a Venezuela, as estruturas dessa lógica se fazem presentes no primeiro contato entre a população venezuelana migrante e sua entrada no ordenamento soberano brasileiro. A fronteira em Pacaraima se apresentava como um grande local de interações simbólicas, no qual sob os pés de duas grandes bandeiras — uma brasileira e uma venezuelana — turistas tiravam fotografias ao passo que muitos imigrantes venezuelanos passavam de um lado para o outro. Nesse trecho da rodovia BR-174 (Figura 8), diversos venezuelanos realizam práticas de câmbio paralelo, que me chamavam atenção pela quantidade de cédulas de bolívar que carregavam consigo, sinal da inflação no país e da desvalorização da moeda junto ao real brasileiro.

Figura 8 - Posto de fronteira com a Venezuela, em Pacaraima.



(a)



(b)

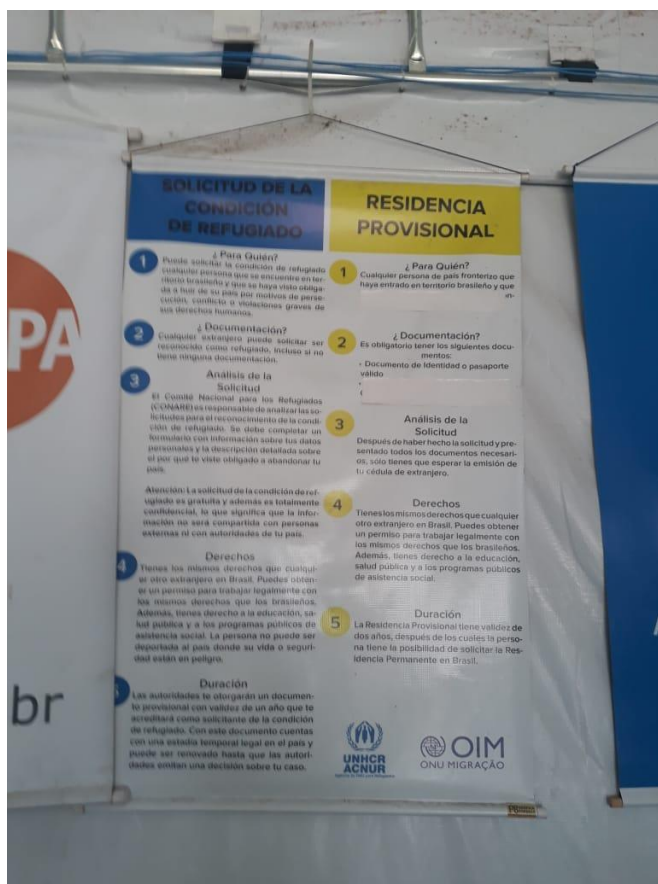
Legenda: (a) Placa de identificação na fronteira e (b) Controle migratório no posto fronteiriço. Fonte: Arquivo pessoal, junho de 2019.

O ordenamento de fronteira, um dos três pilares da Operação Acolhida se inicia nesse espaço a partir dos rituais de entrada no ordenamento nacional. Pode acompanhar um dia de trabalho nas estruturas ali montadas pelos militares, junto ao PEF, que reúnem todas as agências e instituições ligadas ao regime internacional do refúgio e às migrações. Logo na recepção, após entrarem em território brasileiro, os venezuelanos eram recebidos ao som de músicas animadas, ao ritmo do *reggaeton*, estilo musical caribenho. Essa cena parecia destoar um pouco do humor e da ansiedade muitas vezes presente nos indivíduos migrantes que ali se encontravam.

No Posto de Recepção e Identificação (PRI), começam os processos de regularização migratória diante da Polícia Federal, a partir da escolha entre o instituto do refúgio, a residência temporária e a entrada como turista. Nesse momento, as FFAA, a OIM e o ACNUR se faziam presentes para uma saudação inicial, em que explicavam para os grupos de pessoas presentes os caminhos possíveis para a entrada no Brasil. Saliento que nesse momento, em junho de 2019, o Brasil ainda não adotava a política de reconhecimento das solicitações de refúgio advindas da Venezuela em virtude da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, discutida no capítulo anterior. Na oportunidade em que estive presente, um oficial do Exército Brasileiro foi o responsável por essa explicação entre as diferenças entre os dois caminhos, falando em nome das demais agências, em uma fala breve.

Essa primeira explicação não parecia suficientemente clara para que as distinções entre o refúgio e a residência temporária fossem avaliadas por cada migrante. O que se comentava, naquele momento, era de que a escolha individual pelo instituto do refúgio ou não se fazia condicionada aos documentos os quais cada pessoa carregava consigo; o que contraria as diretrizes da lei brasileira e do regime internacional de que as solicitações podem ser ofertadas independente da apresentação de tais papéis. Enquanto as pessoas com menos documentos ou indocumentadas pareciam ser constrangidas, mesmo que de forma velada, à solicitar o refúgio; aqueles que possuíam maiores documentações formais seriam instruídos a reivindicar a residência. Os cartazes distribuídos pelo local informavam as diferenças entre essas alternativas, a partir desse condicionante burocrático:

Figura 9 - Banner explicativo no Posto de Recepção e Identificação, em Pacaraima



Fonte: Arquivo pessoal, junho de 2019.

Após esse primeiro momento, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) certificava de que as vacinações dos migrantes estariam em dia, cabendo aos militares o papel de realizar centenas de aplicações de vacinas diárias em uma pequena sala de vacinação (Figura 10a). A estrutura da Operação na Fronteira contava, ainda, com um hospital de campanha (Figura 10b), denominado de Posto de Atendimento Avançado (PAA), que contava com 20 leitos disponíveis, além de médicos, enfermeiros, farmacêuticos e dentistas, todos militares (OLIVEIRA, G.A. 2019). Da mesma forma, outros serviços eram ofertados para os venezuelanos nesse momento, como lanches, bebedouros e banheiros. A população que escolhia seguir o caminho do turismo podia seguir viagem, ao passo que os residentes e solicitantes de refúgio eram, agora, encaminhados ao Posto de Triagem (PTrig), aonde podiam guardar seus pertences (Figura 11), tendo em vista o longo processo burocrático que os aguardava.

Figura 10 – Sala de vacinação e Posto de Atendimento Avançado (PAA), em Pacaraima.



Legenda: (a) porta da sala de vacinação e (b) Posto de Atendimento Avançado (PAA).
Fonte: arquivo pessoal, junho de 2019.

Figura 11 – Guarda-Volumes, em Pacaraima



Fonte: Arquivo pessoal, junho de 2019

No PTrig, as pessoas que optavam pela via do refúgio eram atendidas pelo ACNUR, ao passo que a OIM ficava encarregada dos indivíduos ligados à residência migratória temporária. Em grandes bancos de madeira, os migrantes esperavam pelo atendimento, que era feito em grupo, através do que chamavam de “charla”, que era uma conversa informal com os

funcionários das agências sobre as especificidades de cada mecanismo de autorização da migração. Nesse momento, eram apresentados também alguns vídeos que explicariam os significados presentes no refúgio e na migração “puramente” econômica.

Figura 12 - Espera por orientações no PTrig, em Pacaraima



Fonte: Arquivo pessoal, junho de 2019.

Não tive acesso às salas nas quais essas “*charlas*” aconteciam em formato de roda ou aos vídeos explicativos, o que me instigava sobre o que separava cada categoria ali naquele momento. Indaguei o Major Lobato, que havia sido chefe do PRI, em entrevista, como funcionava essa etapa:

(...) quando o migrante chega, ele assiste umas palestras, que eles chamam de “*charlas*”, essas organizações reúnem os migrantes e elas explicam essas variáveis e situações, (...) se você preenche esses requisitos você é residente se você preenche esses outros, você é refugiado; refugiado, aquela situação sem documentação, fugindo de uma situação humanitária. E quando vai pra Polícia Federal, o imigrante já está mais ou menos sabendo qual situação ele vai escolher. (...) Esse relato [a *charla*] é uma palestra em espanhol, na língua nativa deles, pelas organizações em que ele vai escolher qual caminho ele vai trilhar ali dentro do Brasil (LOBATO, 2020).

Figura 13 - "Charla" na sala do ACNUR.



Fonte: Arquivo pessoal, junho 2019.

Jarochinski Silva aponta como, nas ações investigativas realizadas com a população venezuelana, até certo momento, a maioria parecia se utilizar do instituto do refúgio como um mecanismo de regularização migratória que lhes possibilitaria a permanência em solo brasileiro, a partir de uma posição estável (JAROCHINSKI SILVA, 2018). Todavia, as indicações sutis — permeadas de nuances simbólicos violentos e que transbordam a hierarquia dos *campos* ali presentes — de que o fato que determinaria o direcionamento para o caminho do refúgio seria a ausência de documentos parecem ser passíveis de destaque. Essa orientação compara as populações venezuelanas com um rótulo “ideal” do refúgio, que não se manifestaria necessariamente em toda situação de proteção.

Esse direcionamento problemático e o jogo político entre as categorias transborda a lógica fundante presente na proteção da categoria de refugiado, em uma seletividade prática baseada em ideias que nada parecem ligadas ao suposto sentido humanitário presente na oficialidade do regime internacional do refúgio. Ademais, as escolhas e critérios de elegibilidade ali disponíveis não se configuram, de tal modo, como escolhas individuais e racionais, tendo em vista que a estruturação do *campo* e as disputas sobre as categorias ali diagramadas moldam a forma como cada pessoa compreende o que configura e implica a categoria do refúgio. Em um relato que se aproxima das justificativas relacionada ao “problema” da migração e do refúgio, o Tenente-Coronel Oliveira descreve sua visão sobre essa possibilidade de escolha, na qual me parece ilustrada a forma problemática como a exposição sobre as categorias pode acontecer:

qualquer pessoa sem identidade nenhuma pode entrar e requerer refúgio é complicado, porque você não sabe quem é quem (...) a própria Venezuela não sabe quem são sessas

peessoas. Nós “anistiamos” pessoas que poderiam estar condenadas na Venezuela e isso para nossa população repercutia mal (OLIVEIRA, G.A. 2019).

Feita essa “escolha” entre as possibilidades de permanência, as documentações para cada caminho eram preenchidas com a supervisão dos funcionários das agências internacionais. Em seguida, essa papelada era apresentada à PF, que fica encarregada do registro biométrico de cada pessoa e da emissão dos protocolos de refúgio e dos documentos de residência. Ademais, outros documentos, como o CPF e a Carteira de Trabalho eram emitidos, na hora, com o auxílio da Receita Federal. Muitas outras agências e organizações também propiciavam serviços e instruções nesse momento; com destaque para as atividades oferecidas às crianças, pela UNICEF, enquanto seus pais direcionavam os rumos de suas estadias no Brasil. Antes do fim do processo, uma outra refeição era servida para essa população; e se iniciavam, daí em diante, as decisões e práticas ligadas ao segundo eixo da operação: o abrigo.

A população indígena que advém da Venezuela era encaminhada para os abrigos indígenas *Janokoida*, em Pacaraima, ou Pintolândia, em Boa Vista. Já a população não-indígena, que ainda não possuía algum tipo de moradia ou estadia em solo brasileiro, era conduzida ao abrigo BV-8, localizado ao lado das instalações da Operação Acolhida na fronteira. O BV-8 é um abrigo de trânsito, com capacidade para até 1000 pessoas, no qual venezuelanos e venezuelanas, são divididos em alojamentos masculinos, femininos e familiares; e ali permanecem até que novas vagas sejam abertas nos abrigos da capital Boa Vista. No abrigo, as pessoas se acomodam, em média, por 5 dias (CASTRO, 2020, p.87); contando com estruturas de alimentação, instalações sanitárias, atendimento à saúde e segurança, organizadas pelos militares (KANAAAN, 2019, p.18). O local era marcado por inúmeras camas estilo beliche (Figura 14), nos quais era possível perceber seu aspecto passageiro, sem muitas decorações ou sinais de que ali viviam quase mil pessoas.

Figura 14 - Beliches no abrigo BV-8, em Pacaraima.



Fonte: Arquivo pessoal, junho de 2019.

Por sua vez, todos os abrigos de Boa Vista foram construídos em áreas urbanas, pelos militares da FT Log Hum, auxiliados pelo 6º batalhão de Engenharia de Construção, a partir de diretrizes do ACNUR (OLIVEIRA, G.A. 2019). Cada localidade de abrigo possui uma ONG contratada, de forma terceirizada, para sua gestão. Aos militares, ficam resguardadas as funções de alimentação, saúde, segurança, infraestrutura e apoio à gestão de cada um desses locais (KANAAAN, 2019).

O ingresso em seus interiores é possível através da transferência realizada diretamente do abrigo de trânsito BV-8; ou pela passagem no Posto de Triagem de Boa Vista, criado para centralizar os serviços de atendimento aos venezuelanos na capital (*Ibidem*). Cada abrigo, todavia, possui uma população-alvo própria e lógicas de gestão específicas. Para além dos abrigos indígenas e de trânsito, já mencionados; existem abrigos familiares (Nova Canaã, Jardim Floresta, São Vicente, São Vicente 2, Rondon 1 e Rondon 3); para adultos sem filhos (Tancredo Neves); para homens sozinhos (Santa Tereza); para a população LGBT e casais sem filhos (Latife Salomão); destinados às pessoas prestes a ser interiorizadas (Rondon 2); e recentemente, a ocupação espontânea “13 de setembro” foi transformada em abrigo oficial gerido pela Operação (*Ibidem*). Até agosto de 2020 existiam 4.518 pessoas abrigadas nos 14 abrigos para migrantes e refugiados venezuelanos, em Roraima³⁴. A Tabela 7 apresenta a distribuição dessa população nessas localidades, bem como suas capacidades de ocupação:

³⁴ Números extraídos da Plataforma online de dados “Perfil dos Abrigos em Roraima: Abrigamento e Registro”. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

Tabela 6 – Situação dos abrigos da Operação Acolhida, em Roraima - agosto de 2020.

Abrigos	Pessoas	Capacidade	Vagas	Ocupação %
Rondon 3	844	1386	542	61%
Rondon 1	559	810	251	69%
Pintolândia	536	640	104	84%
<i>Janokoida</i>	441	400	0	110%
Jardim Floresta	368	550	182	67%
Rondon 2	340	645	305	53%
Santa Tereza	255	320	65	805%
São Vicente	251	300	49	84%
Nova Canãa	235	315	80	75%
Tancredo Neves	217	280	63	78%
Latife Salomão	195	300	105	65%
13 de setembro	124	312	188	40%
São Vicente 2	110	250	140	44%
BV-8	43	1000	957	4%
TOTAL	4518	7508	3031	60%

Fonte: ACNUR, agosto de 2020³⁵, elaboração própria.

Figura 15 - Vista aérea do abrigo Rondon 3 - Boa Vista



Fonte: MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019, p.36.

Em minha visita ao abrigo Rondon 3, o maior abrigo desse tipo da América Latina, me defrontei com imagens que construía um significado muito definido de um campo de refugiados, apesar dessa localidade não ser tratada dessa forma pelos discursos oficiais. As

³⁵ Números extraídos da Plataforma online de dados “Perfil dos Abrigos em Roraima: Abrigamento e Registro”. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

cenas de muros altos, guardados por militares e própria arquitetura padronizada do local me pareciam, sem dúvidas, como um lugar de concentração geral das tecnologias de poder ligadas ao governo dos deslocamentos forçados (MALKKI, 1995).

No chão de brita, as famílias concentravam suas ações ao redor de suas unidades de habitação, denominadas de RHU (Unidades de Abrigamento para Refugiados, na sigla em inglês). Essas pequenas cabanas pré-moldadas comportam famílias inteiras, e suas histórias, em alguns metros quadrados. Os moradores que se aproximavam e conversavam conosco reclamavam das altas temperaturas dentro das RHU, que não pareciam ter sido pensadas para o contexto do clima roraimense. Enquanto andávamos pelas ruelas formadas por essas habitações, sempre vigiados pelos militares que nos acompanhavam, as crianças do local nos seguiam; no que parecia ser, para elas, uma atividade diferente e instigante, em meio à padronização e ordenamento da vida social imposta por aquele local.

Figura 16 - Modelo de *Refugee Housing Unit* (RHU) usada nos abrigos



Fonte: Sítio eletrônico do ACNUR³⁶

Finalmente, o terceiro eixo da Operação Acolhida se relaciona com essas vidas em espera nos abrigos. As práticas de interiorização foram imaginadas com o intuito de escoar o fluxo de migração forçada venezuelana do estado de Roraima para outras localidades do território brasileiro, que possam e queiram receber um número específico de indivíduos. Essa ampliação das oportunidades de integração no território nacional visa, assim, diminuir a pressão exercida por esse contingente populacional sobre a capacidade de absorção e atendimento da economia roraimense e da própria Operação Acolhida.

³⁶ Figura disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/refugee-housing-unit.html>>. Acesso em 22 de setembro de 2020.

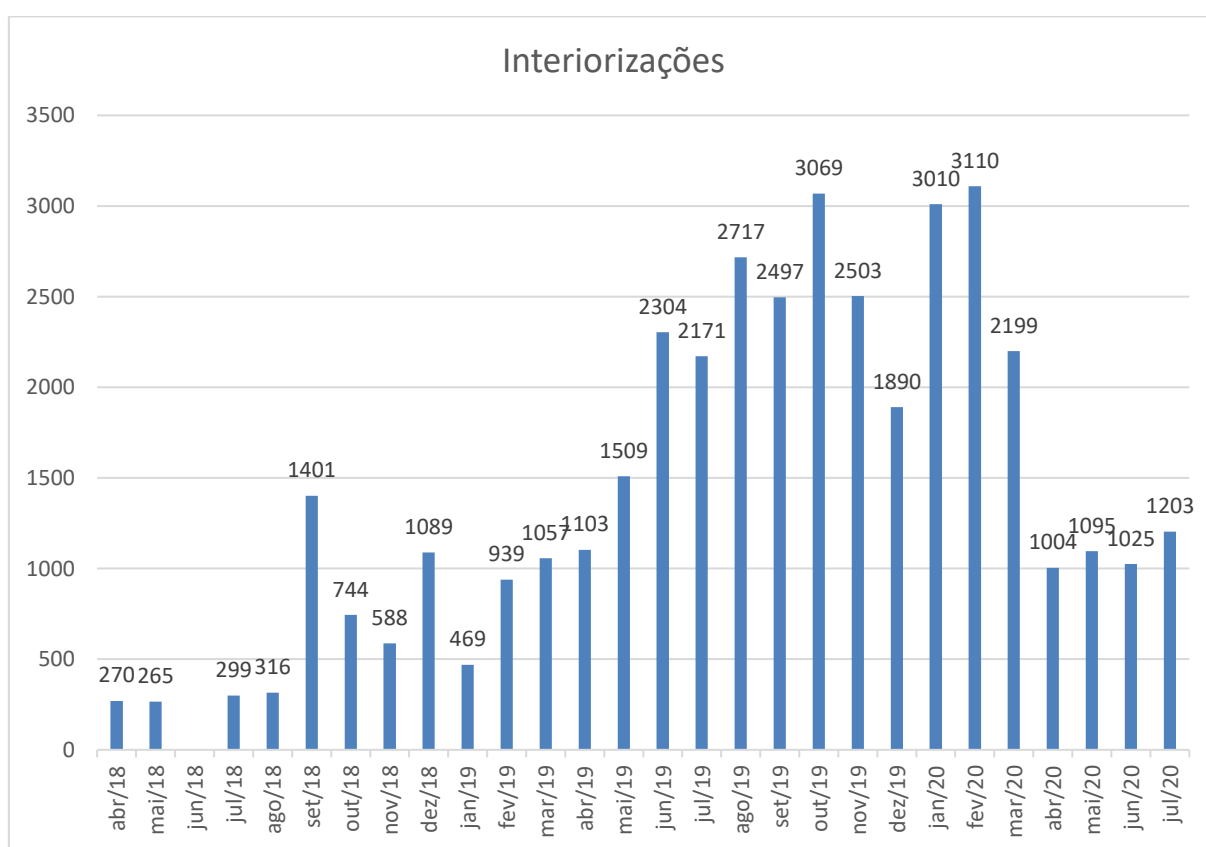
Dessa forma, a interiorização prioriza os refugiados e imigrantes acolhidos nos abrigos, tendo em vista que a maioria que se encontra nessa situação não possui, ainda, oportunidades econômicas de sustentar a si e suas famílias (KANAAAN, 2019). A Força-Tarefa articula, desse modo, junto à estados, municípios, entidades da sociedade civil laicas e religiosas e empresas privadas, oportunidades de trabalho e envolvimento dessa população em outros territórios. O processo, imaginado de acordo com as diretrizes do ACNUR e da OIM, se divide em quatro etapas: 1) a preparação dos refugiados e migrantes para o deslocamento; 2) a chegada em outros estados; 3) o abrigo e acolhida dessa população nessas localidades; e, por fim, 4) a sua inclusão socioeconômica na sociedade brasileira (*Ibidem*, p.23).

O Tenente-Coronel Paim, chefe da logística de interiorização me apresentava, em entrevista, como as modalidades disponíveis de interiorização variam conforme o caráter envolvido no destino desse novo processo de trânsito (PAIM, 2020). Uma primeira possibilidade perpassa a possibilidade de reunificação familiar, na qual uma relação familiar — comprovada através de documentos — permite a estadia e o deslocamento para outra localidade no Brasil. Segundamente, é possível estabelecer esse vínculo através de um amigo ou conhecido, através de uma reunião social, desde que seja comprovada a disposição de receber esse novo migrante. Em seguida, é possível ser beneficiado por uma proposta de emprego sinalizada, na qual empresas recrutam indivíduos, em um mecanismo que busca atrair novos funcionários; sendo possível receber, por parte da FT Log Hum, uma quantia de dinheiro que permite ao migrante se sustentar até o recebimento do primeiro salário. Ademais, existe a possibilidade de uma interiorização institucional, na qual o ACNUR proporciona a transferência da população venezuelana para outros abrigos geridos ou apoiados pela agência no Brasil. Por fim, é possível uma política de interiorização através de entidades da sociedade civil, religiosas ou não, que propiciam as condições para que essa interiorização no território brasileiro seja possível.

A população que sinaliza, de forma voluntária, o interesse de participar desse processo assina um documento no qual é atestada a vontade de participar dessa iniciativa e o compromisso de seguir os parâmetros definidos pela Operação (KANAAAN, 2019). O Abrigo Rondon 2 é utilizado como último entreposto para os venezuelanos que participam desse processo, no qual permanecem antes dos últimos detalhes que envolvem a interiorização. Nesse sentido, uma avaliação clínica do estado de saúde de cada indivíduo é realizada, até 72 horas antes do embarque para essa outra região (*Ibidem*, p.23). Caso se encontrem em um estado de saúde “seguro”, o traslado é feito através de parcerias com empresas aéreas e rodoviárias privadas ou pelos aviões oficiais da Aeronáutica e do Exército (*Ibidem*).

Até julho de 2020, haviam sido interiorizados 39.846 pessoas, desde o início dessa política em abril de 2018, conforme a distribuição temporal disposta no Gráfico 3; sendo a via aérea responsável por 35.827 (89.91%) desses casos e a via terrestre por 4.019 (10.01%) (OPERAÇÃO ACOLHIDA., 2020). O estado de São Paulo foi o principal destino dessa política, alocando 6.541 migrantes (16.41% do total); seguido pelos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Amazonas (*Ibidem*). Ao todo, 599 municípios brasileiros já haviam recebido alguma modalidade desse processo de interiorização, em todos os estados da federação e o Distrito Federal (*Ibidem*).

Gráfico 3 - Interiorizações de indivíduos venezuelanos no Brasil (abril 2018 - julho 2020)



Fonte: OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2020, elaboração própria.

O que os números e os discursos oficiais, sobre as políticas de interiorização e sua missão de integrar a população venezuelana no território brasileiro, refletem é uma concepção “competente” (ADLER-NISSEN, POULIOT, 2014), que influencia todas as avaliações normalmente associadas à Operação Acolhida. As práticas perpetuadas pela Operação soterram, através dessa superficialidade de política de competência, os nuances violentos cotidianos e as constantes reificações das hierarquias desse meio.

Em virtude de uma apresentação competente, que impôs soluções aos “problemas” relacionados ao fluxo de migrantes e refugiados em Roraima, não são questionadas as exclusões e os silenciamentos dos que não se adequam à ordem normal das coisas; bem como as políticas contraditórias que direcionavam os caminhos possíveis no tocante ao refúgio e à residência temporária. Essa competência se apoia, ademais, na superficialidade das justificativas humanitárias, que propõem uma razão de ser moral para as práticas de proteção dispostas sobre a população venezuelana no Brasil. O que dificilmente é tomado como competente são os filtros e princípios de adequação, inscritos nos fundamentos do regime do refúgio, que perpassam toda a lógica específica do *campo* e as práticas presentes na Operação Acolhida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As visões práticas sobre o regime internacional do refúgio aqui apresentadas demonstram um arcabouço de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, que não realiza, em muitos casos, as premissas às quais suas visões oficiais propõem. Esse descompasso entre o que se encontra escrito e falado, diante da maneira pela qual o regime se apresenta na prática, se mostra evidente nas respostas e procedimentos relacionados ao caso do fluxo de migração forçada advindo da Venezuela. A argumentação da presente dissertação procurou elucidar como essas práticas defasadas não parecem ser mero fruto de cálculos racionais e individuais, por cada agente, sobre os custos relacionados à adequação aos parâmetros do regime.

Essa visão ligada à uma perspectiva racionalista contribui para os processos de desligamento, histórico e político, do regime do refúgio de sua realidade. De tal modo, fazer emergir esse processo de despolitização sobre a categoria dos refugiados implica no reconhecimento de que seu desenho e suas práticas estão relacionados à comprometerimentos ontologicamente excludentes. Esse processo de desvelamento das lógicas inerentes ao regime internacional do refúgio necessita de um reflexivismo radical sobre as construções de significado atreladas à essa questão e como elas representam interesses e hierarquias de poder localizados dentro desse *campo*. Dessa forma, são expostos os pilares e comprometerimentos inseridos na lógica *do* próprio regime como um todo; e não simplesmente regras e práticas defasadas somente *no* regime atual, ou que foram enfraquecidas ao longo do tempo.

Portanto, as interpretações liberais sobre a ótica dos regimes internacionais, preocupadas com a suavização interveniente entre a harmonia dos agentes e seus interesses próprios, não identificam a própria construção fundacional do arcabouço do regime como perpassada por hierarquias e violências em termo do *capital* ali disputado. Da mesma forma, a construção dos significados intersubjetivos em jogo e a maneira particular como as estruturas e condicionantes são internalizadas e estruturadas, através do *habitus*, não são levadas em consideração pelas compreensões tradicionais. Se advoga, nesse sentido, pela passagem dessas próprias teorias por uma apuração de seus comprometerimentos e posições dentro dos inúmeros *campos* de poder.

É nesse sentido que a investigação caminhou, através de inspirações da Sociologia Política Internacional e da chamada “Virada Prática” nas Relações Internacionais. Nessa trilha

a partir do trabalho de Pierre Bourdieu, foram propostas explorações sobre as práticas cotidianas, as estruturas simbólicas e as arenas de conflito que trazem os diversos agentes em perspectiva. A incorporação inconsciente das estruturas do regime do refúgio e a perpetuação desses parâmetros denotam os significados específicos nos quais essa categoria se mostra imbricada. Essa fundamentação teórica — na qual reconheço os condicionantes que determinam as minhas visões — pautou as análises presentes nos capítulos aqui dispostos; assim como as observações e inserções possíveis no trabalho de campo.

A construção do regime internacional do refúgio e o panorama relacionado ao seu contexto de criação foram, assim, dissecados. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados se mostrou inserida em uma disputa de poder que permeia o rótulo do refúgio, na medida que o acolhimento de populações refugiadas implica na constatação de que outro Estado se mostrou violador das causas que levaram ao deslocamento forçado. No contexto europeu, marcado por disputas ligadas à Guerra Fria, em que esses princípios de proteção foram estabelecidos e positivados internacionalmente, o rótulo do refúgio parece pouco interessado nas iniciativas de proteção desses indivíduos. As estruturas que moldam as interpretações da categoria de refugiado, assim, não se permitiam, na sua própria lógica fundante, respeitar os preceitos supostamente humanitários estabelecidos.

Efetivamente, as práticas de proteção que se observam defasadas na perspectiva atual, em que muitas pessoas se encontram fora do escopo legal do regime do refúgio, se mostram descompassadas desde seu estabelecimento. Dessa maneira, a defasagem que permeia esses fundamentos parece ser, na realidade, parte fundamental de um aparato jurídico protetivo excludente, que em sua própria concepção se propõe inflexível e seletivo. A criação de parâmetros localizados em uma realidade ocidental específica, através da figura de um refugiado “ideal”, merecedor de proteção, se aparenta não como um desvio, mas como a norma. Desse modo, o regime internacional do refúgio atua de forma competente, tendo em vista que essa exclusão, seletividade e defasagem podem ser vistos como propositais.

O caso do fluxo venezuelano de migrantes e refugiados na América Latina pode ser interpretado como uma fotografia que capta com precisão esses nuances. Os dispositivos criados para suprir as demandas de proteção dessa população, em sua maioria, se mostram dependentes das disputas políticas e do significado intersubjetivo que a situação venezuelana demonstra no contexto latino-americano. À despeito dos mecanismos regionais criados para alargar a definição do refúgio, grande parte desses indivíduos migrantes não encontram acesso à garantias de permanência regular concretas.

Por sua vez, a situação brasileira de reconhecimento de uma grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela — uma prática incomum na região — demonstra os comprometimentos da administração Bolsonaro com os ganhos políticos inscritos nesse processo. O significado inscrito na categoria do refúgio, logo, se altera com a mudança de governo no Brasil. Tal uso de ideais humanitários; tidos como incontestáveis e que justificam essa concessão soberana, vão de encontro à outras práticas perpetuadas em solo brasileiro, que encaravam esse fluxo como um “problema”.

A Operação Acolhida visa resolver esses transtornos causados pela população venezuelana no Brasil, com o intuito de retomar a “ordem normal do mundo”. O que se observa nos seus discursos oficiais é uma preocupação com uma doutrina moral que justifica cerceamentos e práticas de exclusão em virtude de uma *razão humanitária*. Nesse ambiente, reflexo do regime internacional do refúgio, influenciado por agentes civis e militares, uma *guilda* transnacional e transgovernamental articula um *campo* de refugiados e sobre os refugiados. O exame de suas práticas rotineiras deve ser atrelado às circunstâncias específicas ali diagramadas como uma força em si, que procura soterrar no aspecto humanitário, as hierarquias de suas burocracias e composições. A competência de suas práticas representa uma gestão burocratizada da população venezuelana migrante, que determina a forma de inscrição desses indivíduos na ordem brasileira, seja através do refúgio ou da residência temporária.

Dessa maneira, a forma pela qual os regimes internacionais são socialmente construídos se manifesta dependente de um processo dinâmico de interpretação e absorção das estruturas hierárquicas de sua lógica de funcionamento. O regime internacional do refúgio molda e é moldado por essas interações presentes no cotidiano, como no caso da Operação Acolhida. Todavia, é a competência de perpetuar formas desniveladas de acumulação de *capital*, escondendo-as em princípios supostamente humanitários; e congelando as hierarquias no tempo e no espaço; que permite com que práticas tidas como “defasadas” permaneçam vigentes, sem nenhuma perspectiva de mudança.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Bernardo; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. *Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil*. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.8, n. 16, 2019.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

AGÊNCIA BRASIL. Exército simula crise de refugiados na tríplice fronteira com Peru e Colômbia. 10 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/exercito-simula-crise-de-refugiados-na-triplice-fronteira-com-peru-e-colombia>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. Ginebra, 2019a. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. *Escritório de Direitos Humanos da ONU e governo da Venezuela assinaram memorando de Entendimento*. Ginebra, 2019b. Disponível em: <<https://acnudh.org/pt-br/acnudh-e-governo-da-venezuela-assinaram-memorando-de-entendimento/>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Estatuto do ACNUR. 1950. Disponível em <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

_____. *Convenção das Nações Unidas relativa ao estatuto dos refugiados*. Ginebra, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

_____. *Protocolo relativo ao estatuto dos refugiados*. Nova Iorque, 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

_____. *Declaração de Cartagena*. Cartagena, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2020.

_____. *Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas*. San José, 1994. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994/view>>. Acesso em 08 de maio de 2020

_____. *Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina*. Cidade do México, 2004. Disponível em: <<https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-mexico-para-fortalecer-a-protecao-internacional-dos-refugiados-na-america-latina/>>. Acesso em 08 de maio de 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Declaração de Brasília sobre a proteção de refugiados e apátridas no continente americano*. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-de-brasilia-sobre-a-protecao-de-refugiados-e-apatridas-no-continente-americano/>>. Acesso em 08 de maio de 2020.

_____. *Declaração e Plano de Ação do Brasil*. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/>>. Acesso em 09 de maio de 2020.

_____. *Guidance note on the outflow of Venezuelans*. Genebra, março de 2018. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a9ff3cc4.html>>. Acesso em 19 de julho de 2020.

_____. *Guidance note on International Protection considerations for Venezuelans*. Genebra, maio de 2019a. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>>. Acesso em 19 de julho de 2020.

_____. *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and Guidelines on International Protection*. Genebra, 2019b. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>>. Acesso em 12 de julho de 2020.

_____. *Global Trends: forced displacements in 2019*. Genebra, 2020a. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

_____. *Monitoramento de Proteção de Ocupações Espontâneas: Boa Vista*. Junho, 2020b. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/77556>>. Acesso em 13 de agosto de 2020.

ACOSTA, Diego; BLOUIN, Cécile; FREIER, Luisa. *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, Madrid: Fundación Carolina, 2019.

ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ADLER-NISSEN, Rebecca. *Inter and transnational fields of power: On a field trip with Bourdieu*. *International Political Sociology*, v.5, p.327–345, 2011,

_____. *Introduction*. In: ADLER-NISSEN, Rebecca (org.). *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts*. Londres: Routledge, 2013.

_____. *Towards a practice turn in EU studies: The everyday of European integration*. *Journal of Common Market Studies*, v.54, n.1, 2016.

ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. *Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya*. *European Journal of International Relations* v. 20, n.4, p.889-911, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para Migração. 09 de janeiro de 2014. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

CARNEIRO, Julia. ‘Estamos todos aterrorizado’ diz amiga de venezuelano linchado em Boa Vista. BBC Brasil, 12 de setembro de 2018. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45492018>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

BETTS, Alexander. *Forced Migrations and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

_____. *The refugee regime and issue-linkage*. In: KOSLOWSKI, Rey. *Global mobility regimes*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

_____. *Survival Migration: Failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

BEERLI, Monique. *Saving the Saviors: Security Practices and Professional Struggles in the Humanitarian Space*. *International Political Sociology*, v.12, n.1, p.70-87, 2018.

BIGO, Didier. *Pierre Bourdieu and International Relations: Power of practices, practices of power*. *International Political Sociology*, v.5, p.225–258, 2011.

_____. *Sociology of transnational guilds*. *International Political Sociology*, v.10, p.398-416, 2016.

BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia. *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. Londres: Routledge, 2008.

BITTENCOURT, Aryadne. *Narrativas da “vida em fuga”: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil*. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BÓGUS, Lucia Maria; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; JAROCHINSKI SILVA, Stéfanie. *Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados*. *Rev. bras. estud. Popul.*, v.34, n.1, p.15-30, 2017.

BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma teoria da prática*. In: ORTIZ, Renato. *A sociologia de Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1983.

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. *The Logic of Practice*. Palo Alto: Stanford University Press, 1992.

_____. *Razões práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *A distinção: Crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução normativa nº 97 de 2012. Diário Oficial da União, 12 de janeiro de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). *Resolução normativa nº 126 de 2017*. Diário Oficial da União, 03 de março de 2017. Brasília, 2017. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/internacionais/copy_of_direito-de-imigrantes/resolucao-126-2017-cnig>. Acesso em: 27 de abril de 2020.

_____. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Informações Gerais. 2020. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 21 de julho de 2020.

_____. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). *Nota técnica nº 3 de 2019*. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seusdireitos/refugio/anexos/SEI_08018.001832_2018_012.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

_____. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). *Nota técnica nº 12 de 2019*. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/SEI_MJ10407688NotaTcnicaVenezuela_aditamento.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

_____. Ministério da Defesa. Comando de Operações Terrestres. *Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida – Enfoque na organização e no funcionamento das estruturas montadas para atender os imigrantes*. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4929?mode=full>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial nº 9*, de 14 de março de 2018. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Refúgio em números*. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 2, de 15 de maio de 2019. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-15-de-maio-de-2019-145560854>>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Brasília, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 21 de julho de 2020.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 de julho de 2020.

_____. Presidência da República. *Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.html> Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. *Medida Provisória nº 820*, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 9.285*, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente do *Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018*. Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171-publicacaooriginal-154866-pe.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 9.286*, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, *de 15 de fevereiro de 2018*. Brasília, 2018c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171-publicacaooriginal-154866-pe.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. *Lei 13.684, de 21 de junho de 2018*. Brasília, 2018d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 9.501 de 11 de setembro*. Altera o Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima. 2018e. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9501.htm>. Acesso em: 19 de setembro de 2020.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 9.970*, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Humanitária. Brasília, 2019a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9970.htm#art10>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

_____. *Operação Acolhida. Informe de interiorização*. Julho de 2020. Disponível em <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em 30 de agosto de 2020.

- BUEGER, Christian; GADINGER, Frank. *The Play of International Practice*. International Studies Quarterly, v.59, n.3, 2015, p.449-460.
- CABRAL, Vinícius Pureza; TAVERES, Natália Cintra de Oliveira. *The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees*. Latin American Law Review, n.5, p.121-137, 2020.
- CÁRITAS VENEZUELA. *48% de las embarazadas evaluadas presentan “desnutrición aguda”*. 2018. Disponível em: <<https://es.aleteia.org/2018/10/25/caritas-venezuela-48-de-las-embarazadas-evaluadas-presentan-desnutricion-aguda/>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.
- CARVALHO, Rodrigo; NOGUEIRA, Mariana; RUSEISHVILI, Svetlana. Construção social do Estado de Emergência e governança das migrações: O decreto estadual nº 24.469E como divisor de águas. In: BAENINGER, Rosana (org). *Migrações Sul-Sul*. Campinas: Unicamp, 2018.
- CASAGRANDE, Melissa Martin; JUBILUT, Liliana Lyra. *The Global Compact on Refugees in Latin America*. E-IR, 2019. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2019/12/17/the-global-compact-on-refugees-and-latin-america/>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.
- CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The age of migration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- CASTRO, Mariana de Araújo. *Migração, substantivo feminino: o fazer-se existente das mulheres criollas venezuelanas em Boa Vista (RR)*. Rio de Janeiro, 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos, 2020.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Resolução nº 2 de 2018: Migração Forçada de Pessoas Venezuelanas*. 2018. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>>. Acesso em 02 de setembro de 2020.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. *Hegemonic Battles, Professional Rivalries, and the International Division of Labor in the Market for the Import and Export of State-Governing Expertise*. International Political Sociology, v.5, n.3, 2011, p.276–293.
- DUARTE, Álvaro. *O papel do Exército Brasileiro frente à crise migratória venezuelana no Estado de Roraima: considerações sobre as operações “acolhida”, “controle” e “tucuxi”*. Dissertação de mestrado: Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Segurança pública, Direitos Humanos e Cidadania. Boa Vista: UERR, 2019.
- FACUNDO NAVIA, Ángela. *Êxodos e refúgios: Colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.
- FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: A moral history of the present times*. Los Angeles: University of California Press, 2012.

FASSIN, Didier.; PANDOLFI, Mariella. *Introduction: military and humanitarian government in the age of intervention*. In: FASSIN, Didier.; PANDOLFI, Mariella. Contemporary states of emergency. Nova Iorque: Zone Books, 2010.

FELLER, Erika. *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*. Washington University Journal of Law and Policy, v.5, p.129-143, 2001.

FGV-DAAP. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

FISCHEL DE ANDRADE, José. *Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951- 1997)*. In: JUBILUT, Liliana; GODOY, Gabriel. Refúgio no Brasil: Comentários a Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

FRANCHI, Tássio. *Operação Acolhida: A atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos*. Military Review, v.5, p.1-13, 2019.

FRANCHI, Tássio; SIMÕES, Luciano. *Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019*. Observatório Militar da Praia Vermelha, 2020. Disponível em: <<http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro/307-operacao-acolhida-um-balanco-do-executado-ate-2019>>.

G1. *Justiça Federal em Roraima suspende deportação de 450 venezuelanos*. 10 de dezembro de 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/justica-federal-em-roraima-suspende-deportacao-de-450-venezuelanos.html>>. Acesso em 24 de agosto de 2020.

GRANDI, Filippo. *The Global Compact on Refugees: A historic achievement*. International Migration, v.57, n.6, p.23-26, 2019.

GUZZINI, Stefano. *A reconstruction of Constructivism in International Relations*. European Journal of International relations, v.6, n. 2, 2000.

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

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. *As três versões do Neo-institucionalismo*. Lua Nova, n.58, 2003, p.193-223.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGERE, Volker. *Theories of international Regimes*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997.

HIRST, Mônica. *et al. La internacionalización de la crisis en Venezuela*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad, 2020.

HOPKINS, Raymond; PUCHALA, Donald. *International Regimes: Lessons from inductive analysis*. International Organization, v.36, n.2, p. 245-275, 1982.

HUYSMAN, Jef; NOGUEIRA, João Pontes. *Ten years of IPS: Fracturing IR*. International Political Sociology, v.10, n.4, p.299-319, 2011.

INTERNATIONAL REFUGEE ORGANIZATION (IRO). Constitution of the International Refugee Organization. 1946. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. *Uma política migratória reativa e inadequada: a migração venezuelana para o Brasil e a resolução nº 126 do Conselho Nacional de Imigração*. In: BAENINGER, Rosana (org). Migrações Sul-Sul. Campinas: Unicamp, 2018.

_____. *Brazil: Politicizing Refugee Policy*. Center of Latin American & Latino Studies, 2020.

JERVIS, Robert. *Security Regimes*. International Organization, v.36, n.2, p. 357-378, 1982.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Refugee law and protection in Brazil: a model in South America?* Journal of Refugee Studies v. 19, n. 1, 2006.

_____. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. *A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração*. Revista Direito GV, v.6, n. 1, 2010.

JUBILUT, Liliana; FERNANDES, Ananda. *A atual proteção aos deslocados forçados da Venezuela pelos países da América Latina*. In: BAENINGER, Rosana (org). Migrações Sul-Sul. Campinas: Unicamp, 2018.

KANAAN, Georges Feres. *Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil*. Doutrina Militar terrestre em revista, v.7, n.18, p.10-29, 2019.

KEOHANE, Robert. *International Institutions: two approaches*. International Studies Quarterly, v.32, n.4, p.379-396, 1988.

_____. *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. Boston: Longman, 2011.

KRASNER, Stephen. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. International Organization, v.36, n.2, p. 185-205, 1982.

KRATOCHWILL, Friedrich; RUGGIE. John Gerard. *International organization: a state of the art on an art of the state*. International Organization, v.40, n. 4, 1986.

LAHIRE, Bernard. *Campo*. In: CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. Vocabulário Bourdieu. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

LANDER, Edgardo. *Venezuela: a busca de um projeto contra-hegemônico*. In: CECEÑA, Ana Esther. Hegemonias e emancipações no século XXI. Ceceña, Ana Esther. CLACSO, 2005.

LANDER, Edgardo. *La larga crisis terminal del modelo rentista petrolero venezolano y la*

- prfunda crisis que actualmente enfrenta el país*. Investigaciones Sociales v.21, n. 38, p.187-198, 2017.
- LEANDER, Anna. *Thinking Tools: Analyzing Symbolic Power and Violence*. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa. *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Londres: Palgrave Macmillan, 2008.
- LOBATO, Nicolás Lobo. *Entrevista concedida à Matheus Sousa Marques*. Online, 28 de julho de 2020.
- LOESCHER, Gil. *The Origins of the International Refugee Regime*. In: LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: International Co-operation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- _____. *The UNHCR and world politics: A perilous path*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- MALKKI, Liisa. *Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the national order of things*. *Annual Review of Anthropology*, v. 24, p.495-523, 1995.
- MARTIN, Lisa. *Interests, power and multilateralism*. *International Organization*, vol.46, n.4, 1992, p. 765-792.
- MARINGONI, Gilberto. *A revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, ABBIE. *Humanitarian crisis and migration: causes consequences and responses*. London: Routledge, 2014.
- MERAND, Frederic; POULIOT, Vincent. *Bourdieu's concepts*. In: ADLER-NISSEN, Rebecca (org.). *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts*. Londres: Routledge, 2013.
- MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005.
- MONTERO, Paula. *Antropologia reflexiva*. In: CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.
- MOULIN, Carolina. *Entre Liberdade e Proteção: refugiados, soberanos e a lógica da gratidão*. Trabalho apresentado na 33ª reunião da ANPOCS. Caxambu, 2009.
- MOREIRA, Julia Bertino. *A política em relação aos refugiados no Brasil (1947 – 2010)*. Campinas, 2012. Tese de doutorado. Programa de pós-graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas.
- NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. *Ação*. In: CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.
- NOGUEIRA, Maria Alice. *Arbitrário Cultural*. In: CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

OBSERVATORIO VENEZOLANO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL. *Conflictividad Social en Venezuela*. 2019. Disponível em: <<https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu. *Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças*. Revista brasileira de Estudos Populacionais, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.171-179, 2017.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. *A utilização do componente militar brasileiro frente á crise migratória da Venezuela*. Military Review, v. [on line], p.1–15, novembro de 2019.

_____. *Entrevista concedida à Matheus Sousa Marques*. Online, 30 de julho de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*. Nova Iorque, 1954. Disponível em: <<https://help.unhcr.org/brazil/apatridia/>>. Acesso em: 21 de setembro de 2020

_____. *Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias*. Nova Iorque, 1990. Disponível em <<https://www.migrante.org.br/migracoes/convencao-internacional-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-dos-membros-das-suas-familias/>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. *Global Compact on Refugees*. Nova Iorque, 2018a. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

_____. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Nova Iorque, 2018b. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195>. Acesso em 19 de setembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO DA UNIÃO AFRICANA (OUA). *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. Adis Abeba, 10 de setembro de 1969. Disponível em <<https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>>. Acesso em 12 de agosto de 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM*. 2009. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

ORTIZ, Renato. *A procura de uma Sociologia da Prática*. In: ORTIZ, Renato. A sociologia de Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática, 1983.

PAIM, Rodrigo de Almeida. *Entrevista concedida à Matheus Sousa Marques*. Online, 27 de julho de 2020.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; SILVA, Thalita Melo. *O regime internacional dos refugiados e os instrumentos de proteção jurídica em nível internacional e latino-americano*. Meridiano 47, n. 19, 2018.

PLATAFORMA R4V. *Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela*. 2020. Disponível em <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.

PÉCOUD, Antoine. Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and regular Migration. *Third World Quarterly*, v.18, n.1, 2020.

PROVEA. *Informe Anual Enero - diciembre 2017*. Caracas, 2018. Disponível em: <<https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/03balance-2.pdf>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

_____. *Informe Anual Enero - diciembre 2018*. Caracas, 2019. Disponível em: <<https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2018-2>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

_____. *Informe Anual Enero - diciembre 2019*. Caracas, 2020. Disponível em: <<https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2019>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

REUTERS. *Temer diz que Brasil disciplinará entrada de venezuelanos em Roraima*. 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1FW28C-OBRTTP>>. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

RODRIGUES, Francilene. *Migração transfronteiriça na Venezuela*. Estudos avançados, v.20, n.57, 2006.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. *O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário*. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, 2010.

RORAIMA. Decreto n. 24.469-E, de 4 de dez. de 2017. *Decreta “situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social-econômica na Venezuela”*. 2017. Disponível em: <<https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/decretos-estaduais/136-decretos-estaduais-2017/1549-decreto-n-24469-e-de-04-de-dezembro-de-2017>>. Acesso em 14 de agosto de 2020.

RUGGIE, John Gerard. *International Responses to Technology: Concepts and Trends*. International Organization, v.29, 1975, p.557-583.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, EDUSP, 1998.

_____. *The suffering of the immigrant*. Cambridge: Polity, 2004.

SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político*. Trabalho apresentado na 26ª reunião da ABA. Porto Seguro, 2008.

SHACKNOVE, Andrew. *Who is a refugee?* *Ethics*, n.95, p. 274-284, 1985.

SIMÕES, Gustavo da Frota (org). *Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017.

STEIN, Arthur. *Coordination and Cooperation: regimes in an anarchic world*. *International Organization*, v.36, n.2, p. 299-324, 1982.

SZTUCKI, Jerzy. *Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?* In: NICHOLSON, Frances; TWOMEY, Patrick. *Refugee rights and realities: Evolving international concepts and regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

TERRY, Fiona. *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*. Ítaca: Cornell University Press, 2002.

WACQUANT, Loic. *Toward a social praxeology: The structure and logic of Bourdieu's Sociology*. In: BOURDIEU, Pierre; Loic Wacquant. *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Polity, 1992.

_____. *Bourdieu e a Questão das classes: poder simbólico e a fabricação de grupos*. *Novos Estudos CEBRAP*, n.96, p.87-103, 2013.

_____. *Habitus*. In: CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

WALKER, R.B.J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

YAMATO, Roberto Vilchez. *As margens Interdisciplinares de Direito Internacional e Relações Internacionais: uma leitura "dupla" do problema de normas, regras e instituições na ordem internacional*. In: JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ZETTER, Roger. *Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*. *Journal of Refugee Studies*, v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991.

_____. *More labels, fewer refugees; remaking the refugee label in an era of globalization*. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007

ZOLBERG, Aristide. *The Politics of Immigration Policy. An Externalist Perspective*. *American Behavioral Scientist*, v.42, n.9, p.1276-1279, 1999.

ANEXO - Participantes da Operação Acolhida

Órgãos governamentais federais	Receita Federal; Ministério Público do Trabalho; Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Advocacia Geral da União (AGU); Defensoria Pública da União (DPU); Ministério Público da União (MPU); Justiça Federal; Universidade Federal de Roraima (UFRR); Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Eletrobrás Distribuição Roraima (ELETROBRAS).
Órgãos governamentais estaduais	Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES); Secretaria de Saúde; Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde, Epidemiológica e Sanitária; Secretaria Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Corpo de Bombeiros Militar; Secretaria Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Universidade Estadual de Roraima (UERR); Serviço Social do Comércio (SESC); Companhia de Água e Esgoto de Roraima (CAERR), Defensoria Pública Estadual (DPE), Ministério Público do Estado (MPE) e Justiça Estadual (Vara da Criança).
Órgãos governamentais municipais	Prefeitura Municipal de Boa Vista; Secretaria Municipal de Obras; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Gestão Social; Secretaria Municipal de Serviços Público e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Agricultura e Assuntos Indígenas; Guarda Municipal; e Conselho Tutelar.
Órgãos de segurança	Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Força Nacional de Segurança Pública; Polícia Militar; e Polícia Civil.
Agências da ONU	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Organização Internacional para as Migrações (OIM); Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); ONU Mulheres; e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
Organismos internacionais	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); e REACH <i>Initiative</i> .
Organismos Não-Governamentais	Fraternidade - Federação Humanitária Internacional (FFHI); Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI); <i>Norwegian Refugee Council</i> (NRC); Fraternidade sem Fronteiras (FSF); <i>Télécoms Sans Frontières</i> (TSF); Engenheiros sem Fronteiras (ESF); Serviço Jesuíta a Imigrantes e Refugiados (SJIR); Visão Mundial (WV); Associação de Bem com a Vida (ABV); Pirlampos; Associação Fala Mulher; Jovens com uma Missão (JOCUM); Mises Brasil; Palhaços sem Fronteira; Ação do Coração; Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais (ADRA); e Associação Missão Esperança (AME).
Entidades filantrópicas	Rotary Club; Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente (NECA); Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Companhia Cultural Bola de Meia; Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima; Fundação Fé e Alegria do Brasil (FFAB); Centro de Migração e Direitos Humanos (CMDH); Exército da Salvação; e Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH).
Entidades religiosas	Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora da CONSOLATA); Igreja Metodista; Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons); Igreja Batista do Calvário; Cáritas Diocese de Roraima; Pastoral Universitária; Pastoral do Imigrante; e Pastoral da Criança.
Empresas privadas	Linhas Aéreas Azul; Gol Linhas Aéreas Inteligentes; LATAM Airlines Brasil; e M3 Comunicação e Marketing.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações de KANAAN, 2019