



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Roberta Luz Viana

**A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
(ACNUR) perante o fluxo migratório venezuelano no Brasil (2015-2019)**

Rio de Janeiro

2019

Roberta Luz Viana

A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) perante o fluxo migratório venezuelano no Brasil (2015-2019)



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. Área de concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Santoro

Rio de Janeiro

2019

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

V614 Viana, Roberta Luz.
A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) perante o fluxo migratório venezuelano no Brasil (2015-2019) / Roberta Luz Viana. – 2019.
115 f.

Orientador: Maurício Santoro Rocha.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Refugiados – Teses. 2. Direitos humanos – Teses. 3. Organizações internacionais – Teses. I. Rocha, Maurício Santoro. 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

Roberta Luz Viana

**A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) perante o
fluxo migratório venezuelano no Brasil (2015-2019)**

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. Área
de concentração: Política Internacional.

Aprovada em 05 de setembro de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. Dr Maurício Santoro Rocha (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr Roberto Vilchez Yamato
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dra Layla Dawood
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Aos meus Orixás, pais e irmãos, minha luz.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo estímulo durante o desenvolvimento da minha pesquisa e por serem a base para muito do que sou hoje, vocês têm meu amor eterno.

Ao estímulo, profissionalismo, seriedade e apoio do meu orientador, professor Maurício Santoro.

Aos professores Layla Dawood e Roberto Yamato pela ajuda na melhor qualificação que eu poderia ter. Seus ensinamentos, críticas e sugestões foram fundamentais para a elaboração da minha dissertação.

Aos meus eternos mestres e alunos, pelas marcas que ficaram em minha trajetória.

Aos meus amigos, sem eles tudo teria sido muito mais difícil. Obrigada por caminharem comigo sempre.

Ao meu companheiro Casali, por todo estímulo, suporte e amor.

Aos funcionários, professores, alunos e pessoas ligadas a resistência da UERJ, espaço que se reinventou e provou que a educação é feita entre os mais difíceis muros por indivíduos que estão dispostos a atuar no processo diário de (re)construção.

RESUMO

VIANA, Roberta Luz. *A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) perante o fluxo migratório venezuelano no Brasil (2015-2019)*. 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A política sobre refugiados adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu como um direito humano internacional e é necessário entender quais critérios foram convenionados para que hoje seja concedido o *status* de refugiado e sua distinção de outras formas migratórias. Para isso, inicialmente, a pesquisa busca estabelecer a importância das organizações e do regime internacional de refugiados para as relações internacionais. Quando do surgimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), era de responsabilidade dos governos que providenciassem o *status* de refugiado para os indivíduos. Ao longo de sua história, esse órgão da ONU conquistou espaço como um ator global, passou a coordenar atividades de assistência direta aos refugiados e deslocados forçadamente e a influenciar políticas dentro dos Estados. No atual contexto de maior fluxo migratório da história recente da América Latina, a presente dissertação objetiva analisar a importância do ACNUR na gestão da migração venezuelana para o Brasil de 2015 a 2019, de modo a verificar se o órgão está sendo eficaz em proteger os deslocados forçados. Para isso, a pesquisa busca fazer revisão de bibliografia especializada e análise de documentos jurídicos essenciais para a causa do refúgio, assim como levantar dados sobre o refúgio no Brasil, realizando entrevistas e visita na fronteira entre Brasil e Venezuela. A hipótese que norteia o desenvolvimento desta dissertação é que se por um lado o ACNUR conseguiu um peso internacional se tornando um ator global, por outro, continua limitado na sua principal função que é a de proteger os migrantes forçados sob sua jurisdição.

Palavras-chave: Refugiados. Regimes. Organizações internacionais. Direitos humanos. Política migratória. Relações Internacionais.

ABSTRACT

VIANA, Roberta Luz. *The role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in face of the Venezuelan migration flow in Brazil (2015-2019)*. 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The refugee policy adopted by the United Nations has emerged as an international human right and it is necessary to understand which criteria have been agreed upon so that today refugee status be guaranteed and it can be distinguished to other migratory forms. To this end, the research will initially seek to establish the importance of international organizations and of refugee regime for international relations. When UNHCR emerged, it was the responsibility of governments to provide refugee status for individuals. Throughout its history, this UN body has gained space as a global player and has coordinated direct assistance activities for refugees and forcibly displaced persons and has influenced policies within states regarding forced migrants. In the current context of the largest migratory flow in recent Latin American history, this dissertation aims to analyze the importance of UNHCR in the management of Venezuelan migration to Brazil from 2015 to 2019, in order to verify if the agency is being effective in protecting people displaced. To this end, the research seeks to review specialized bibliography and analysis of legal documents essential to the cause of the refugees, as well as to collect data about the refuge in Brazil, conduct interviews and visit the border between Brazil and Venezuela. The hypothesis guiding the development of this dissertation is that, on the one hand, UNHCR has gained international weight by becoming a global actor, on the other it remains limited in its main function of protecting forced migrants under its jurisdiction.

Keywords: Refugees. Regimes. International organizations. Human rights. Migration. International relations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Deslocamento global entre 2007-2017.....	44
Figura 2 – A evolução da pobreza por nível de renda na Venezuela (2014-2017).....	83
Figura 3 – Solicitações de migrantes em Roraima no ano de 2018.....	91
Figura 4 –Abrigo Janokoïda em Pacaraima – Redário.....	93
Figura 5 – Abrigo Rondon 1, Roraima, junho 2019.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
DIR	Direito internacional dos refugiados
ENCOVI	Encuesta sobre Condiciones de Vida
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OIG	Organização Internacional Intergovernamentais
OIM	Organização Internacional para Migrações
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRR	Universidade Federal de Roraima

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	A EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E A CRIAÇÃO DO ACNUR.....	17
1.1	O Direito Internacional e a proteção aos indivíduos.....	20
1.2	Os limites do estatuto do refúgio.....	23
1.2.1	<u>Quem é o refugiado?</u>	24
1.3	O surgimento do ACNUR e a evolução do conceito de refúgio.....	31
1.4	Os desafios na contemporaneidade	40
2	O ACNUR: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS.....	45
2.1	A evolução do regime de refugiados e do ACNUR.....	46
2.1.1	<u>A influência da Guerra Fria no ACNUR.....</u>	48
2.1.2	<u>A atuação do ACNUR durante os processos de libertação da África e da Ásia..</u>	51
2.1.3	<u>Novas regiões entram para a alçada do ACNUR.....</u>	54
2.1.4	<u>Outro cenário após o término da Guerra Fria.....</u>	57
2.1.5	<u>O caso cambojano e sua relação com o ACNUR.....</u>	59
2.2	O repatriamento e suas dificuldades.....	61
2.3	Uma nova configuração de guerra e de refugiados.....	64
2.4	A emergência de novos fluxos migratórios.....	69
3	ATUAÇÃO DO ACNUR NO CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL (2015-2019)	72
3.1	Histórico do refúgio no Brasil.....	74
3.1.1	<u>A presença do ACNUR no Brasil.....</u>	78
3.1.2	<u>O recente fluxo migratório para o Brasil e a possibilidade de desenvolver um novo aparato de proteção</u>	80
3.2	Breve relato sobre a crise na Venezuela e o início do fluxo migratório venezuelano no Brasil.....	82
3.2.1	<u>Migração venezuelana para o Brasil e características dos fluxos mistos na América Latina</u>	85
3.3	Operação Acolhida e visita aos abrigos em Roraima.....	89
3.3.1	<u>A atuação do ACNUR na gestão do fluxo venezuelano em Roraima.....</u>	95
3.4	O ACNUR cumpre sua principal função no Brasil?.....	102

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS.....	111

INTRODUÇÃO

Atualmente somos testemunhas da construção de muros e barreiras invisíveis por parte de pessoas e de Estados, que estão diretamente ligados a lógica das migrações internacionais. Os números de deslocamento forçado são os mais altos da história da humanidade e estima-se que, em 2018, tenha ultrapassado o número de 70 milhões de pessoas que tiveram que abandonar seus lares por medo ou temor de perseguição, desse total 25,9 milhões de pessoas conseguiram cruzar a fronteira dos seus países se tornando refugiadas. (ACNUR, 2019). Por isso, faz-se necessária a diferenciação entre as muitas formas de migração que ocorrem no mundo.

A distinção entre uma migração laboral daquela de um refugiado ou de um deslocado interno pode ajudar a entender a complexidade de relações e regimes que se apresentam no cenário mundial e promover um auxílio direto na vida de muitos indivíduos. Muitos Estados, pesquisas e instituições tratam as migrações internacionais de maneira genérica, sem destacar que existem especificidades intrínsecas a cada caso e indivíduo.

A figura do refugiado é um símbolo evidente do fracasso da relação entre o Estado, o indivíduo e seu território de origem. Desse modo, o refúgio constitui-se em uma face de violações de direitos humanos que necessita de maior atenção, tendo em vista o substancial crescimento de fluxos migratórios no cenário atual. Existe uma diferença importante nas migrações forçadas, pois aqueles que conseguem cruzar a fronteira dos Estados de origem podem ser reconhecidos internacionalmente como refugiados e as pessoas que se deslocam forçadamente, mas por algum motivo não conseguem sair de seus locais de origem, são denominadas deslocadas internas.

As Guerras Mundiais provocaram maior organização no sistema internacional com a criação de organizações voltadas para a cooperação entre os Estados. A Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), um órgão responsável por uma instituição específica, que é o “regime de proteção aos refugiados”, que, na contemporaneidade, atua como uma referência global para temas ligados a diferentes formas de mobilidade humana. A definição de refugiado utilizada pelo ACNUR, porém, foi criada na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951 e atualizada somente uma vez, com o Protocolo de Nova York em 1967.

A presente dissertação busca analisar o tema do refúgio sob a ótica da organização internacional específica para os refugiados: o ACNUR. Para o campo das Relações Internacionais, analisar a atuação de uma das principais organizações internacionais ligada ao

tema dos refugiados ajuda a explicar diversos fenômenos que estão nos principais debates e fóruns da atualidade, além de perpassar temas como economia internacional, direitos humanos e regimes internacionais.

A separação entre migrantes e refugiados produz diversas consequências, dentre elas a de sobrecarregar muitas vezes o instituto do refúgio, já que a migração forçada pode ocorrer por uma questão que não se enquadra nos motivos estabelecidos pela Convenção internacional de 1951¹. Essa situação faz com que muitas pessoas que solicitam o *status* de refugiado sejam prejudicadas no acesso ao direito de reconhecimento de seus pedidos já que o refúgio fica sobrecarregado. O reconhecimento do *status* de refugiado é a única proteção assegurada aos migrantes internacionais e pode significar uma questão de vida ou morte para muitas pessoas.

Por isso, o reconhecimento do refúgio não é uma tendência dos Estados, já que implica em responsabilidades da nação acolhedora com as pessoas refugiadas. O migrante comum não é uma responsabilidade do Estado, mas a criação de um regime internacional para refugiados com diversas convenções e declarações propiciou o reconhecimento de um grupo específico de migrantes que deveriam contar com proteção internacional.

O contexto atual diverge daquele de 1951 ou de 1967, já que ocorreram profundas alterações no cenário mundial e nas configurações que geram maior incidência de fluxos migratórios. Os refugiados de hoje são, em maioria, de Estados fragmentados, destruídos por conflitos internos e sistemática violação de direitos humanos. O ACNUR reconhece que, somente em 2018, ao menos 25 pessoas se deslocaram forçadamente por minuto em busca de um outro local para viver.

O regime internacional utilizado hoje pelo ACNUR não está atualizado para as formas de migração que foram se alterando com o tempo, apesar de existirem algumas interpretações que englobam, por exemplo, reconhecer o *status* de refugiado para mulheres que receiam que elas e/ou suas filhas venham a sofrer mutilações genitais nos Estados em que vivem. Essa violência reconhecida pela ONU como uma forma de perseguição, o que garante a validação da solicitação de refúgio em alguns países por esse motivo. Isso demonstra que o estudo do refúgio não envolve somente questões políticas, econômicas e sociais amplas, mas pode ajudar a entender a conjuntura de milhões de pessoas que estão lutando pela própria sobrevivência.

Atualmente, os meios de informação estão cheios de relatos de desastres, guerras civis e situações de desespero que resultam em pessoas sendo forçadas a fugir e a produção acadêmica sobre o assunto teve uma expansão na primeira década do século XXI. Outras

¹ Os motivos são: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

disciplinas, como ciência política e geografia, se debruçaram sobre as causas e consequências do deslocamento humano. A ótica dos internacionalistas, porém, tem um modo específico de analisar os resultados dos deslocamentos, para o qual concorrem a análise e a descoberta das escolhas feitas pelos Estados e dos atores globais (BETTS, 2009).

O tema do refúgio tem ganhado expressão no campo das Relações Internacionais atualmente, perpassando questões de destaque na disciplina, como globalização, nacionalismos, organizações internacionais, segurança e direitos humanos, mas são ainda escassos no Brasil os estudos que se debruçam sobre a evolução e as formas de atuação de agências especializadas em prestar auxílio aos refugiados no mundo. As investigações sobre as limitações do ACNUR são incipientes no Brasil, ainda que, atualmente, esse órgão possua um orçamento bilionário e registre o maior número de refugiados sob seus cuidados na história de sua existência.

Mais da metade da população refugiada no mundo atualmente é de crianças menores de 18 anos, as quais podem ter testemunhado e, provavelmente, experimentado alguma forma de violência no país de origem, no caminho da fuga ou na chegada ao local de recepção. No atual contexto de fluxos migratórios mistos, crises humanitárias e crescimento do número de pessoas que buscam proteção internacional, o ACNUR tem sido um importante ator global, atuando em parceria com governos e outras organizações não governamentais (ONGs), visando garantir atenção e auxílio no tema do refúgio.

Além disso, o ACNUR possui hoje maior autoridade para atuar diretamente em casos de migração involuntária e tem o poder de influenciar atores no cenário internacional. A partir do crescimento da atuação do ACNUR no cenário internacional e da intensificação do discurso de crises de refugiados, a dissertação aponta para o seguinte questionamento: o ACNUR tem sido eficaz em proteger os migrantes forçados no crescente fluxo global de refugiados?

A presente pesquisa buscará descobrir como o ACNUR atua na proteção aos refugiados na atualidade em face, sobretudo, de perceber a importância desse órgão no cenário internacional e de pensar soluções para o tema do refúgio. Para isso, esta dissertação tem como objetivos específicos a apresentação da evolução do regime internacional de refugiados e do ACNUR; o estudo sobre as principais atuações do ACNUR ao longo de sua história e a observação da atuação do ACNUR no Brasil em meio ao maior fluxo migratório da história recente da América Latina.

Com base nos objetivos apresentados, temos como hipótese a ideia que o ACNUR é hoje um dos mais importantes pontos de apoio para as pessoas refugiadas no sistema internacional, porém é limitado ao reproduzir valores e ideias de um regime internacional de refugiados obsoleto. Assim, a maior efetividade na proteção das pessoas em deslocamento

forçado está ligada a uma ampliação do papel das instituições, normas e organizações internacionais.

A teoria utilizada como ferramenta de análise da dissertação é a do institucionalismo neoliberal que permite aplicação de conceitos que explicam o fenômeno do refúgio e os atores ligados a ele. O trabalho vê como fundamental a ação do ACNUR para a vida de milhões de pessoas e para o desenvolvimento das relações internacionais. O estudo das organizações e dos regimes internacionais será fundamental para iniciar uma pesquisa sobre o ACNUR e poder analisar alguns dos seus desafios no cenário global. No campo das Relações Internacionais, o cientista político Robert Keohane (1977; 1984) colaborou para mapear discussões sobre cooperação entre os Estados no sistema internacional e demonstrou que instituições podem gerar padrões de comportamento e ter influências em práticas da sociedade civil e do Estado.

O refúgio surgiu como um direito humano internacional e é necessário entender quais critérios foram convencionados para que hoje seja concedido o *status* de refugiado. Para isso, inicialmente a pesquisa buscará estabelecer a importância das organizações e dos regimes internacionais no mundo atual. Existem muitos limites à proteção daqueles que estão em situação de deslocamento forçado e eles estão associados às especificidades dos regimes e à sua implementação ou alteração no cenário global.

Quando do surgimento do ACNUR, era de responsabilidade do governo que providenciasse o *status* de refugiado para os indivíduos. Ao longo de sua história, esse órgão da ONU conquistou espaço como um ator global e passou a coordenar atividades de assistência direta aos refugiados e deslocados forçadamente, além de influenciar políticas dentro dos Estados.

Regimes e instituições como normas internacionais podem servir de análise sobre a cooperação entre os Estados em temas específicos. São progressivos casos de conflitos internos que estão acarretando em diferentes migrações pelo mundo. Na América Latina, cerca de quatro milhões de venezuelanos deixaram seu país de origem tornando esta uma das maiores crises de deslocamento forçado do mundo (ACNUR, 2019). “Todos os dias, cerca de 5 mil pessoas deixam a Venezuela – o que configura o maior movimento populacional da história recente da América Latina” (BAENINGER; SILVA. 2018 p.32).

Além disso, grande parte dos venezuelanos se direcionam por fronteiras terrestres para países vizinhos. Por isso, o Brasil experimenta um dos momentos mais singulares da sua história com a migração de um fluxo migratório de venezuelanos significativo para a fronteira com o estado brasileiro de Roraima. O Brasil apresentou ao longo da sua história avanços e retrocessos na questão da proteção aos migrantes internamente e recebeu maior atenção de

órgãos da ONU nas últimas décadas. Como vem ocorrendo a atuação do ACNUR junto a migração venezuelana no Brasil nos últimos 5 anos é o estudo de caso escolhido para essa pesquisa.

Por isso, a migração venezuelana se configura em uma possibilidade de observar de forma empírica a atividade do ACNUR em um país acolhedor no local de recepção de um grande fluxo de migrantes forçados. Esse fluxo migratório foi escolhido por se tratar da pior crise de refugiados vivenciada pela história brasileira, maior até do que no período das ditaduras vizinhas, e uma das maiores da América Latina nos últimos anos. A pesquisa terá como marco cronológico os anos de 2015 a 2019, momento de maior chegada de migrantes pela fronteira terrestre de Roraima.

É nesse sentido que a metodologia de pesquisa se pautou pela busca e revisão de bibliografia especializada e análise de documentos jurídicos essenciais como convenções, declarações e estatutos. Igualmente foram levantados dados disponibilizados pelo ACNUR, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Polícia Federal e Encuesta sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) e realizadas 11 entrevistas semiestruturadas, além de conversas informais com refugiados e pessoas ligadas a causa do refúgio em Roraima e no Rio de Janeiro. Para embasar a análise, também foi feita a visita e observação na região da fronteira entre Brasil e Venezuela e em quatro abrigos construídos pela Operação Acolhida em Roraima.

A dissertação se divide em três capítulos, além da Introdução e Considerações Finais. Partindo de definições clássicas sobre regimes, instituições e organizações internacionais, o primeiro capítulo busca definir a luz da teoria institucionalista neoliberal os conceitos mais importantes ligados a causa do refúgio. Pretende-se dimensionar teoricamente o lugar, a importância e a função das instituições e das organizações nas relações internacionais, interligando ao surgimento do ACNUR. A teoria do institucionalismo neoliberal será usada como principal base, porque incorpora os traços institucionais e normativos do órgão da ONU para refugiados.

O capítulo seguinte apresenta a parte histórica do ACNUR e está vinculado a ideia de Emma Haddad (2008) de que a questão do refúgio é intrínseca à própria constituição do sistema internacional, não havendo refúgio sem as fronteiras e a arquitetura dos Estados que ocorrem no atual sistema internacional. Serão apresentadas algumas atuações, tendências e evolução do órgão.

O terceiro capítulo é dedicado ao caso da atuação do ACNUR na gestão da migração venezuelana para o Brasil de 2015 a 2019. A recepção aos venezuelanos, localizada principalmente no estado de Roraima se tornou um desafio para o país que contou, desde o

início de 2015, com participação ativa do ACNUR no Brasil. Por isso, o estudo de caso e a análise empírica da atuação do ACNUR no caso dos venezuelanos serão utilizados para dialogar com o objetivo da pesquisa, de estudar como esse órgão protege pessoas deslocadas à força no contexto de aumento nos fluxos de migração forçada. O objetivo principal desse capítulo é investigar como ocorreu a recepção aos migrantes venezuelanos em Roraima e qual o papel do ACNUR nessa resposta. Considerando o histórico brasileiro. A pesquisa facilitará a compreensão da política do ACNUR no Brasil nos últimos anos e relação com o fluxo migratório venezuelano.

Nas Considerações Finais serão retomadas ideias fundamentais expostas nos capítulos precedentes apontando como o ACNUR pode contribuir para uma maior compreensão sobre o tema do refúgio e para a proteção das pessoas refugiados no Brasil e no mundo atualmente.

1 A EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE REFUGIADOS E A CRIAÇÃO DO ACNUR

O refugiado não é livre; independentemente do motivo, as condições da sua partida fazem com que ele vá, não para onde quer, mas para onde ele pode.

Peter Gatrell

A evolução do regime internacional de refugiados perpassa um longo processo de construção de conceitos que ocorreu após a eclosão de grandes marcos da história contemporânea. O presente capítulo objetiva contextualizar teoricamente os conceitos de “regime” e “organizações internacionais”; apresentar quem é o refugiado e sua relação com as relações internacionais; e identificar a origem e os objetivos do regime internacional de refugiados e os princípios e normas que envolveram a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A relação que se estabelece entre diversos atores no cenário internacional será abordada a partir da ótica das migrações. Desse modo, para compreender a rede complexa de atores, conceitos e normas sobre os refugiados, este capítulo se divide em três partes: o Direito Internacional e a proteção aos indivíduos; os princípios e normas e o conceito do refugiado contemporâneo; o surgimento do ACNUR e a evolução do regime de refúgio.

O mundo atualmente vive uma dinâmica intensa de migração com a existência de diversos fluxos de migrantes, sejam eles econômicos, ambientais ou refugiados. Segundo Liliana Jubilut (2018, p. 238), é preciso ter em mente “a diversidade metodológica dos ramos que lidam com a proteção da pessoa, e das pessoas refugiadas e as vantagens e as limitações que essas áreas trazem.”

As migrações são um fenômeno de natureza multifacetada e que abarcam diferentes perspectivas, sujeitos e níveis. Dessa maneira, podem ser trabalhadas a partir de múltiplas lentes e disciplinas. Dependendo da matriz teórica, as terminologias e conceitos se revestem de abordagens distintas, por isso iremos discutir a criação do regime internacional de refugiados e do ACNUR à luz da teoria institucionalista neoliberal das Relações Internacionais.

O termo migração, segundo Boyle et al. (1998), designa o cruzamento de fronteiras de uma unidade política ou administrativa por certo período mínimo. Já as migrações forçadas, segundo Zetter (2012), são sintomáticas de crises humanitárias e possuem diversas manifestações complexas. As condições, as intensidades e as configurações da migração forçada variam no tempo, na localização, na relação de gerenciamento das crises e nos diferentes contextos socioeconômicos e políticos. (SILVA; PACÍFICO, 2018 p.1,2)

As teorias de Relações Internacionais conseguem promover diversas ferramentas para que sejam entendidas as condições em que ocorrem tantos conflitos quanto as formas de cooperação entre Estados na política mundial. Como os Estados estão sujeitos a falhar com seus nacionais, foram pensadas formas de proteger os migrantes que não podem ou querem mais contar com as suas pátrias. Alexander Betts (2009) afirma que ainda é escassa a aplicação das teorias de Relações Internacionais para entender as políticas de migração forçada, a despeito de serem temas interligados e que possuem grande relevância recíproca.

Os temas dos deslocamentos forçados, do refúgio e das organizações internacionais podem servir como terreno empírico dos conceitos centrais de algumas teorias de Relações Internacionais. A relação entre esses objetos, segundo Betts (2009), é relativamente inexplorada pela academia e, se encontrasse maior espaço, poderia contribuir para explicar como os Estados e outros atores internacionais reagem a determinadas situações de migração, violação de direitos humanos e criação de regimes, além de testar os argumentos de teorias de destaque para essa área de estudos. Ainda segundo o autor, uma teoria de Relações Internacionais “pode ajudar a explicar, compreender e também tem relevância por entender as influências no comportamento dos Estados e outros atores políticos globais em uma determinada área da política mundial.” (BETTS 2009, p.19).

Análises clássicas de teóricos realistas da política mundial têm geralmente dado atenção somente para a atitude dos Estados como os únicos atores significativos no sistema internacional. Quando se enfatiza somente os objetivos de segurança militar dos Estados, os regimes e as organizações internacionais passam a ser meramente instrumentos de governos sem relevância para a área das Relações Internacionais. Foi a partir dessa visão que muitos teóricos viram as normas, as instituições e os regimes como ineficientes no jogo de poder que envolve os Estados (KEOHANE; NYE, 1974). De fato, o cenário internacional nos anos 1960 não era favorável aos que vislumbravam a paz e a cooperação das nações do mundo. A Guerra Fria, que opôs Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os quais possuíam poder de destruição nuclear, ampliou as desconfianças e as tensões em razão das duas ideologias conflitantes.

Contrariando as expectativas realistas, a crescente cooperação internacional entre os Estados e os acordos multilaterais fizeram com que surgisse, no final dos anos 1970, a vertente do institucionalismo neoliberal. Vários analistas passaram a prestar mais atenção às relações transnacionais e a visualizar papéis mais significativos para as organizações internacionais na política mundial. Além disso, esses teóricos não viam regimes, instituições e organizações

como uma perda de soberania nacional, mas sim como barreiras contra o aumento de ataques externos através de apoio recíproco. A partir da suposição que os Estados estão preocupados com ganhos absolutos, os teóricos viam, na cooperação internacional, oportunidades para que diferentes atores no sistema internacional pudessem se beneficiar mutuamente.

Interesse em manter a paz mundial, acordos sobre segurança combinados com autoridade, poder e soberania não precisam ser tópicos excludentes. Algumas organizações internacionais conquistaram papel para ser mais do que um espaço de debates e conferências, chegando a atuar diretamente e influenciar a vida de milhões de pessoas no cenário global ao longo das últimas décadas.

O século XX foi confrontado com uma crescente complexidade de atores, normas internacionais e mudanças que influenciaram os agentes que estruturam o sistema internacional. As instituições que foram criadas ao longo da história da humanidade e os regimes internacionais contemporâneos desempenharam papéis fundamentais para um maior número de assistências recíprocas e desenvolveram novos agentes no cenário de anarquia do sistema internacional.

O conceito de regime internacional foi introduzido em 1975 por Ruggie, em uma visão construtivista, no artigo *International Responses to Technology: concepts and trends*. Nele, o autor definiu o conceito de regime como um “conjunto de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromettimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados” (RUGGIE, 1975). Porém, a definição de regime mais aceita na disciplina de Relações Internacionais é a de Krasner (1982), que apresentou os regimes como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área.” A partir dessa clássica definição, Keohane (1984), com uma visão institucionalista liberal, estabeleceu que os regimes foram criados como “regras do jogo” do sistema mundial, sendo instituições que se configuram em um sentido mais amplo e formando padrões reconhecidos de comportamento entre os diferentes atores.

Os regimes internacionais, como regras globais firmadas pelos Estados, podem ser diplomáticos, informais, tácitos, legais e têm a capacidade de interligar uma rede de múltiplos atores como Estados, organizações não governamentais (ONGs) e intergovernamentais (OIGs), que passam a ponderar sobre um mesmo problema dentro do cenário mundial (WEISS et al., 2014). Essas normas e regras foram aceitas pelas grandes potências, tornando-se instrumentos importantes para aumentar o grau de confiança entre os Estados que optaram por diminuir parte de sua autonomia em detrimento de maior estabilidade no sistema internacional. Dessa forma,

a cooperação dos Estados dependerá da legitimidade do regime e da percepção de que é de interesse de todos os envolvidos cumpri-lo e viabilizar o conjunto de regras e normas de maneira coordenada e cooperativa em determinada área.

A delimitação de regras e normas não é somente uma reprodução de interesses e propensões dos Estados envolvidos, mas tem o poder de moldar e também criar preferências para algumas unidades envolvidas nos regimes. As normas são compromissos que os Estados adotam e devem cumprir independente do governo em vigência e podem ter suas ampliações para grandes burocracias que se organizem para assumir funções especializadas, como a proteção de determinados indivíduos ou a organização do comércio mundial.

Reconhece-se, contudo, que, embora o Estado possa agir de forma racional no intuito de maximizar ganhos no exercício da política de poder, para os institucionalistas neoliberais, há outros níveis de análise para que se compreenda as relações internacionais para além do sistema internacional e do Estado como ator unitário. Teóricos como Robert Keohane (1984), Lisa Martin e Beth Simmons (1998) incorporam os traços institucionais e normativos dos regimes, das instituições e das organizações internacionais como aspectos importantes na ordem mundial e afirmam que esses são mecanismos capazes de estimular a colaboração internacional entre atores racionais, visto que reduzem as incertezas e os custos de transação, criando condições para que os Estados reforcem a reciprocidade e legitimem suas ações.

Os diferentes arcabouços teóricos desenvolvidos e utilizados na área de Relações Internacionais atribuem maior ou menor peso a existência de regimes e instituições. Além disso, o debate entre neorrealistas e neoliberais contribuiu para revelar a importância de se estudar o papel das organizações e instituições internacionais para a área de pesquisa.

1.1 O Direito Internacional e a proteção aos indivíduos

Para acompanhar o intenso e crescente intercâmbio entre diferentes agentes no mundo, o Direito Internacional é delineado junto aos elementos constitutivos dos Estados que são criados na Idade Moderna. A partir de uma perspectiva de soberania nacional muito forte, os monarcas europeus passaram a desconstruir a estrutura do feudalismo e transformar suas fronteiras em Estados nacionais com maior burocratização. O Direito Internacional buscou cuidar do relacionamento entre esses Estados que se desenvolviam a partir da ideia de evitar

conflitos entre eles e delimitar condutas com regras mínimas de comportamento entre os atores internacionais.

Assim, com a evolução do sistema de nações e as modificações que ocorreram no cenário global no século XX, o Direito Internacional foi ampliado assim como o campo de estudos das Relações Internacionais. O conjunto de relações e atores que foram se desenvolvendo no ambiente internacional contribuiu para que o multilateralismo ganhasse força e estabelecesse normas, princípios e regras que modelam as relações internacionais contemporâneas. O multilateralismo foi definido por Ruggie (1992, p. 568, tradução nossa) como “coordenação de relações entre três ou mais estados de acordo com certos princípios”²

Conforme o Direito Internacional progrediu, estabeleceu-se a análise de outros temas e questões relativas a proteção de indivíduos, ainda que elas implicassem em uma flexibilização da soberania estatal no cenário global. Inicialmente a proteção dos indivíduos no sistema internacional ficava restrita a competência única dos Estados, mas atualmente outros atores passaram a atuar em conjunto, como o ACNUR. A complexidade do tema e a necessidade que se desenvolveu de assegurar asilo aos migrantes forçados, por exemplo, provocou a criação de acordos e normas entre diferentes atores internacionais.

A proteção que deveria ser destinada a todos os seres humanos começou a interessar o Direito Internacional pois ficava claro que o Estado, como unitário, não consegue proteger todas as pessoas que estão sob a sua jurisdição. Seja porque não quer, porque não tem condições ou porque o próprio Estado viola o direito das pessoas. Na prática, o que ocorre é que seres humanos, que deveriam ter as suas vidas garantidas e asseguradas, não se sentem sempre seguros dentro de seus países de origem.

O tema ganhou força em situações fora da normalidade, como as guerras, e foi incorporado, em 1555, a partir da Paz de Augsburg, com continuidade a essa ênfase na Paz de Westphalia em 1648, além dos Congressos de Viena em 1815 e de Berlim em 1878 e no Tratado de Versalhes em 1919. Todos esses acordos internacionais marcaram eventos que sinalizavam o fim de grandes convulsões entre países da Europa, de modo a evitar principalmente que novos conflitos religiosos e étnicos ocorressem, tendo sido, por isso, pensada a questão das migrações forçadas que se originavam durante e em decorrência de grandes conflitos e de como seria feita a proteção a esses indivíduos (BETTS, 2009).

Um dos primeiros instrumentos internacionais de proteção ao deslocado é o asilo político, criado pelos Estados que determinam a concessão dessa instituição jurídica. Nesse

² O texto em língua estrangeira é: “coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles.”

caso, as regras são criadas pelo Estado em um ato de soberania, portanto partirá desse agente o entendimento se quer ou não proteger determinada pessoa. O direito de asilo vem desde a antiguidade e, a partir de 1789 com a Revolução Francesa e a difusão de ideias liberais, ganhou contorno político ao proteger algumas pessoas na Europa que se manifestaram contra seus governos. Ainda assim, o asilo surge de uma maneira muito individual, cuida de casos particulares – uma pessoa, uma família, um grupo pequeno – e está ligado a ideia de ser do Estado a garantia de conceder ou não o direito.

O passaporte só aparece no século XVIII e, antes disso, havia circulação facilitada, com menos exigências aos deslocados. Com a evolução do sistema de Estados e as delimitações de fronteiras nacionais, ocorre o desejo de criação de um instrumento jurídico para proteger alguns grupos específicos de migrantes forçados no início do século XX. O Direito Internacional começa a criar normas específicas para o deslocamento humano, e o tema, que era visto como uma questão nacional, passa para o âmbito internacional após a Primeira Guerra Mundial, criando padrões mínimos para as condutas e critérios de legitimidade para os Estados-Nação. Assim, emerge o Direito Internacional Humanitário, responsável por questões relativas a conflitos armados e que buscava criar limitações ao uso da força ao trabalhar em áreas específicas como migrações e direitos humanos.

O nascimento do Direito Internacional Humanitário está inteiramente ligado a concepção de regimes na política internacional, muito propagada pelas vertentes racionalistas das Relações Internacionais. A tradição institucionalista neoliberal afirmou que a construção de normas e instituições importam para os atores globais, despendendo particular atenção aos regimes e às instituições (RUGGIE, 1975). A elaboração de leis internacionais para um mundo cada vez mais conectado fez com que a área de estudos de migrações ganhasse maior atenção e um caráter cosmopolita.

A relevância das migrações forçadas para o estudo das Relações Internacionais é grande, já que o tema perpassa questões que são fundamentais para o campo como globalização, nacionalismos, organizações internacionais, segurança, papel de atores não estatais e muitos outros. Outras disciplinas também estudam as causas e consequências do deslocamento humano. Porém, para os teóricos de Relações Internacionais, as escolhas dos Estados e de outros atores globais ajudam a determinar os resultados dos deslocamentos no mundo (BETTS, 2009).

Robert Keohane e Joseph Nye (1977) defendem que a política mundial está sob condições de extensa interdependência e pode, portanto, ser afetada pelos regimes internacionais. Esses arranjos construídos pelos Estados, como o regime de comércio, regem as

relações entre os mesmos em uma área específica e são compostos por redes de regras, normas e procedimentos capazes de regular os comportamentos e controlar as implicações de alguns cenários.

1.2 Os limites do estatuto do refúgio

Os regimes internacionais criam organizações internacionais que são fundadas a partir da experiência de normas, valores e expectativas em comum aos Estados-membro. “Alguns regimes produzem um conjunto de organizações, como é o caso do regime de proteção aos direitos humanos” (HERZ; HOFFMAN, 2004. p.12). No século XIX, experiências de fóruns multilaterais e organizações internacionais começaram a se moldar e a construir tentativas de resolver contendas entre os Estados pela via diplomática. Contudo, foi o advento da Primeira Guerra Mundial que promoveu o desenvolvimento de vários tipos de relações entre Estados e a proliferação de organizações internacionais mais atuantes, que levaram a uma maior complexidade nas conexões entre os diferentes atores na cena mundial.

No caso das migrações, normas, regras e práticas foram desenvolvidas e passaram a recomendar que Estados soberanos tivessem maior atenção aos deslocados forçados da Primeira Guerra Mundial. Foi criado um regime internacional de refugiados como um conjunto de disposições governamentais com o objetivo exclusivo de solucionar e auxiliar alguns dos migrantes forçados que eram decorrentes daquela conjuntura.

Como consequência de uma guerra de proporções mundiais, ocorreu a proliferação de conexões formais e informais entre Estados e organizações internacionais e foi pensado um conceito de refugiado. Essa ação fez com que programas de assistência humanitária fossem elaborados para os migrantes forçados, assim como uma estrutura jurídica que definisse quem eram os refugiados e quais instituições e organizações se ligariam a eles. Desse modo, foram promovidos esforços para tornar políticas governamentais sensíveis umas às outras e os governos passaram a planejar suas próprias políticas tendo em mente os outros países e pessoas, reforçando a ideia de cooperação internacional (KEOHANE; NYE, 1974).

As organizações internacionais são parte central da política mundial, funcionando como mecanismos que buscam promover estabilidade ao sistema internacional, garantindo uma certa medida de governança global. Iniciadas a partir de normas e expectativas comuns entre os Estados, se organizam a partir de um alto nível de institucionalização, com sedes, aparato

burocrático e orçamento próprio. Podem ser organizações intergovernamentais internacionais (OIGs), formadas por Estados, ou organizações não governamentais (ONGs) internacionais. Esses mecanismos internacionais são importantes para o campo das Relações Internacionais, visto que hoje fazem parte das disciplinas ministradas na área e explicam diferentes formas de relacionamentos no plano internacional. Além disso, atuam como atores globais que podem influenciar ou ser influenciados no sistema internacional (HERZ; HOFFMAN, 2004).

As conferências internacionais que são realizadas pelas organizações internacionais ajudam a aumentar o contato entre os Estados e criam oportunidades para coalizações. Essas conferências são relevantes, visto que ajudam a transformar coalizões potenciais em coalizões explícitas, podendo afetar significativamente os processos políticos e os resultados da política mundial. Existe, no entanto, uma hierarquia política e econômica entre os Estados no mundo que é capaz de manter uma ordem de objetivos dentro de organizações e na criação de determinados regimes (KEOHANE; NYE, 1974).

Para a atuação de uma organização internacional ser mais eficiente é necessário que sejam elaborados acordos e regimes que deixem mais claras as intenções dos atores do sistema internacional. Dessa forma, no contexto de migrações forçadas e de maior preocupação dos Estados em estabelecer normas globais, foi definido quem seriam as pessoas que poderiam acessar o *status* internacional de refugiado.

1.2.1 Quem é o refugiado?

Até 1914, os imigrantes, independentemente do seu *status*, gozavam de liberdade considerável dentro da maioria dos Estados. Os indivíduos que se deslocavam até o século XX, em geral, conseguiam autonomia e ficavam livres para localizar um emprego no qual pudessem receber boa remuneração sem uma forte fiscalização destinada aos estrangeiros na maioria dos Estados. Porém, os Tratados de Paz assinados ao fim da Primeira Guerra Mundial

aglutinaram vários povos num só Estado, outorgaram a alguns o status de 'povos estatais' e lhes confiaram o governo, supuseram silenciosamente que os outros povos nacionalmente compactos (como os eslovacos na Tchecoslováquia ou os croatas e eslovenos na Iugoslávia) chegassem a ser parceiros no governo, o que naturalmente não aconteceu e, com igual arbitrariedade, criaram com os povos que sobraram um terceiro grupo de nacionalidades chamadas minorias, acrescentando assim aos muitos encargos dos novos Estados o problema de observar regulamentos especiais, impostos de fora, para uma parte de sua população. (ARENDR, 1976)

A Primeira Guerra Mundial mudou as relações internacionais e ocasionou um progressivo estabelecimento do sistema de passaporte e vistos, além do gradativo aumento do controle sobre os estrangeiros, com regulamentos sobre onde e como poderiam conseguir habitação, sua movimentação dentro do país, exercício de profissões, alimentação, entre outros. Após a crise de 1929 e durante o período entreguerras, muitos Estados abandonaram o liberalismo e iniciaram forte intervenção e algumas nações instauraram governos totalitários, ultranacionalistas e xenófobos.

Europeus foram obrigados a fugir de suas casas em decorrência principalmente da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e da desintegração dos grandes impérios que dominavam etnias menores sob seu território no continente. Isso gerou um grande fluxo de migração forçada e fez com que acadêmicos e políticos estabelecessem novas regras para pensar as migrações internacionais. Um conjunto de normas, regras e princípios estabelecido entre Estados nacionais foi destinado a alguns indivíduos que passaram a contar com o regime internacional de refugiados. Seja por medo de perseguição política ou étnica ou pela própria guerra, milhares de indivíduos foram obrigados a se deslocar de seus territórios de origem e abdicar de uma vida, de modo a continuarem vivos e livres. Por conseguinte, se desenvolveram as definições internacionais para grupos específicos de migrantes forçados que foram denominados como refugiados, apátridas ou minorias.

Do dia para noite, verificou-se uma multidão de pessoas pedindo proteção fora de seus locais de origem, e muitos Estados não estavam tão dispostos a permitir que elas cruzassem suas fronteiras e buscassem em seus territórios uma nova região para viver, principalmente pela quantidade de migrantes que crescia. Pensando em contextos mais amplos surge o instituto do refúgio, o qual tinha como características principais o fato de ser apolítico, portanto, não deveria atrapalhar as relações entre os atores envolvidos.

A pessoa que solicita refúgio está passando por problemas com o seu Estado de origem e a nação que recebe o deslocado forçado deve respeitar os direitos humanos e não devolver ou proibir a entrada daquele indivíduo em trânsito. O refúgio se tornou então um direito que não é concedido, mas sim reconhecido pelos Estados, e sobre o qual são criadas regras internacionais para que alguns grupos de deslocados forçados possam ter garantida a proteção como refugiados.

Os compromissos assumidos entre os Estados nas primeiras décadas do século XX definiram, primeiramente, quem eram os refugiados para, em um segundo momento, definir quais as necessidades primordiais desses indivíduos (JUBILUT, 2018). Definiu-se o refugiado como aquele que sofria perseguições políticas e necessitava de proteção fora de seu Estado de

origem. Já o indivíduo que perdeu a nacionalidade e não contava com os benefícios de ser cidadão em nenhum Estado se enquadraria na definição de apátrida.³ E por fim, as minorias seriam os grupos que nasceram da desintegração dos grandes impérios, como o caso do fim do Império Austro-Húngaro e do Império Otomano, regiões que sofreram alterações conforme o rearranjo do pós-Primeira Guerra Mundial (BÓGUS; SILVA, 2017).

Além de definições para as diferentes formas de deslocamento, os efeitos da Primeira Guerra Mundial foram muito além. A mobilização em tempos de guerra chamou a atenção para pessoas cuja mera presença ameaçava a segurança do Estado. Vistas como desleais ou como ameaça, comunidades inteiras nos Impérios Otomano, Habsburgo e Russo foram deportadas antes e durante o conflito. Essas ações deliberadas dos governantes imperiais multiplicaram o caos provocado pela fuga maciça de civis que tentavam escapar das tropas inimigas durante o conflito. No Império Otomano, os Jovens Turcos atacaram minorias armênias e curdas e, na Rússia, a participação na Primeira Guerra Mundial e a Revolução Bolchevique, seguida por uma guerra civil, tiveram como consequência uma grande onda de pessoas se deslocando forçadamente e buscando o *status* de refugiados (GATRELL, 2013).

A Primeira Guerra Mundial ocasionou um aconselhamento legal sobre o *status* e os direitos das pessoas refugiadas, levando a criação de um regime específico que cuidasse do tema do refúgio. Muitos queriam continuar nos países que tinham se estabelecido durante a guerra e, alguns grupos de deslocados, como os belgas na Inglaterra, observaram a formação de uma série de atividades particulares e a criação de um Comitê de Refugiados de Guerra, lançado por Dame Flora Lugard. No entanto, os auxílios eram destinados a grupos específicos europeus e não eram estendidos a todos os indivíduos em temor de perseguição no cenário mundial.

Assim, é relevante promover o diálogo com o Direito Internacional para entender a proteção internacional aos deslocados forçados que se moldou ao longo do século XX, mas também para analisar suas lacunas. O Direito Internacional dos Refugiados (DIR), de aplicação ainda limitada, foi edificado como uma resposta às migrações forçadas que se intensificavam em um contexto específico e por países específicos.

Com o instituto do refúgio surge esse ramo do direito, que vai lidar especificamente com migrações forçadas, gerando tentativas de estabelecimento de normas migratórias, mas ainda muito restrito ao continente europeu e aos valores ocidentais no início do século XX. Porém, é importante ressaltar que as pessoas refugiadas foram as únicas migrantes forçadas que

³ Os casos de apatridia foram reconhecidos principalmente com a reorganização dos mapas europeus após o fim da Primeira Guerra Mundial.

passaram a ter um direito de proteção internacional garantido com um regime próprio de proteção. Isso é significativo em razão de demonstrar a exclusão de outros grupos, como os deslocados ambientais, os quais não têm nenhum tipo de proteção internacional até os dias atuais.

Já na criação do instituto de refúgio, é elaborado um importante limitador do conceito de refugiado do Direito Internacional, já que nem todos os migrantes forçados conseguem ser protegidos. Os Estados juntamente a organizações internacionais e outros atores estabeleceram normas para a proteção de alguns deslocados forçados. Esse é o motivo pelo qual diversos migrantes pedem o reconhecimento do *status* de refugiado para conseguirem proteção, mesmo que saibam que não se enquadram na definição internacional mais aceita de refugiado pelos atores do cenário mundial.

Nesse contexto, a Cruz Vermelha juntamente com a Liga das Nações criou o Alto Comissariado para Refugiados Russos (ACRR) em 1921, que tinha como principal dedicação os refugiados do antigo Império Russo. A Liga fornecia o passaporte Nansen, o qual permitia a permanência dessas pessoas refugiadas nos países membros (GATRELL, 2013). Foi elaborado um *status* jurídico que garantia direitos e deveres às pessoas refugiadas e pensadas estratégias para agenciar a repatriação ou reassentamento e assistência. Ao serem construídas normas e regras na área específica do refúgio, tem início o regime de refugiados.

Em 1924, ampliou-se a competência do ACRR para cuidar também dos armênios, grupo que sofreu uma tentativa de limpeza étnica pelo governo Otomano durante a Primeira Guerra Mundial. Uma nova ampliação ocorreu em 1927, passando a abarcar também assírios, assírios-caldeus, turcos e montenegrinos. A conjuntura no continente europeu era de reconstrução, mas ainda com um alto índice de desemprego, pessoas marcadas pelo conflito e economias com forte inflação. A descrença nos valores liberais e democráticos foi aumentando durante os anos 1920, levando ao fortalecimento de ideias extremistas e autoritárias em diversos países. Com o consequente esvaziamento da Liga das Nações, o passaporte Nansen passou a não ter influência nos assuntos internos dos Estados soberanos, os quais, em muitos casos, estavam desenvolvendo políticas bastante desiguais para os refugiados no período entreguerras.

Parece que cada evento político desde o fim da Primeira Guerra Mundial inevitavelmente acrescentou uma nova categoria aos que viviam fora do âmbito da proteção em suas pátrias, sem que nenhuma categoria, por mais que se tivesse alterado a constelação original, jamais pudesse ser devolvida à normalidade (ARENDDT, 2004). Crenças, padrões de comportamento e regras passaram a determinar como os Estados deveriam atuar com relação

aos deslocados forçados. Porém, criou-se um regime limitado temporalmente e fortemente ligado às questões que ocorriam na Europa.

Durante o momento inicial do regime de refúgio, havia um direcionamento e especificidades que limitavam o reconhecimento do direito de refúgio a um escopo restrito de homens e mulheres. Os órgãos responsáveis por elaborar convenções e acordos sobre as pessoas em deslocamento forçado vinham de uma lógica sob a qual se considerava a questão do refúgio como temporária e que reforçava a prioridade a determinados grupos, majoritariamente europeus. O ACRR, em 1929, passou a se submeter integralmente a Liga das Nações, mas a órgão teve seu fim por volta de 1930, quando a Liga das Nações começou a ser esvaziada pelos países membros. Entretanto, o ACRR foi importante pois lançou as iniciativas para a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933.

Cinco países – Bélgica, Bulgária, Egito, França e Noruega – concluíram essa que foi a Convenção mais ampla da Liga das Nações e que tinha como objetivo definir as responsabilidades dos Estados perante aos refugiados. As nações que aderiram a esse acordo deveriam garantir certos direitos aos refugiados, que incluíam a proteção contra a exploração, o acesso à educação, a liberdade de trabalho e o passaporte Nansen. No artigo II da Convenção de 1933 define-se que “cada uma das partes contratantes se compromete a emitir certificados Nansen, válidos por pelo menos um ano, para refugiados que residam legalmente em seu território”⁴ (tradução nossa).

A Convenção de 1933 se aplicava a refugiados armênios e russos e foi o primeiro documento de lei internacional a afirmar um dos principais princípios que até hoje é utilizado para as pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio, o *non refoulement*, ou não repulsão, que protege as pessoas que estão em trânsito de serem devolvidas forçadamente para seus Estados de origem. Apesar de ser uma convenção importante que revelou maior preocupação com alguns grupos de migrantes forçados, o forte nacionalismo que imperava na Europa no pós-guerra fez com que a o Passaporte Nansen não fosse aceito por muitos países e se observou o desenvolvimento de maiores distinções entre os nacionais e os estrangeiros (ARENDDT, 1951).

Ter assegurada uma nacionalidade ou o reconhecimento do *status* de refugiado pode promover às pessoas em deslocamento forçado o acesso a vários direitos fundamentais do homem e, portanto, podemos afirmar que a nacionalidade é, em muitos Estados, um pré-requisito para o exercício inclusive de direitos individuais fundamentais (BERNARDES, 1996). Enquanto os direitos humanos são, em geral, usufruídos por todos, alguns direitos, como o

⁴ O texto em língua estrangeira é: “chacune des parties contractantes s’engage à délivrer des certificats Nansen, valable pour un an au moins, aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire.”

direito ao voto, podem estar limitados somente aos nacionais ou a grupos específicos. Além dessas limitações, muitos direitos de migrantes em condição de refúgio também são violados na prática. Eles são frequentemente impossibilitados de obter documentos de identidade, correm o risco de serem detidos por não possuírem reconhecimento oficial nos Estados, além de poderem ter o acesso à educação, aos serviços de saúde e ao emprego negados.

A positivação do Direito Internacional dos Refugiados, a partir de 1933, diferencia-se de outras mobilidades humanas, dado que não é um simples *status* migratório, mas de proteção internacional. Essa distinção começa simultaneamente a perseguições aos judeus na Alemanha, o que levou a criação, em 1936, do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha (ACRJ). Em 1938 esse, órgão foi expandido e tem início o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR). Houve a unificação da proteção e a passagem da fase de qualificação coletiva para a individual. Ou seja, ocorreu uma alteração na forma de qualificar os pedidos, que deixavam de ser a partir de um grupo e passavam para um indivíduo. Foi um ganho para aqueles que acreditam que cada caso deve ser analisado a partir das suas particularidades, tendo em vista que cada deslocamento forçado possui um motivo específico e uma história individual por trás que devem ser considerados.

Com a eclosão do nazismo e a instauração de um segundo conflito bélico de proporções desmesuradas, a quantidade de deslocamentos forçados foi ainda maior. Algumas iniciativas foram criadas e outras aprimoradas para atender às demandas de repatriar e acolher essas pessoas refugiadas. Hoje, estima-se que o Holocausto não teria sido tão devastador caso houvesse uma maior preparação e atenção às vidas de todos aqueles que migravam forçadamente em consequência da Segunda Guerra Mundial.

Para a corrente institucionalista neoliberal, os valores internacionalmente compartilhados e as organizações que são criadas em sua defesa, podem fazer o papel de constranger comportamentos egoístas dos Estados e promover outros padrões de relacionamento interestatal (MARTIN; SIMMONS, 1998). O arranjo é esperado pelos membros que decidem fazer parte de um regime de modo a obterem benefícios no longo prazo, e os Estados tendem a compreender que a cooperação é uma forma de resolver problemas e contornar a situação de incerteza da anarquia internacional.

Assim, diversas políticas globais e conceitos importantes foram empreendidos para um mundo que estava cada vez mais interligado e sofrendo alterações significativas com a emergência de novos conflitos, regionalismos e globalização. Emergiram OIGs e ONGs no pós-Segunda Guerra Mundial como uma forma de se institucionalizar a cooperação internacional.

A área de atuação inicial das OIGs foi delimitada pelos Estados, mas a partir de suas criações, muitas ganham personalidade jurídica e passam a ter certa autonomia com relação aos Estados-membros. No entanto, se os Estados se recusam a fazer parte de uma organização, ela não será um ator legítimo, já que depende deles para conseguir legitimidade (HERZ; HOFFMAN, 2004).

O campo de estudo da disciplina de Relações Internacionais não concedia muita importância ao tema das organizações internacionais em face do cenário europeu de recorrentes conflitos internacionais desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial e de crescimento de regimes autoritários de extrema direita, como os fascismos. O realismo ganhava mais reconhecimento nessa disciplina, defendendo que os Estados buscavam poder e não a cooperação. No entanto, a devastação das mortes, a intensa migração e os casos de genocídio promoveram novas relações entre as nações, as quais criaram organizações internacionais mais efetivas na busca pela paz e por maior equilíbrio internacional. Essas organizações teriam o papel de “coagir atores a respeitar normas e regras por meio de pressão política, imposição de sanções ou até o uso de força militar.” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.16)

A Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945, e a Organização Mundial de Saúde (OMS), de 1948, foram criadas nesse contexto com os objetivos de diminuir os conflitos internacionais e promover a paz e a ajuda entre os Estados, realizando um sistema de segurança coletivo, ainda que em um mundo de poderes díspares entre os atores globais. Atualmente os países que anseiam inserção na comunidade e nos fóruns internacionais buscam ser incorporados à ONU, demonstrando o fortalecimento da sua relevância global. Já a OMS é a agência especializada em saúde da ONU, que se tornou uma das mais importantes referências pelo crescimento dos padrões de saúde no cenário internacional atual.

Precursora da ONU, a Liga das Nações foi a primeira organização internacional que teve a utilização de mecanismos jurídicos institucionalizados em sua convenção, os quais eram aplicados por órgãos especificamente criados para buscar manter a paz. Essa organização foi determinante na consolidação da imagem das organizações internacionais como um elemento indispensável às relações internacionais contemporâneas (MESSARI, 2005). Porém, a Liga não conseguiu cumprir sua principal função e foi rapidamente esvaziada pelas grandes potências durante um contexto de nacionalismos exacerbados e interesses imperialistas de algumas potências. Os Estados passaram a criar dinâmicas institucionais e normativas no cenário internacional na busca de encontrar soluções para as migrações forçadas que ocorriam na época.

Em vista da eclosão de uma segunda guerra de proporções ainda maiores que a Primeira Guerra Mundial, fez-se necessário um novo arranjo internacional entre os Estados e um maior

foco para as questões relativas ao refúgio. Percebeu-se que o regime de refugiados sozinho não foi capaz de promover um efetivo auxílio e fornecer soluções duradouras aos milhares de deslocados forçados. Os Estados que participavam do sistema internacional passaram a reconhecer o direito dos refugiados a partir de uma legislação internacional em meados do século XX. A mudança principal ocorreu em consequência da magnitude da Segunda Guerra Mundial e por parte de países que buscavam uma maior estabilidade para o cenário global em crise.

Hanna Arendt, que foi também uma migrante forçada, ressalta:

Perdemos nossos lares, o que significa a familiaridade da vida cotidiana. Perdemos nossas ocupações, o que significa a confiança de que temos alguma utilidade no mundo. Perdemos nossa língua, o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos [...]. Aparentemente, ninguém quer saber que a história contemporânea criou um novo tipo de seres humanos – o que é colocado em campos de concentração por seus inimigos, e em campos de internamento por seus amigos. (ARENDRT apud LAFER, 1988, p.148)

Devido a deficiência de legislações efetivas que garantisse proteção aos que estavam sofrendo perseguições durante a guerra, muitas pessoas tiveram que viver em antigos quartéis ou campos de trabalho que eram cuidados pelo o United Nations Reliefs and Rehabilitation Administration (UNRRA)⁵. Foi somente em dezembro de 1946 que foi criada a Organização Internacional para os Refugiados, responsável também pelo Comitê Intergovernamental de Londres de 1938, para ajudar judeus que fugiam das perseguições nazistas.

1.3 O surgimento do ACNUR e a evolução do conceito de refúgio

Em 1947, já sob os auspícios da ONU, surge a Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, no ano seguinte da criação da Organização Internacional para os palestinos deslocados pela criação do Estado de Israel, que estendeu a questão do refúgio para fora da Europa. Com os impactos da globalização, as novas tecnologias e o crescimento do multilateralismo, a cooperação internacional se desenvolveu. Em 1948, foi produzida a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que serviria de base para muitas políticas envolvendo migrantes forçados. Porém, apesar do surgimento de diversos regimes de proteção, somente os instrumentos legais não eram suficientes para conseguir desempenhar uma maior

⁵ A UNRRA foi fundada em 1943, tornou-se parte das Nações Unidas em 1945, encerrando suas atividades em 1947 (LOBO, 1948)

proteção. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados percebem que um órgão internacional responsável pela questão dos refugiados era necessário, tendo em vista que somente as normas e convenções existentes não reduziram a incidência do refúgio. A maior cooperação internacional poderia ser uma forma pela qual os Estados garantiriam alguns dos seus interesses.

Como o processo de migrações forçadas passou a ser discutido em fóruns multilaterais entre ONGs, OIGs e outros atores, houve a necessidade de um regime internacional de proteção aos refugiados mais elaborado e forte. Um regime pode apresentar as resoluções e acordos criados no seio da Assembleia Geral da ONU, do Direito Internacional e de práticas do dia a dia. Estados, sociedade civil e organizações internacionais se envolvem para proteger um grupo específico de migrantes que se deslocam forçadamente de seus países de origem (WEISS et al., 2014).

Eram mais de 40 milhões de pessoas deslocadas à força de seus locais de origem e o continente europeu sofria mudanças profundas em suas fronteiras e dentro dos países. Dessa forma, em dezembro de 1950, foi criado o ACNUR a partir da Resolução nº 428 (V) da Assembleia Geral da ONU. Mesmo com as divergências ideológicas da Guerra Fria e com a questão da soberania dos Estados, o ACNUR passou a funcionar, a partir de 1951, com a missão de auxiliar a proteção internacional dos refugiados e o Estatuto dos Refugiados definia as operações do órgão como apolíticas, sociais e humanitárias, apesar de ainda essencialmente eurocêntrico (MOREIRA et al., 2018). O ACNUR conta ainda com um Alto Comissário para refugiados que atua sob a autoridade da Assembleia Geral e que gerencia o orçamento e as assistências aos governos e organizações privadas no trabalho humanitário.

Ainda que em geral seja referido como uma agência nas mídias e artigos acadêmicos, o ACNUR é um órgão subsidiário da ONU, visto que se originou de uma resolução, não podendo ser chamado de agência especializada, já que para isso teria que ser criada por tratado, com membros próprios e responder à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Sua menor autonomia revela que questões políticas vão interferir em suas tomadas de decisão. Loescher (2001) afirma no artigo “ACNUR e a erosão da proteção ao refugiado”, que apesar desse órgão da ONU se declarar como um ator apolítico desde a sua criação, o ACNUR é nitidamente formulado pelos interesses dos governos de potências mundiais. Não raro o ACNUR busca o aval e as doações de governos receptores ou doadores, o que contribui para limitar seu apoio às pessoas em condições de migração forçada.

Como órgão, o ACNUR vai sempre depender da Assembleia Geral e necessitar de ampla negociação e de um trabalho acima de tudo político para uma ação independente. Isso é

importante para sua história porque o limita mais e já aponta uma contradição na sua criação. Contudo, um órgão dedicado a causa do refúgio dentro de uma das maiores organizações internacionais do mundo não deixa de ser bastante significativo. É interessante para a maior parte das nações ter uma política definida com relação às pessoas refugiadas, pois permite uma maior possibilidade estratégica e de estrutura organizacional e, em alguns casos, resultados mais eficazes no tratamento de um assunto específico.

Buscando minimizar a tragédia humanitária implementada pelos nazistas, a Convenção de Genebra delimitou, em 1951, o espaço de ação do ACNUR, o qual tinha sido criado no ano anterior. Versado como o órgão subsidiário da ONU para refugiados e emergindo com o objetivo de comandar as ações de retorno, dirigir e proteger pessoas deslocadas, o ACNUR iniciou seus trabalhos juntamente com o início de uma Nova Ordem Global, conhecida como a Guerra Fria. Dentro de alguns Estados, o órgão passou a conquistar o papel de selecionar e entrevistar imigrantes e determinar se essas pessoas possuíam bem fundado temor de perseguição, problemas mentais ou, até mesmo, crimes, para conceder ou não o status de refugiado (WEISS et al., 2014),

A Guerra Fria, que se iniciava e colocava duas grandes potências em conflito ideológico, foi sentida durante a criação do ACNUR em 1950. Inicialmente a atuação desse órgão era limitada, seja pelo seu escopo de atuação, pelo corpo de funcionários restrito a apenas 33 pessoas ou pelo financiamento ainda pequeno. Além disso, o poder dos Estados também representava uma limitação, pois esses se guiavam por interesses próprios que muitas vezes restringiam a vida dos refugiados. No entanto, segundo Martin e Simmons (1998), a criação de uma organização internacional como a ONU, com seus órgãos atuantes, faria com que o ACNUR conseguisse se tornar um importante ator global ao longo de sua história, sendo central ao promover restrições aos comportamentos de atores importantes na política mundial.

Os Estados que participam do sistema internacional passaram a reconhecer o direito dos refugiados a partir de uma legislação internacional em meados do século XX. A mudança principal ocorreu em consequência da magnitude da Segunda Guerra Mundial por parte daqueles países que buscavam uma maior estabilidade para o cenário global em crise. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 1951, é criada como um instrumento político internacional, sendo derivada da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e promove considerável ampliação no regime internacional de refugiados.

A Convenção de Genebra foi desenvolvida para buscar soluções para a questão dos refugiados e, até hoje, serve como base para a proteção desses indivíduos, apesar de ser

considerada, por muitos acadêmicos, como eurocêntrica e restritiva na concessão do direito ao refúgio, por não englobar algumas das novas conjunturas que se desenvolveram ao longo dos anos. Além disso, a matriz definidora de quem seria o refugiado foi definida a partir do caráter de extraterritorialidade e perseguição política.

Ao contribuir com as relações internacionais e influenciar os Estados em assuntos de política externa e doméstica, as organizações internacionais criam e debatem normas tais como a Convenção para Refugiados, mas também obrigações e direitos referentes ao comércio internacional ou à proteção das crianças. Além disso, são importantes ao fornecerem espaço social e recursos para as ações coordenadas entre três ou mais Estados, o que denominado pelos teóricos de multilateralismo. “Arranjos *ad hoc*, o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares e a segurança coletiva estão diretamente associados ao processo de criação das OIGs.” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p.10).

O ACNUR surgiu como um órgão que buscava um dia ter um fim, posto que a sua própria existência pressupõe que pessoas estão sendo abandonadas ou perseguidas nos ou pelos próprios Estados em que vivem. Ao longo de sua história, o ACNUR se tornou um ator internacional, uma vez que adquiriu relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e passou a atuar na construção de regras e categorias para trabalhar o tema do refúgio. Na Convenção de Genebra, de 1951, a definição de refugiado que consta em seu artigo primeiro se aplica a qualquer pessoa

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

Existem cinco motivos de perseguição que são contemplados na Convenção de 1951, e para que a pessoa consiga o reconhecimento como refugiado é preciso que pelo menos um deles esteja presente em sua trajetória. Ainda que gênero e orientação sexual não estejam entre esses motivos, uma discriminação consistente pode ser entendida como perseguição por muitos países e fazer com que uma pessoa seja reconhecida como refugiada

Existe diferença de opinião política para realizar um ato político, por isso há uma multiplicidade de interpretações para o reconhecimento do *status* de refugiado. As categorias compõem o *status* jurídicos das pessoas, mas também são questões de identidade, já que estão interligadas a intolerâncias e opressões destinadas às pessoas por elas serem quem são. Além disso, existe uma questão subjetiva que é problemática na definição de refugiado utilizada pelo

ACNUR, pois o conceito não consegue abarcar todas as abstrações que podem estar por trás da ideia de fundado temor de perseguição. Se o indivíduo não conseguir demonstrar o temor ou tiver alguma dificuldade em contar a sua história para o funcionário encarregado em lhe garantir ou não o reconhecimento do status, poderá perder a sua chance de proteção internacional.

Inicialmente a definição de refugiado utilizada pelo ACNUR era restrita tanto no tempo como no espaço e o caráter de extraterritorialidade e as perseguições políticas definiam aquele que seria o refugiado pela Convenção. O refúgio, em teoria, deveria ocorrer por um período específico. Assim, quando mudasse a situação no país de origem, as pessoas refugiadas poderiam não necessitar mais de proteção, existindo, para isso, uma cláusula de cessação. No entanto, existe um grau de subjetividade na definição, pois não é precisa a definição de perseguição para o Direito Internacional.

A entrevista de solicitação de refúgio também é algo que deve ser motivo de atenção. Cada pessoa experimenta a sensação de temor de maneira diferente. Existe um histórico, um contexto e uma pessoa por trás de cada solicitação, e algumas podem não aparentar todo o trauma e violência que já tenha enfrentado. Seria impossível graduar se existe um temor em algum patamar adequado para garantir a proteção. Por isso, convencionou-se que se a pessoa solicita refúgio ela entende que precisa de proteção. Assim, para definir quem pode ou não ser refugiado, o elemento objetivo se resolve geralmente a partir da verificação da situação do país ou local de origem do solicitante.

Deve-se, portanto, aplicar o Direito Internacional dos Refugiados para todo refugiado, mas também para os solicitantes de refúgio. O Estado deve reconhecer o potencial de ser refugiado, pois entende-se que, a partir do momento que o indivíduo se desloca forçadamente, ele tem o fundado temor de perseguição. Por isso, o refúgio é um direito que busca ser estendido a todos os seres humanos, além da decisão do reconhecimento ser declaratória e não constitutiva. Os atores globais devem entender que uma situação específica em algum país pode ensejar o bem fundado temor de perseguição e que a todo refugiado deve ser garantido o direito de proteção.

Apesar de complementadas por normas convencionais regionais e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Convenção de Genebra foi uma das únicas convenções globais de sua espécie. Para Keohane (1990), os arranjos *ad hoc* e as instituições construídas no sistema internacional em grupos de três ou mais Estados são parte do multilateralismo que cria ordem na estrutura anárquica e ajuda a reduzir os impactos de um sistema internacional de poderes díspares.

A convenção sobre o status de Refugiado criada em 1951 possibilitou, além da definição do refugiado, a estruturação dos direitos e deveres devidos pelos Estados aos refugiados e solicitantes de refúgio que se enquadrem em suas delimitações, destacando que não existe necessidade de reciprocidade entre os Estados, mas que existe uma proteção internacional para alguns indivíduos. O artigo 33 apresenta o princípio de *Non Refoulement*, o qual baliza toda a definição de refugiado, porque estabelece que as pessoas refugiadas ou solicitantes não poderão ser enviadas de volta para o país de origem.

De acordo com o que foi colocado na Convenção de 1951, as organizações multilaterais deveriam estar preparadas para lidar com situações de deslocamento e ajudar a proteger as pessoas refugiadas. Além disso, os Estados que ratificassem a Convenção estariam dispostos a encontrar soluções para os refugiados e deveriam ter mecanismos que garantissem que pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio não fossem devolvidas para o Estado o local de onde fugiram. Após a obtenção do reconhecimento jurídico, o refugiado deveria receber cidadania plena e desfrutar da proteção nacional em um Estado anfitrião através do reassentamento, uma vez que a ligação, entre o refugiado e seu Estado de origem, tenha sido rompida e não haja o desejo de retorno. A segunda solução e a mais desejada pelo ACNUR é a opção do repatriamento voluntário, quando ocorre o restabelecimento da relação dos deslocados forçados e sua pátria, significando um retorno com plenos direitos como membros da comunidade nacional (HAMMERSTAD, 2014).

O ACNUR deveria atuar ajudando pessoas que foram forçadas a deixar seus países de origem por um fundado temor de perseguição. Com a criação do órgão, é definida a sua principal função nas disposições gerais do Estatuto do ACNUR:

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 a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. (ACNUR, 1951)

A sociedade global observou em diferentes momentos a criação, a reformulação e a transformação de conceitos políticos fundamentais como cidadania e sociedade civil (MOULIN, 2007). Como não havia mecanismos internacionais que estabelecessem quem eram os refugiados ou agências fortes que cuidassem especificamente das pessoas deslocadas, as decisões de conceder asilo ficavam nas mãos dos governos e não possuíam uma linearidade, diretrizes ou uma orientação mais ampla. (BETTS; LOESCHER, 2001)

Dessa forma, fazia-se necessária uma definição de quem seriam os nacionais, os apátridas, os refugiados, etc. Tendo em vista que a conjuntura era de uma grande massa de refugiados europeus, a questão dos recursos disponíveis para o órgão que cuidaria dos deslocados e das definições e alargamento de conceitos também foram pautas de discussão nas Nações Unidas. Diferentemente de um migrante que buscava em um novo Estado melhores condições econômicas e uma vida mais estável, o refugiado seria aquele que estava deixando seu país por questões interligadas diretamente a sua possibilidade de existir dentro da sua pátria sem ser perseguido. Somam-se a isso as formas pelas quais muitos refugiados sofrem nos países em que buscam auxílio. Casos de discriminação direta, exclusão política, desvantagem econômica e restrição com relação ao uso da língua, à prática religiosa e às tradições culturais, além do obstáculo para a formação de organizações culturais, tornam o campo do refúgio multifacetado.

Um dos fundamentos do Direito Internacional é o da responsabilidade do Estado sobre as minorias que vivem sob sua jurisdição. O encargo teria como prerrogativas benefícios, tais como oportunidades culturais e educacionais, autorizações de trabalho facilitadas, acesso a vistos e afins. A declaração da ONU sobre os direitos das minorias não faz uma distinção entre as minorias nacionais e imigrantes, mas enfatiza a proteção dos direitos das minorias em todos os grupos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, afirma que todos têm o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e a regressar para o seu país. Enquanto a Convenção de 1951, alterada pelo Protocolo de 1967, definiu quem eram os refugiados e estabeleceu novas regras internacionais que passaram a ganhar espaço ao longo do fim do século XX.

Antes da Convenção de 1951, não existiam frequentes distinções entre refugiados e apátridas, duas classes de pessoas que foram definidas pela característica compartilhada de rompimento de laços com os seus Estados de origem. Os refugiados, no âmbito da Convenção de 1951, costumam ter proteção superior às que são destinadas às pessoas apátridas.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966 (CERD), em seu Artigo 5º exige que os Estados Partes proíbam e eliminem a discriminação de raça, cor, origem nacional ou étnica no gozo dos direitos à liberdade de circulação e residência. Possuir uma nacionalidade ou se sentir incluído e seguro dentro de um Estado-nação é um fator importante para que o indivíduo procure uma assimilação e boa relação no local em que vive.

O conceito de regimes internacionais é um dos mais relevantes para o campo das Relações Internacionais e demonstrou que o conjunto de princípios, normas e regras que

estavam sendo criados após a Primeira Guerra Mundial não foram suficientes para ajudar os deslocados por ser muito restrito. A Convenção de 1951, ampliada pelo Protocolo de 1967, teve o intuito de remover algumas barreiras que limitavam o auxílio mais abrangente de Estados e organizações internacionais na ajuda aos deslocados forçados. Assim, junto a uma maior regulamentação viabilizada no tratado internacional que delimitou quem era o refugiado para as relações internacionais veio também a criação do órgão que hoje é o maior responsável pelo cuidado dos refugiados no mundo.

Durante a Guerra Fria, o ACNUR teve sua atuação limitada principalmente pela disputa ideológica, mas o surgimento de novos países e conflitos promoveu uma ampliação do regime em 1967 com o Protocolo de Nova York. Assim, o ACNUR pôde ter uma ação mais global e ganhar maior notoriedade no campo das relações internacionais. O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de Nova York extinguiu a reserva temporal e os limites geográficos da Convenção de 1951.

O que a Convenção de 1951 fez foi reconhecer o direito a alguns indivíduos de procurar auxílio fora de seus locais de origem, mas isso não garante que os Estados irão conceder essa ajuda às pessoas refugiadas. É uma decisão política que compete aos governos nacionais e isso faz com que muitas pessoas não possam contar com a certeza de ajuda, mesmo com o crescimento da atuação do ACNUR no mundo.

Rocha e Moreira (2010) ressaltam que existiam determinados interesses políticos interligados ao cenário de Guerra Fria e que não podem ser ignorados quando a pauta for o regime internacional de refugiados. Existiram motivações por trás do comprometimento das potências ocidentais com o regime internacional criado em 1951. A Europa, devastada pelo conflito, necessitava de pessoas para suprir seu mercado de trabalho e promover sua reconstrução. A fuga de pessoas do bloco soviético era também utilizada de forma a desacreditar e enfraquecer a União Soviética pelas potências capitalistas. Contudo, a existência desse tratado internacional para refugiados foi um importante avanço no Direito Internacional, já que com ele o indivíduo passava a ganhar um reconhecimento no plano internacional (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Atualmente essas normas são reconhecidas pelos Estados membros da ONU, mas isso não implica na sua efetividade. Estados que assinaram esses tratados internacionais não seguem necessariamente as ordens estabelecidas e impõem algumas limitações para reconhecer os migrantes forçados. Os Estados Unidos, durante a Guerra Fria, tiveram uma política para refugiados fortemente seletiva e priorizavam sua política e disputa ideológica em detrimento de preocupações humanitárias. Porém, com o crescimento do ACNUR e da sua relevância

internacional, até mesmo os Estados Unidos passaram a respeitar mais o mandato desse órgão e a despender mais investimentos.

Os limites do regime de refugiados foram alterados com o Protocolo de 1967, expandindo a questão dos refugiados no sistema internacional e fazendo com que novos países pudessem estar assistidos pela proteção do ACNUR. O órgão da ONU para refugiados passou a ter um alcance mais global e prestou assistência a fluxos de refugiados maiores, atuando como elemento central em questões de migrações forçadas pelo mundo (LOESCHER, 2001b). Mesmo sem a reserva temporal, a proteção continuou sendo restritiva em sua atuação pela necessidade de um temor fundado de perseguição, quando outros motivos relevantes também forçam pessoas a abandonarem toda a sua vida e pátria e a buscarem abrigo em outros locais.

Pensando nisso, essas regras internacionais tiveram uma ampliação regional com a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), em 1969 e em 1984, com a Declaração de Cartagena. Foram importantes ampliações regionais ao regime do refúgio que apontam como o tema das migrações forçadas estava na pauta de discussões multilaterais e representa maior participação de atores africanos e latinos no campo das relações internacionais.

Criada em 1963 por uma iniciativa do imperador da Etiópia e contando com representantes de diferentes governos africanos, a OUA tinha como principais objetivos o enfrentamento do neocolonialismo e a liberdade da população do continente africano. Ao ampliar o conceito de refugiado para seus Estados membros a partir de 1969, os países da África demonstraram preocupação em coordenar e harmonizar os esforços regionais sobre a população migrante e elevar a atenção sobre o tema. Foi o primeiro tratado regional a tratar de refúgio e promover o alargamento da definição de refugiado de modo a cobrir a realidade de lutas pelas independências africanas e de refúgio no continente.

Uma nova alteração nas regras internacionais veio com a Declaração de Cartagena, a qual possui um histórico de força normativa e foi resultado do reconhecimento da evolução da situação das pessoas refugiadas na América Central por parte dos Estados americanos. Diferentes representantes governamentais e especialistas de dez países da América Latina se reuniram na cidade de Cartagena na Colômbia para analisar a situação dos refugiados na América Latina. Essa Declaração surge de um colóquio acadêmico na cidade e dentro de um contexto de deslocamento forçado na região, o qual revelou novas dimensões para o tema que requeriam consideração aos direitos dos refugiados. Especialistas acadêmicos, com a ajuda do ACNUR, estabeleceram conceitos básicos e constataram que havia necessidade de extensão do

conceito de refugiado pelo crescente número de refugiados na região. Ampliou-se a definição de refugiado afirmando:

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)

A Declaração de Cartagena propôs ações para lidar com o crescente fluxo migratório da América Central e ganhou força, pois a Organização dos Estados Americanos abraçou a causa. Na conclusão 3 da Declaração de Cartagena foi somada à definição de refugiados a violação massiva de direitos humanos, permitindo que tenhamos, aqui na região da América Latina, um conceito com maior possibilidade de proteção.

A questão do refúgio possui como inerente ao seu processo e à sua dialética a relação entre os Estados e as organizações internacionais. Mesmo que restrito pelas políticas nacionais, o regime internacional de refugiados ganhou uma maior dimensão com a atuação do ACNUR o qual abriu diversos escritórios ao redor do mundo, além de ainda realizar parcerias diretas com muitos Estados-nação.

1.4 Os desafios na contemporaneidade

Recentemente foi possível perceber maior atenção das Nações Unidas a questão do refúgio com a escolha, para o cargo de Secretário Geral da ONU, de António Guterres, o qual exerceu o cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados entre 2005 e 2015. Com o passar dos anos e aumento do trabalho, o ACNUR coordenou atividades de assistência direta aos refugiados, questão que antes era resolvida unicamente pelos Estados que recebiam os migrantes forçados (JUBILUT, 2007).

Autores como Loecher (2001) e Hathaway (1993) atentam para a relação do ACNUR com as principais potências mundiais. Segundo eles, a capacidade de ação apolítica e independente do ACNUR estaria limitada pela sua dependência de seus doadores e para as restrições que são feitas por alguns países com relação ao destino do financiamento. Apesar de ambos reconhecerem o ACNUR como um forte ator global, percebem que existe uma limitação imposta pelos países mais ricos. Essa questão é também trabalhada por Rocha e Moreira (2010, p. 24), as quais afirmam que “há uma tendência dos doadores de impor condições no uso dos fundos, direcionando-os a programas específicos em certos países. Isso leva a um difícil dilema:

os casos em que os interesses estatais conflitam com as demandas e necessidades dos refugiados.”

Isso posto, ainda que o ACNUR tenha como função a proteção de seres humanos em situação de vulnerabilidade e trabalhe em busca de garantir direitos humanos para o grupo de migrantes forçados, a dimensão política influi diretamente no desempenho e execução de sua atividade (LOESCHER, 2001a). Esse órgão também passou a administrar campos de refugiados ao longo de sua história, os quais, apesar de se constituírem em uma solução temporária para os casos de deslocamento forçado, na prática, passaram a se tornar a moradia de alguns refugiados por décadas. As condições de moradia em alguns campos são de profunda carência de meios básicos, com problemas de assistência e falta de segurança, o que coloca em risco a população de refugiados e demonstra algumas falhas em conseguir promover a ajuda humanitária e apolítica que o ACNUR se propõe a fazer desde a sua criação.

Quando as organizações falham em escutar as pessoas e suas demandas e não conseguem inclui-las em seu processo decisório, elas devem ser reformuladas e readequadas para as novas possibilidades que se apresentam. Além disso, organizações internacionais também podem estar contribuindo para a continuidade das desigualdades mundiais em razão dos interesses e ações dos países que tem maior força no cenário global. Dentre os países que mais acolhiam refugiados em 2017 – Turquia, Paquistão, Uganda, Alemanha e Líbano –, destaca-se que somente um é considerado desenvolvido e com economia forte para a acolhida dos migrantes forçados. Isso gera um maior dispêndio de atenção e recursos para países que já estão em condições desiguais na balança de poder.

Os aspectos relacionados a política interna nos Estados são marcados por tentativas de cooperação que podem se configurar em organizações, regimes, acordos de tratados, entre outras. Os Estados e os outros atores internacionais criam e organizam formas institucionais a partir de seus objetivos individuais. Porém, isso não impede que sejam observadas formas de assistência recíproca e diálogos recorrentes no sistema internacional (MARTIN; SIMMONS, 1998).

Ademais, é necessário que não seja esquecida a dimensão humana do tema do refúgio, visto que não são apenas números, organizações e regras, mas pessoas que, em sua maioria, ainda carregam marcas de violências e de forte luta pelas suas próprias sobrevivências. Existem casos de múltiplas vulnerabilidades associados a identidade das pessoas em situação de deslocamento forçado e a forma como a sociedade trata essa identidade e suas necessidades específicas.

Cada refugiado é um indivíduo que deve ter garantida a proteção durante o deslocamento e em todas as etapas de proteção legal. Por isso, atualmente o ACNUR adota uma abordagem bem ampla para as exigências de cada caso e propõe a Age, Gender and Diversity⁶, buscando “incorporar nas práticas da Agência e de seus parceiros, perspectivas que levem em consideração essas necessidades específicas.” (JUBILUT, 2018, p. 241). Dentre as principais questões incluídas estão as de gênero, idade e deficiências.

O estudo sobre as instituições, regimes e organizações progrediu após a década de 1980, para o campo das relações internacionais, o movimento promovido por acadêmicos institucionalistas neoliberais fez com fosse empreendido maior debate sobre a compreensão das regras e normas desenvolvidas no cenário de anarquia. O estudo mais aprofundado sobre organizações internacionais revela a complexidade de formas pelas quais o campo das relações internacionais ajuda a entender o fenômeno das migrações forçadas. Um tema que perpassa aspectos da política interna de alguns Estados que aceitam ou não as tentativas de cooperação que se desenvolveram nas últimas décadas.

Nos anos 1990, o ACNUR começou a reconhecer a necessidade de expandir o seu escopo de atuação e atender também aos deslocados internos e aos migrantes que estivessem sob grave violação de direitos humanos. Aspectos que estejam interligados ao sistema de Estados e a cooperação que ocorre entre eles são exemplificados a partir de um caráter formal e legal nos regimes internacionais e nas organizações que são formadas a partir deles.

O ACNUR garantiu um espaço na política global e atua hoje em diferentes áreas em situações de conflito organizando pesquisas e o repatriamento de refugiados. Além de ter concentrado esforços na busca pela integração local de muitos migrantes em situação de vulnerabilidade, o órgão subsidiário da ONU para refugiados passou a atuar mais diretamente com instituições governamentais e outras organizações internacionais, de modo a possibilitar a academia de Relações Internacionais um olhar mais atento para as questões relativas ao refúgio.

O século XXI observou o número de pessoas refugiadas ultrapassar aquele do final da Segunda Guerra Mundial e faz com que o refúgio seja discutido de forma mais ampla nos debates internacionais e sob a lente da ajuda humanitária. Atualmente o total de pessoas deslocadas no mundo já ultrapassa 70 milhões segundo a ONU, sendo o maior número já registrado na contemporaneidade. Porém, do número total de pessoas deslocadas forçadamente, apenas 26 milhões de pessoas conseguiram o *status* de refugiadas (UNHCR, 2019).

⁶ Informações a respeito desta perspectiva adotada pelo ACNUR, encontram-se disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/protection/women/4e7757449/unhcr-age-gender-diversity-policy-working-people-communities-equality-protection.html>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

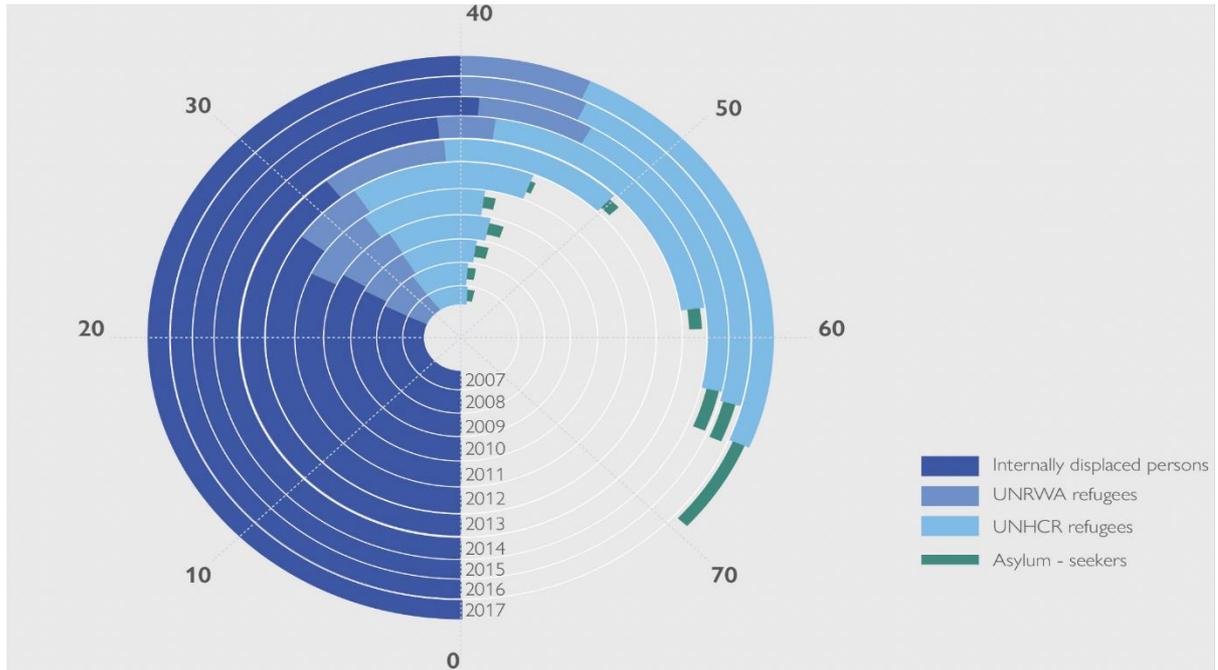
Os números são importantes para que possamos perceber a quantidade de homens e mulheres que estão em trânsito hoje em dia e que permanecem sem a proteção das convenções internacionais específicas e direitos que os ampare no sistema internacional. A Organização Internacional para Migrações (OIM) ressalta a especificidade de fluxos migratórios mistos que são irregulares e constituem um desafio para os Estados, pois as pessoas que participam desses movimentos estão mais propensas a privações, violações de direitos humanos e preconceito e geram uma maior necessidade de assistência individualizada. As mobilidades têm sido de movimentos frequentes e de curta duração, em substituição aos antigos, que eram em geral de longa duração e de caráter conjuntural específico (OIM, 2009).

Os fluxos mistos abrangem migrantes econômicos, voluntários, ambientais, refugiados, entre outros. Como o único grupo de migrantes que tem o reconhecimento de proteção internacional é o dos refugiados, essa ausência de reconhecimento cria uma dificuldade com relação aos fluxos mistos, pois a maioria dos migrantes fica sujeito apenas às determinações dos Estados nos quais se encontram (SILVA et al., 2017).

Assim, a falta de análise individual e de cada caso faz com que muitos refugiados deixem de obter a proteção a que teriam direito. Deve-se, portanto, ter uma maior atenção aos locais que recebem fluxos mistos de pessoas, para que os solicitantes de asilo e os refugiados possam ter assegurados, por exemplo, o princípio de não devolução (*non refoulement*). Esses fluxos também podem contar com migrantes em situação de grande vulnerabilidade, como migrantes que passaram por violências e traumas no processo de migração, vítimas de tráfico humano ou mulheres grávidas, o que deve ser também observado quando os agentes ligados a migração estão agindo. (SILVA et al., 2017. p.17)

O indicativo da OIM sobre o deslocamento global entre 2007-2017 revela, em milhões de pessoas, o significativo aumento dos casos de refúgio como apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Deslocamento global entre 2007-2017



Fonte: OIM, 2018

Faz-se, desse modo, oportuno e essencial situar o ACNUR a partir de suas principais atuações ao longo de sua história para que possamos entender como a diplomacia multilateral e as organizações internacionais influenciam os atores e são influenciadas reciprocamente. Na estrutura internacional, o ACNUR se desenvolveu por diferentes razões e contextos que serão melhor explanados no Capítulo 2 deste trabalho, mas ainda apresenta diversos entraves para que consiga prestar auxílio a um número maior de pessoas.

Diferentes governos passaram a aceitar a ajuda do ACNUR para lidar com os migrantes, burocracias e outras organizações internacionais de forma a atuar mais ativamente nas atividades que envolvem as migrações forçadas. Deve-se levar em consideração que mais de 80% das pessoas que estão em deslocamento forçado estão concentradas em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, majoritariamente países com problemas econômicos.

Todo refugiado é um migrante, mas nem todo migrante é refugiado. O conceito de refúgio foi criado para proteger pessoas em uma condição específica de vulnerabilidade e vem de opções feitas pelos Estados. Em última análise, pretende-se identificar a viabilidade do ACNUR, sua história e suas ações práticas de modo a contribuir para pluralidade e multiplicidade de estudos acadêmicos no tema. O campo social do refúgio e o seu olhar mais aprofundado deixam latentes as fronteiras que se erguem aos novos contingentes de migrações transnacionais apresentados nos últimos anos

2 O ACNUR: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

O presente capítulo busca compreender como a história do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) evoluiu desde a sua criação até a nossa atualidade, analisando as principais conjunturas em que estava inserido e observando suas formas elementares de atuação. O ACNUR é um importante objeto de estudos para o campo das Relações Internacionais, pois revela o crescimento da cooperação no sistema internacional e como as organizações internacionais ganharam espaço na cena mundial trabalhando diretamente com a sociedade civil e gerando influências em políticas dos Estados.

A primeira resposta dos Estados ao aumento dos fluxos migratórios após as Guerras Mundiais foi a criação de um regime internacional de refugiados a partir de determinados instrumentos jurídicos, mas que não foi capaz de garantir proteção aos milhares de refugiados no continente europeu. As normas e regras passaram por um processo de institucionalização e foi criado um aparato administrativo com um corpo de funcionários permanentes ao desenvolverem diversas organizações internacionais pós-1945. O ACNUR é criado juntamente com um conjunto de conceitos sobre quem era considerado refugiado e passou a ser um agente atuante no cenário global sobre o tema.

A estrutura deste capítulo será atrelada aos governos dos Alto Comissários, tendo em vista que suas atuações tinham grande influência nas políticas interna e externa do órgão e podem revelar tendências de condutas e operações do órgão. O papel e o exemplo do Alto Comissário são fundamentais, uma vez que, ao escolherem utilizar sua autoridade moral e prestígio dentro do órgão, podem estabelecer um tom positivo e um exemplo para todo o órgão. Embora declarações públicas e pressões possam revelar-se ineficazes a curto prazo na busca de melhorias para os refugiados, uma defesa de causa persistente e bem fundamentada pode alcançar a mudança desejada no longo prazo (LOESCHER, 2001).

O ACNUR se estabeleceu em uma sociedade política global que é ambígua e na qual é encontrado espaço tanto para que relações de poder ocorram envolvendo diferentes atores, quanto para a existência de mecanismos de cooperação sendo criados no sistema internacional (MOULIN; NYERS, 2007). A história desse órgão passa de um papel muito reduzido na questão dos refugiados a nível mundial para um crescimento significativo, transformando-o em um ator global.

A partir do crescimento do ACNUR no cenário internacional e da intensificação do discurso de crise global de refugiados no mundo, esta pesquisa aponta para o seguinte

questionamento: o ACNUR tem sido eficaz em proteger os migrantes forçados ao longo de sua história? Objetiva-se analisar, em linhas gerais, sua formação e tendências de atuação, associando-as às mudanças no regime internacional de refugiados. O objetivo deste capítulo está em identificar se a promessa que levou a criação do ACNUR foi cumprida e se ele conseguiu atender ao seu propósito principal.

2.1 A evolução do regime de refugiados e do ACNUR

A banalização dos conceitos no mundo contemporâneo transformou muitas vezes as diferentes formas de migração e de deslocamento em algo único e até mesmo simplista. Hoje, a partir da forma como os Estados e as fronteiras estão constituídos, é possível perceber que se fazem necessárias as diferenciações entre uma migração laboral daquelas de um refugiado ou de um deslocado interno.

Um imigrante que deixa o seu país em busca de uma melhor condição econômica, fugindo de uma situação de deficiência material, não deve ser confundido com um refugiado. Segundo as principais definições usadas na política internacional, o refugiado é aquele que foi forçado a sair de sua pátria fugindo de perseguição ou até mesmo da morte. Não está, portanto, a procura de melhor qualidade de vida, mas sim passa por situações tão desesperadoras que aceita sair sem um destino certo como uma reação instintiva na busca por permanecer vivo (CIERCO, 2017).

No entanto, com a globalização, a ascensão de novas tecnologias e o mundo cada vez mais conectado, é desenvolvida a necessidade de novos conceitos ou redefinições que ajudem a reconhecer a multiplicidade de situações sobre as quais o mundo se depara atualmente. Dessa forma, até aonde o ACNUR conseguiu acompanhar as mudanças no cenário internacional atual?

Com a eclosão das duas Guerras Mundiais e o começo de um regime internacional de refugiados, as diferentes formas de deslocamento passaram a ser discutidas em fóruns internacionais. O mundo estava em transformação e vivia acontecimentos específicos que afetaram quase todas as suas partes. Como já mencionado no capítulo anterior, nas primeiras décadas de atuação do ACNUR, o termo refugiado era limitado a eventos que ocorreram na Europa antes de janeiro de 1951, e seus trabalhos, portanto, ficaram muito concentrados nos europeus deslocados pela Segunda Guerra Mundial ou na Europa Oriental comunista e na União Soviética. A criação da Convenção de 1951 foi um esforço para promover a cooperação entre

Estados, para tentar modificar a imagem que se tinha dos deslocados como ameaças à estabilidade, ao mesmo tempo que mantinha as obrigações para com pessoas que estavam em situação específica de deslocamento (HAMMERSTAD, 2014).

Inicialmente sob o comando do holandês Gerrit Jan Van Heuven Goedhart, o único Alto Comissário que já foi um refugiado, o ACNUR não começou contando com um grande suporte dos governos. Ao compará-lo com a Organização Internacional de Refugiados (OIR), criada em 1946, a qual o ACNUR viria a substituir a partir de 1952, o orçamento anual inicial da primeira era de 150 milhões de dólares na primeira, enquanto a segunda contava somente com 300 mil dólares anuais e, ao final do seu primeiro ano, computava apenas 33 funcionários. Os fundos e ajuda internacional para desempenhar as principais funções e fornecer proteção legal para mais de um milhão de pessoas eram escassos e a organização não parecia ter um futuro muito promissor. (LOESCHER, 2001)

Os países da Assembleia Geral das Nações unidas criaram o ACNUR em 1951 como um escritório diferente da ONU como um todo. Por arrecadar os próprios recursos e responder a um conselho diretor próprio, a agência desfrutava um alto grau de autonomia. Já os altos funcionários da sede da ONU sabiam que seus salários eram pagos pelas contribuições anuais dos Estados membros das Nações Unidas. Enquanto os funcionários do ACNUR viam a si mesmos como servidores dos refugiados, os funcionários da ONU no Secretariado se viam como servidores dos governos. (POWER, 2008, p. 254)

O ACNUR surgia como órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU) imparcial que tinha o objetivo de fornecer proteção, e não assistência, a um grupo específico de indivíduos. Ou seja, auxiliava na garantia do reconhecimento e de obtenção do *status* de refugiado, mas não trabalhava numa continuidade de auxílios após as pessoas conseguirem se estabelecer em novas pátrias.

A sua estrutura burocrática e as prioridades institucionalizadas são importantes para que tenhamos uma noção das escolhas e atividades promovidas por esse organismo ao longo de sua história. Além disso, órgãos da ONU como a Assembleia Geral, o Secretário-Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOCOC) e o Comitê Executivo do ACNUR (EXCOM)⁷ foram fundamentais para um aumento do escopo operacional e do mandato do ACNUR.

As experiências no campo combinadas com o discurso oficial do ACNUR foram fundamentais para que o órgão passasse de um guardião não-operacional das leis sobre refugiados para um ator global de segurança, sendo atualmente referência no tema

⁷ Segundo o site do ACNUR, o Comitê Executivo do ACNUR (EXCOM) se reúne em Genebra anualmente para revisar e aprovar os programas e orçamentos do órgão, aconselhar sobre proteção internacional e discutir uma série de outras questões com o ACNUR e parceiros intergovernamentais e não-governamentais.

(HAMMERSTAD, 2014:93). A seguir, pretende-se demonstrar brevemente como ocorreu essa ampliação de importância e de escopo do braço da ONU para refugiados.

2.1.1 A influência da Guerra Fria no ACNUR

Durante a guerra fria, os refugiados do comunismo tinham mais atenção pelas potências ocidentais e recebiam uma melhor acolhida. O período de forte hostilidade entre a União Soviética e os Estados Unidos foi acompanhado por intensa procura por áreas de influência pelos dois países que ficaram receosos com relação ao ACNUR. A União Soviética via o órgão como um instrumento das potências ocidentais e de propaganda anticomunista. Já os Estados Unidos não conseguiram ter um maior controle e indicar o Alto Comissário que desejavam e se ressentiram de o ACNUR não estar sob total influência da política externa norte-americana. Portanto, a Casa Branca buscou, nos primeiros anos, uma política própria de assistência aos refugiados através de agências fora do sistema da ONU.

Era de grande interesse para os norte-americanos que a atenção internacional permanecesse firmemente focada em refugiados dos países comunistas. Do ponto de vista de alguns grupos conservadores dos Estados Unidos, os programas e as despesas do ACNUR poderiam beneficiar refugiados que tinham pouco interesse político para esse país. Dentre os 233.436 refugiados admitidos entre 1956 e 1968 por Washington, somente 925 não eram de países comunistas.

As Nações Unidas não possuíam grande relevância para a política externa dos Estados Unidos, de modo que esse país buscou enfraquecer o ACNUR deliberadamente, escolhendo não contribuir para seus programas. Em vez disso, os estadunidenses concentraram seus recursos em seus próprios programas militares e econômicos, começando pelo Plano Marshall, uma ajuda econômica aos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial.

O Alto Comissário, então, procurou ajuda de proeminentes estrangeiros em uma campanha para obter fundos. Em 1951, Goedhart convenceu a Fundação Rockefeller a financiar uma pesquisa abrangente sobre as populações de refugiados sob seus cuidados e ainda solicitou a Assembleia Geral que o autorizasse a realizar negociações e buscar mais contribuições. No ano seguinte, a Assembleia Geral aprovou uma resolução que apoiava um fundo de socorro limitado de três milhões de dólares e o autorizava a lançar um apelo a doações, principalmente de governos (HAMMERSTAD, 2014).

No ano seguinte, a Fundação Ford deu uma contribuição, de 2,9 milhões de dólares, limitada para programas de integração local dos refugiados. Atuar como administrador da bolsa permitiu ao ACNUR desenvolver relações mais estreitas com várias organizações não governamentais (ONGs) e lançou as bases para as futuras respostas internacionais às crises de refugiados. Esse auxílio foi significativo para a expansão do ACNUR e também o aumento de sua parceria com ONGs, as quais se tornaram um “braço operacional” no campo.

Na Alemanha Oriental, uma greve daria início a diversos levantes de trabalhadores e outros grupos contrários ao governo da República Democrática Alemã. Os protestos foram reprimidos de maneira dura pelas tropas soviéticas através de um alto número de execuções e prisões. Nessa conjuntura, eclodiu uma das primeiras crises de refugiados que o ACNUR atuaria. Em Berlim no ano de 1953, o órgão conseguiu revelar capacidade para agir em consonância com agências internacionais e promover uma ajuda em uma região de crise. Desse modo, os norte-americanos passaram a perceber que o ACNUR poderia se tornar um instrumento político útil.

Na Europa, a convergência das operações do ACNUR com os interesses de segurança dos EUA foi essencial para que o Departamento de Estado norte-americano pudesse assegurar o apoio do Congresso ao programa de Goedhart e para uma diminuição das tensões e do distanciamento da potência capitalista. Nesse período, especialmente durante o ano de 1955, várias campanhas soviéticas buscaram, com sucesso limitado, persuadir as pessoas refugiadas a abandonar o Ocidente e retornar aos seus países de origem. A União Soviética chegou a conceder anistia geral, reabilitação e até libertação de prisioneiros políticos para que os homens e mulheres que haviam fugido retornassem a suas terras de origem.

Com um financiamento mais seguro e com novos fundos adquiridos, o ACNUR passou a ter uma dependência maior dos governos e fundações como a Fundação Ford. De 1955 até aproximadamente 1967, os governos forneceram cerca de 80% das contribuições voluntárias disponíveis para o ACNUR, enquanto as ONGs forneceram apenas 20% desses fundos. (POWER, 2008)

Estima-se que a contribuição norte-americana à época para o ACNUR tenha sido muito mais considerável quando passou a existir um interesse forte envolvido nesse apoio. Existia uma imagem daquele que era considerado pelos ocidentais como um refugiado “normal”, que seria um homem, branco e anticomunista (CHIMNI, 1998). Foi assim que o ACNUR passou a ser compreendido pelos Estados Unidos, como um veículo para reassentar refugiados do regime soviético e como uma possibilidade de enfraquecer seu maior inimigo.

Gerrit Jan van Heuven Goedhart morreu de um ataque cardíaco em 1956, mas ajudou a desenvolver uma maior consciência internacional sobre a questão do refúgio e atingiu as grandes potências, convencendo-as que seus interesses convergiam com os do ACNUR. Além disso, promoveu um financiamento independente para o seu escritório, ampliando-o e favorecendo uma maior preponderância do órgão no cenário internacional.

Com a emergência da primeira grande crise de refugiados da Guerra Fria na Hungria em 1956 e a primeira grande crise de refugiados do Terceiro Mundo na Argélia a partir de 1957, o ACNUR pôde assumir um maior papel de liderança e se tornou um dos órgãos centrais na promoção de auxílio aos deslocados e refugiados na cena internacional. O posto de Alto Comissário da ONU para os Refugiados tinha sido assumido por Auguste Lindt, um diplomata suíço que diferente de seu antecessor, estava em bons termos com os Estados Unidos desde o início do mandato e, conseqüentemente, sob sua liderança, a orientação do ACNUR tornou-se mais próxima de Washington.

A abertura do ACNUR ao mundo em desenvolvimento em resposta à crise de refugiados argelinos fez com que Lindt vivenciasse um alargamento do escopo para além da Europa. Já com a invasão soviética na Hungria, teve início uma grande onda de pessoas que abandonavam sua pátria e iam buscar refúgio nas vizinhas Iugoslávia e Áustria. Até 21 de novembro de 1956, cerca de 7.000 pessoas atravessavam diariamente a fronteira do país invadido e, dentro de algumas semanas do início da Revolução Húngara, 21 mil pessoas entraram na Áustria como refugiados. Aproximadamente 171 mil húngaros se encaminharam para receber ajuda de Viena em março de 1957 e outros 20 mil passaram para a Iugoslávia. Esse período emergencial deu a oportunidade ao ACNUR de demonstrar seu papel e garantir assistência com sucesso no reassentamento e na mediação entre o Oriente e o Ocidente naquela que foi a primeira crise de asilo em massa que enfrentaria em sua história (LOESCHER, 2001).

Desde o início da crise, assumiu-se que todos os húngaros que fugiam da perseguição eram refugiados, porém a Convenção de 1951 aplicava-se apenas aos acontecimentos de refugiados ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951. Portanto, com a restrição temporal do regime internacional de refugiados, não ficava claro se a Convenção cobriria os deslocados húngaros. Contudo, a invasão deixava claro que os húngaros estavam fugindo de perseguições, sendo então elaborada uma justificativa legal para considerá-los sob a Convenção e o mandato do ACNUR. Foi argumentado que os eventos que ocorriam naquela presente data eram resultado de um movimento que tinha se iniciado com o estabelecimento de uma república popular dominada pelo Partido Comunista em 1947. Desse modo, o ACNUR pôde conceder o *status* de refugiados aos húngaros na Áustria e na Iugoslávia.

2.1.2 A atuação do ACNUR durante os processos de libertação da África e da Ásia

Os povos que foram submetidos ao imperialismo das nações europeias resistiram desde o início a essa dominação e não tinham interesse na “civilização” que os europeus queriam oferecer em troca de suas riquezas e submissão. Porém, as duas Guerras Mundiais deixaram as nações colonizadoras mais enfraquecidas e abriram caminho para o fortalecimento da libertação das amarras políticas que subjugavam a África e a Ásia. O ACNUR se expandiu nessa conjuntura de solidificação dos processos de lutas pelas independências dos povos africanos e asiáticos e do surgimento de tantos novos países.

A descolonização foi essencial para a alteração da ordem global em decorrência, principalmente do surgimento de novos países. Isso ocorria em meio ao crescimento de uma indústria bélica fomentada pela busca incessante do lucro em detrimento das vidas humanas que podem ser impactadas ou até aniquiladas nesse processo. A violência generalizada, o desenvolvimento de armamentos mais letais e a luta pela autonomia de algumas nações se tornaram terreno propício para que muitas pessoas fossem obrigadas a abandonar os locais onde nasceram e foram criadas. A lógica de uma economia de guerra desenvolvida pelas grandes potências e a criação de uma indústria de proteção, que envolve diversas organizações humanitárias, se alimenta de toda essa conjuntura, que ainda produz e reproduz muitos dos fluxos migratórios que foram expandidos.

No distrito de Westminster, no centro de Londres, ocorreu, em 1946, a Primeira Assembleia Geral da ONU, congregando apenas 51 nações. Porém, com a intensificação do processo de Descolonização da África e da Ásia na década de 1960, houve o maior aumento de membros em um único ano, no qual 17 países recém-independentes, 16 africanos, aderiram à ONU.

A Convenção de 1951 tinha limitações ao se aplicar somente àqueles que se tornaram refugiados em decorrência de acontecimentos prévios a 1951. Levando esse fato em consideração e com a existência desses novos Estados e de novas e diferentes crises no panorama internacional, os Estados membros das Nações Unidas redigiram o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto de Refugiados. Nesse documento, buscou-se alargar a definição de refugiados e não a deixar mais ficar restrita a somente um período da história e local.

Apresentava-se uma nova tentativa de cooperação multilateral e as modificações no regime internacional de refugiados, com novos termos e alterações institucionais as quais refletiam a nova realidade social que se configurava. As mudanças nas linguagens, termos e

conceitos têm efeito prático. Com a evolução do conceito de refugiado é observado um aumento nos programas de assistência e proteção aos deslocados (BETTS; LOESCHER, 2011).

Conseqüentemente o ACNUR passou também a ter uma maior demanda. Aqueles que não estavam satisfeitos com os novos governos ou que fugiam de perseguições em suas pátrias recém-criadas nos continentes africano e asiático passaram a ser assistidos pelo ACNUR. O órgão teve então a tarefa de superar as limitações financeiras e operacionais impostas pelos seus membros fundadores.

Alguns dos processos de independência aconteceram em meio a forte violência e guerras de libertação, principalmente nos territórios dominados pela França e Portugal. Ademais, com o surgimento desses novos países, a Casa Branca passou a observar o ACNUR como uma possibilidade de preservar parceiros ideológicos em regiões da África e Ásia, ou ainda conquistar mais adeptos para sua forma de pensar o mundo. A Guerra da Argélia, de 1954 a 1962, foi fundamental para estender a Guerra Fria e o ACNUR para a África, acirrando as disputas entre o Leste-Oeste. Além disso, os países ocidentais passaram a incentivar as defecções do bloco soviético através de táticas e propagandas para atingir sua estratégia maior de eliminar o sistema criado na Rússia em 1917.

Os argelinos foram os primeiros refugiados não-ocidentais a serem assistidos pelo ACNUR e contribuíram para um período de crescimento institucional e para uma maior universalidade do órgão. Cerca de um milhão de argelinos muçulmanos foram mortos na guerra de descolonização e milhares de argelinos fugiram para os vizinhos Tunísia e Marrocos, abandonando suas casas em decorrência dos conflitos.

A questão argelina envolveu o princípio da autodeterminação dos povos que norteou a criação da ONU e também uma delicada questão política. A maioria dos países ocidentais declarou seu apoio à França na sua tentativa de manter a dominação imperialista. Enquanto entre os países da África e da Ásia, juntamente com o bloco soviético, advogava-se a favor da autodeterminação argelina.

Em suma, as décadas de 1960 e 1970 foram profundamente relevantes para o ACNUR, pois a experiência do refúgio passou a se encontrar mais em países do Terceiro Mundo, aumentando o escopo de sua atuação. Fora isso, é importante destacar a mudança no perfil do refugiado, já que a maior parte dos fluxos que ocorriam eram de negros e muçulmanos, uma inflexão histórica que promoveu o aumento das demandas de visto e também dos casos de preconceitos contra os refugiados.

As guerras pela independência geraram um número muito expressivo de pessoas refugiadas e as novas configurações de conflito tiveram um impacto muito mais profundo nas

vidas dos civis. Dessa forma, o órgão encontrou novas atribuições e teve que encarar novos desafios.

Um dos grandes objetivos das Nações Unidas é o de promover a paz entre as nações e ser um espaço de discussão entre os países membros. No entanto, num momento em que a paz era improvável, pela instabilidade gerada pela Guerra Fria, ficava ainda mais difícil que os Estados seguissem as regras internacionais de órgãos da ONU.

Além disso, durante o período de bipolaridade mundial, muitos países comunistas não viam com agrado o ACNUR, pois poderiam perder não só influência no cenário internacional como também mão-de-obra estritamente necessária para a manutenção desses Estados. Como os refugiados eram parte da luta contra suas políticas domésticas, a União Soviética viu como inimigos os Estados receptores de pessoas refugiadas e se recusou, em diversas ocasiões, a cooperar com esse órgão da ONU (LOESCHER, 2001).

O ACNUR, na década de 1960, tinha duas tarefas fundamentais que eram o auxílio aos deslocados nos países que os acolhiam e a tentativa de que esses indivíduos não fossem repatriados às pátrias que os perseguiam. Foi percebido que não se tratava somente de repatriar ou reassentar os homens e mulheres que tiveram que se deslocar de suas pátrias, mas também promover um retorno possível para áreas, muitas vezes, devastadas por anos de conflitos e consequente destruição.

A saída do Alto Comissário Auguste Lindt, marcou o início do mandato de Felix Schnyder, o qual assumiria ainda em meio à crise da Argélia. Em março de 1962, chega ao fim a sangrenta guerra de libertação com a assinatura dos Acordos de Paz de Évian entre a França e o Governo Provisório da República Argelina (GPRA). Após sete anos de conflito, cerca de 181 mil refugiados argelinos foram repatriados com a ajuda do ACNUR entre maio e julho de 1962. O Alto Comissário fez questão de enfatizar que seria necessário não somente repatriar muitos desses refugiados, mas igualmente promover a sua reintegração na economia. Foram então reconstruídas escolas, convocados médicos e realizados diversos projetos comunitários pelo ACNUR em um programa de reconstrução para a Argélia (POWER, 2008).

Apesar de conseguir uma experiência com os eventos mencionados anteriormente, o ACNUR ainda tinha muitas fraquezas, principalmente relacionadas aos recursos que deveria obter para auxiliar os deslocados, assim como com relação ao seu quadro de funcionários, o qual se mantinha como predominantemente europeu. Esse último fato também contribuía para uma falta de maior entendimento sobre as reais condições pelas quais passavam os países e os refugiados do Terceiro Mundo, além de não possibilitar ao órgão um aprofundamento e vivência sobre as histórias, culturas e línguas desses locais.

Foi somente com a chegada de Sadruddin Aga Khan ao posto de Alto Comissário da ONU para os Refugiados no final de 1965, sucedendo a Felix Schnyder, que o ACNUR passou a ter uma visão verdadeiramente global. Durante seus 12 anos de mandato, Sadruddin conseguiu levar o ACNUR a territórios que antes não ganhavam tanta relevância dentro do Escritório do ACNUR, como a Ásia e a América Latina. Foram administrados diversos programas massivos de repatriação e o Alto comissário supervisionou o alargamento da lei de refugiados com a Convenção de 1967, possibilitando ao ACNUR um papel chave na assistência internacional aos refugiados e vítimas de catástrofes artificiais.

2.1.3 Novas regiões entram para a alçada do ACNUR

Uma das primeiras atuações do ACNUR na América Latina foi a que ocorreu após o golpe de Augusto Pinochet ao governo democraticamente eleito do socialista Salvador Allende em 1973. Diversos homens e mulheres que estavam no Chile como refugiados pela proximidade ideológica com Allende tiveram que se deslocar novamente para outros países da América e para a Europa após o golpe do 11 de Setembro.

Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai viviam governos ditatoriais e autoritários que levaram cerca de 15 mil pessoas a buscar refúgio no Chile, ainda sob a presidência de Allende. Esses grupos foram rapidamente perseguidos pela polícia de Pinochet e muitos chegaram a ser detidos, torturados e alguns até executados (LOESCHER, 2001). A repressão foi tão grande que as prisões já estavam lotadas de prisioneiros políticos e muitos passaram a ser encarcerados em estádios de futebol, sofrendo dias de agonia e tortura. Essa conjuntura fez com que muitos tentassem fugir do país com medo da violência implementada pelo Estado.

O ACNUR instituiu um escritório de emergência em Santiago e organizou com o governo chileno um Comitê Nacional de Auxílio aos Refugiados (CONAR). De setembro de 1973 até agosto de 1974, mais de 1500 estrangeiros e 20 mil chilenos cruzaram a fronteira para o Peru e a Argentina clandestinamente em decorrência do temor de perseguições da ditadura recém implementada. Alguns refugiados passaram a buscar assistência do ACNUR e do CONAR ainda dentro do Chile para que não fossem presos ou deportados para os países que já haviam fugido anteriormente (SAAVEDRA, 2013).

Porém, o trabalho do CONAR era supervisionado pelo Ministério do Interior e as listas dos refugiados tinham que ser apresentadas às autoridades chilenas, o que dificultavam o

processo. O número de pessoas que passaram a buscar a saída do Chile como refugiadas aumentou, fazendo do caso chileno a primeira operação de grande magnitude do ACNUR na América Latina. Foi também nesse contexto que o ACNUR estabeleceu, pela primeira vez, contatos com países da União Soviética para a recepção de exilados chilenos (SAAVEDRA, 2013).

A década de 1970 compeliu os funcionários do ACNUR a uma observação detalhada sobre a realidade dos locais onde estavam os deslocados forçados, com a visitação do seu pessoal aos campos e aldeias de modo a garantir que as pessoas que ali estavam pudessem dispor dos meios para suas sobrevivências, como água e solo fértil. Os que fogem de distúrbios políticos e perseguições em suas pátrias costumam, em sua maioria, buscar asilo em Estados vizinhos, que nem sempre possuem condições físicas e materiais para recebê-los, sendo fundamental o papel que o ACNUR possui na diminuição do sofrimento desses indivíduos.

Nos anos 1970, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, então diretor do ACNUR para a Ásia, atuou na crise de refugiados que ocorreu após o fim de 16 anos de conflito no Vietnã. Sérgio instou os países vizinhos a cooperarem para promover soluções para os refugiados. Países como Indonésia, Japão e Malásia eram os primeiros locais onde os deslocados se instalavam, mas esses Estados mostravam incômodos com a continuidade do fluxo de vietnamitas. Após consultas multilaterais, foi realizado um plano preliminar que procurava solucionar de maneira abrangente e duradoura as questões que envolviam os refugiados na área.

Nesse contexto, a teoria de Relações Internacionais pode ser aplicada ao destacar o papel das instituições e organizações globais que levaram a uma maior cooperação multilateral no cenário anárquico do mundo. Com o acordo entre dois ou mais Estados em uma determinada área, não só fica aparente a intenção de alguns Estados em promover auxílio mútuo, mas igualmente os cuidados que os indivíduos ganharam para o Direito Internacional. Milhares de pessoas puderam contar com o ACNUR no momento de intensas mudanças e desafios para suas vidas. A observação atenta sobre a atuação de organizações internacionais revela a capacidade que as mesmas têm de moldar o comportamento de importantes atores na política mundial e ainda contribuir para o aumento da preocupação com os direitos humanos.

Assim, o institucionalismo neoliberal tem a sua teoria observada na assinatura do Plano de Ação Abrangente, que previa que todos os países de primeiro asilo (asiáticos) deveriam conceder o acolhimento aos refugiados vindos do Vietnã até que fosse concluído o processo de análise e determinação. O ACNUR tinha acesso irrestrito aos deslocados e refugiados e cabia a ele informar, por escrito, o resultado dos processos aos solicitantes de refúgio e também assegurar que o regresso desses indivíduos fosse feito em consonância com os princípios da

Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Plano de Ação Abrangente foi fundamental para o processo de soerguimento do Vietnã, além de ter lançado bases para uma normalização das questões diplomáticas entre Estados Unidos e Vietnã (SARMENTO, 2018).

No continente africano, a atuação do ACNUR passou por crises e aprendizados. Com a ascensão de um governo de supremacia branca na Rodésia, no mesmo modelo do sul-africano, mais de 26 mil refugiados foram para Moçambique em busca de ajuda humanitária. Foram organizadas pontes aéreas que transportaram alimentos, implementos, insumos agrícolas e remédios para os indivíduos que estavam em situação de vulnerabilidade na região.

O ACNUR do início da década de 1980 já se mostrava bem diferente daquele da década anterior, com um orçamento que aumentou em 60 vezes, passando de 6 milhões de dólares para 400 milhões, e com o número dos seus funcionários também crescido significativamente, saltando de 140 para mais de 700 pessoas nos escritórios do órgão (POWER, 2008). Além disso, em 1981, recebeu o segundo Prêmio Nobel da Paz – o primeiro havia sido em 1954, pela assistência mundial aos refugiados – demonstrando um papel de relevância na comunidade internacional.

Logo após o suíço Jean-Pierre Hocké assumir, em 1986, o maior posto do ACNUR, ele descobriu que o governo somali mentiu, ao descrever que seus campos de refugiados possuíam uma quantidade duas vezes maior de pessoas do que a verdadeira, com o objetivo de receber alimentos para o seu próprio exército. Desse modo, Hocké adotou medidas extremas e impopulares, como suspender temporariamente ajuda aos campos na Somália e tirar os funcionários do ACNUR da região.

Além disso, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados não possuía um bom relacionamento com muitos funcionários e ainda enfrentou uma crise econômica nunca antes vivenciada pelo ACNUR. Nos anos em que esteve no comando do órgão, de 1986 a 1989, o ACNUR contraiu dívidas pela primeira vez na história, arrecadando menos do que gastou. O apoio financeiro dos EUA ao ACNUR diminuiu significativamente durante o período em que Hocké estava como Alto Comissário, caindo de 30% em 1982 para 22% em 1989, sendo esse um período em que o número de refugiados sob proteção do ACNUR aumentou 50% (LOESCHER, 2001).

O fim da década de 1980 marcou também o arrefecimento das grandes hostilidades entre Estados Unidos e União Soviética e uma mudança no panorama da política internacional. Aliado a esse acontecimento, ocorreu conseqüentemente uma redução ainda maior da contribuição da Casa Branca ao ACNUR, que a partir desse momento já não era mais visto como uma possibilidade de fomentar uma disputa ideológica e garantir mais áreas de influência.

2.1.4 Outro cenário após o término da Guerra Fria

O ano da queda do Muro de Berlim foi o mesmo da queda de Hocké como Alto Comissário após alguns funcionários do ACNUR produzirem um dossiê com insatisfações relativas ao seu trabalho. O suíço, apesar da breve atuação como Alto Comissário, instituiu procedimentos de determinação do *status* de refugiado regional e providenciou o retorno voluntário de refugiados vietnamitas. Hocké também desempenhou um papel fundamental na consolidação da paz na região da América Central.

O fim das disputas estratégicas e dos conflitos indiretos entre os dois blocos antagônicos e a dissolução da União Soviética em 1991 foram muito importantes para que ocorresse uma tentativa do ACNUR de priorizar uma assistência preventiva que pudesse também contar com ajuda de ONGs e Estados. Segundo Ruggie (1992), as normas multilaterais e as instituições ajudaram a estabilizar as consequências do fim da Guerra Fria e passaram a desempenhar um papel significativo na gestão de uma ampla gama de mudanças regionais e globais no mundo (RUGGIE, 1992, p. 561). O ACNUR ganhou maior peso no cenário internacional e alguns diplomatas, como Sérgio Vieira, viam as Nações Unidas

como o único organismo capaz de servir por mérito próprio como um protagonista humanitário e como uma plataforma para os governos identificarem interesses comuns e concentrarem seus recursos a fim de atender aos desafios globais. O fim da Guerra Fria permitiu que mais países usassem a ONU como fórum para debater suas divergências. (POWER, 2008. 85-86)

Mesmo com o crescimento da ONU e de fóruns internacionais ao longo da segunda metade do século XX, o ACNUR ainda era um órgão limitado pela Assembleia Geral, o qual tinha perdido muitas das suas contribuições e precisava consolidar e aplicar ações ligeiras que não demandassem muitos recursos financeiros. O orçamento do ACNUR continuava sendo pequeno se comparado ao de algumas agências das Nações Unidas.

Ficando no cargo de Alto Comissário somente durante o ano de 1990, o norueguês Thorvald Stoltenberg tomou medidas imediatas para restaurar a autoconfiança e aumentar a moral dos funcionários do ACNUR. Stoltenberg buscou examinar a estrutura geral e percebeu que passariam por grandes mudanças à luz do fim da Guerra Fria, encorajando os funcionários a pensarem em maneiras de superar a crise institucional vivenciada.

Stoltenberg atuou do decorrer da crise dramática em que aproximadamente 2 milhões de migrantes voltaram para seus países de origem após a invasão do Kuwait pelo Iraque em 2 de agosto de 1990. Muitos refugiados estavam em condições físicas desesperadas e precisavam

de assistência imediata de órgãos como o ACNUR, apesar de não serem considerados refugiados no sentido legal do termo. No entanto, a Organização Internacional para Migração (OIM) se tornou a organização líder no movimento dessas pessoas e o ACNUR não teve uma participação muito efetiva nessa crise (LOESCHER, 2001).

Stoltenberg também acreditava que havia um abuso generalizado do sistema de ajuda que era fornecido pelo ACNUR por parte "refugiados falsos". Por isso, estimulava uma maior atenção às preocupações de segurança dos governos em relação aos migrantes. Muitos funcionários do Escritório do ACNUR em Genebra discordaram fortemente das opiniões do Alto Comissário sobre as futuras prioridades do órgão. As diferenças de opiniões não chegaram a ser discutidas por muito tempo, pois Stoltenberg renunciou ao seu cargo da ONU em novembro de 1990.

Tendo essa situação em face, foi nomeada para o cargo de Alta Comissária das Nações Unidas, em 1991, a primeira mulher e primeira representante do mundo acadêmico a ocupar o cargo, a japonesa Sadako Ogata. A partir dessa nomeação, o governo japonês aumentou a sua contribuição ao ACNUR de 52 milhões de dólares para 113 milhões já no ano em que Ogata começava seu mandato. Trabalhando diretamente com a professora de ciência política que ocupava o cargo mais alto ACNUR, estava Sérgio Vieira.

O ano de 1991 foi importante para a atuação do ACNUR devido a diversas grandes crises que eclodiram no cenário internacional. Sadako Ogata ficou responsável por cuidar da repatriação de 1,5 milhão de curdos que estavam em situação de deslocamento tanto dentro quanto fora do Iraque. Em abril desse mesmo ano, pela primeira vez, foi concedido, pelo Conselho de Segurança, o acesso imediato no Iraque às organizações humanitárias internacionais, como o ACNUR. Na operação foram enviados aos curdos pacotes de alimentos e até mesmo tropas para proteger os campos de refugiados do ACNUR, tornando-a a primeira intervenção militar da história a ser engendrada em prol de pessoas deslocadas (POWER, 2008).

Além disso, 1991 foi marcado também pela Guerra da Iugoslávia, a qual se iniciou após a declaração de independência da Croácia e Eslovênia, ocasionando o início de uma tensão na região dos Balcãs e a fuga de milhares de pessoas. O ACNUR teve uma participação na ajuda humanitária da região europeia e enviou um grupo de funcionários para auxiliar na alimentação e no abrigo dos deslocados pelo conflito.

Nesse período, o ACNUR também teve que lidar com o problema do deslocamento e da migração de mais de 3 milhões de russos que fugiram de outras repúblicas para a Rússia. Além disso, mais de 25 milhões de russos étnicos vinham sofrendo discriminações e chegaram até a ser expulsos dos países que compunham a recém extinta União Soviética. Com o fim da

disputa ideológica e a desintegração do bloco socialista, muitos casos de xenofobia e perseguição se desenvolvem forçando o deslocamento de muitos indivíduos.

Durante o seu tempo na chefia do Alto Comissariado, Ogata provou ser também empreendedora e soube aproveitar algumas oportunidades políticas, consolidando o ACNUR no cenário internacional. Sob sua liderança, o orçamento aumentou três vezes, chegando a mais de 1 bilhão de dólares dentro dos dois primeiros anos.

Além disso, a acadêmica japonesa promoveu uma maior inserção do ACNUR em diversas emergências, nas quais a assistência de socorro foi destacada. Isso fez com que, em diversos momentos, o ACNUR estivesse em meio a intensas lutas políticas e se envolvesse em episódios que marcariam sua história, como o caso do Camboja.

2.1.5 O caso cambojano e sua relação com o ACNUR

Em 1991, é assinado um acordo de paz que faria com que mais de 360 mil pessoas refugiadas cambojanas, que se encontravam principalmente na Tailândia, fossem repatriadas. Subordinado ao ACNUR de Genebra, o diplomata Sérgio Vieira de Mello dispunha de um orçamento de 120 milhões de dólares para supervisionar a volta dos refugiados cambojanos. Até 1993, com o auxílio e supervisão de Vieira de Mello, o ACNUR completou o repatriamento de milhares de refugiados e a Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC – United Nations Transitional Authority in Cambodia) promoveu eleições minimamente pacíficas nesse país.

Após o regime de terror do Khmer Vermelho ter vitimado entre 1,5 e 3 milhões de pessoas em um país cuja população era de cerca de 7,2 milhões de habitantes, a situação era de extrema vulnerabilidade e um órgão com expertise em assistência a deslocados seria importante para a sobrevivência de muitas pessoas. Algumas estatísticas chegam a apontar que um terço da população do país pode ter sido morta pelo Kampuchea Democrático, como foi chamado o governo de Pol Pot (SARMENTO, 2018, 43).

Uma questão importante que surgiu com a experiência do Camboja foi a preocupação com a autossuficiência dos refugiados que passaram anos recebendo ajuda humanitária, como água limpa, serviços médicos e alimentos, e que viviam em campos organizados pelo ACNUR, que se tornaram pequenas cidades. Somente um dos campos abrigava uma população de 216 mil cambojanos e possuía, no seu interior, hospitais, farmácias, templos budistas, fábricas, casas

de apostas, tribunais, uma prisão, um jornal, um centro de tratamento de alcoólatras e, até mesmo, uma zona de prostituição. A taxa de mortalidade nos campos de refugiados chegava a ser três vezes menor do que dentro do Camboja.

Os peritos do ACNUR prepararam um “livro azul” de 242 páginas sobre o repatriamento e preocupavam-se com a forma como os refugiados conseguiriam readquirir iniciativa e independência. Porém, era muito mais delicado do que simplesmente fazer com que aquelas pessoas retornassem aos seus lares e tivessem um local para produzir e morar. O país estava repleto de minas terrestres e era assolado por mosquitos infestados de malária. Somado a isso, o Camboja era o país com maior proporção de amputados do mundo e possuía uma mina terrestre para cada dois cambojanos.

Devido a extensão da Guerra Civil, alguns refugiados nunca tinham sequer saído dos campos e outros perderam suas profissões ou deixaram de exercê-las por muito tempo. O caso de Eng Peo, de 37 anos, é bem emblemático e demonstra a dificuldade que ainda enfrentariam essas pessoas na hora do retorno. Eng Peo tinha criado dois filhos dentro do campo controlado pelo ACNUR e dizia que, por não ser fazendeiro há muito tempo e seus filhos nunca terem nem visto uma fazenda, não sabia nem como iria recomeçar a vida após tantos anos de conflito. (POWER, 2008, 117). Esse dilema se encontra na vida de grande parte daqueles que tiveram que abandonar suas vidas e rotinas para fugir por tempo indeterminado e depois voltar para países com marcas profundas de destruição e miséria.

O ACNUR foi criticado por não ter proporcionado segurança econômica ou física e estabilidade na vida das pessoas refugiadas que retornavam para um país destruído. A questão dos recursos também se transformava em um dos empecilhos para um melhor resultado das operações. Não obstante, ocorreu um fenômeno relevante no Camboja com a presença dos estrangeiros de ajuda humanitária: os preços dispararam na que ficou conhecida como a “Síndrome do Carro Branco”.

As Nações Unidas gastavam cerca de 300 mil dólares por dia para abrigar e alimentar o pessoal da missão e os funcionários, para que conseguissem se manter, ainda recebiam uma ajuda extra para despesas de 140 dólares por dia, que na prática equivalia ao salário anual médio dos cambojanos em 1991 e chegava a ser duas vezes o salário mensal de um desativador de minas local. O orçamento de 2 bilhões de dólares destinado ao Camboja pela UNTAC acabava sendo mais utilizado para a compra de equipamentos e pagamento de salários dos funcionários do que para uma reestruturação do país. Ao final de 1993, os funcionários da ONU deixavam um Camboja ainda assolado por um governo frágil, dividido e com intensa pobreza, naquela

que tinha sido a missão mais cara da história das Nações Unidas, custando 2,5 bilhões de dólares (POWER, 2008, 139)

No entanto, o diplomata brasileiro Sérgio Vieira teve uma experiência única e marcante para sua carreira na agência com a sua atuação no Camboja como chefe da Divisão de Operações de Repatriação e Reassentamento da UNTAC. Sob seu comando, o ACNUR conseguiu realizar uma média de 40 mil reassentamentos por mês. O número de repatriações foi em torno de 370 mil e muitos deslocados que viviam em campos na fronteira com a Tailândia puderam retornar para suas casas (SARMENTO, 2018, 54)

2.2 O repatriamento e suas dificuldades

A comunidade internacional estimulou o ACNUR a ser mais protagonista no auxílio e proteção dos refugiados à medida que a ação internacional em prol desses deslocados se envolveu intrinsecamente com políticas econômicas e força militar. Porém, aliado a esse aumento de apoio, veio uma perda de autonomia e independência do órgão.

Ogata fez do repatriamento um objetivo primário da organização e chegou a declarar que a década de 1990 seria “a década do repatriamento voluntário”. De acordo com o ACNUR, desde 1991 até o início de 1996, mais de 9 milhões de refugiados foram repatriados, um aumento substancial comparado ao período de 1985 a 1990, quando cerca de 1,2 milhão de refugiados foram repatriados.

Durante a primeira metade da década de 1990, as despesas anuais do Escritório em programas de repatriação cresceram substancialmente, aumentando de uma média de apenas 2% do orçamento total do órgão antes de 1984 para cerca de 14% no período 1990 a 1997. Somente em 1996, o ACNUR destinou 214 milhões de dólares a programas de reintegração, quase o dobro das despesas de 1994 (POWER, 2008).

Alguns programas de repatriamento seriam postos em prática na África após o término da Guerra Civil de Ruanda. Entre abril e julho de 1994, um grupo extremista de hütus iniciou um genocídio que matou cerca de 800 mil tutsis e hutus moderados no país. Porém, uma das críticas feitas à ONU é que ela não conseguiu impedir a matança ou salvar as gerações das guerras, como previa sua Carta Fundadora e, no caso de Ruanda, o abandono das tropas de paz aos ruandeses em um momento de grande desespero foi uma mácula para a imagem da

Organização. Após o massacre, mais de 2 milhões de hutus fugiram para os campos do ACNUR que ficavam no Congo e na Tanzânia.

Após o genocídio, foram expulsos de Ruanda muitos dos hutus que haviam participado da matança, alguns sendo referenciados como *génocidaires*, que passaram a viver de ajuda das organizações humanitárias e do próprio ACNUR. Esse acontecimento gera inúmeros questionamentos de parcialidade e respeito aos direitos humanos. Para além disso, epidemias de cólera e disenteria levaram a morte cerca de 50 mil pessoas refugiadas e o ACNUR foi até a região da fronteira para ampliar o cuidado nos campos e fornecer remédios, alimentos, saneamento e abrigo. Nesse momento, foi possível constatar a dificuldade em ser apolítico quando o órgão é financiado principalmente por Estados.

No entanto, muitos funcionários perceberam que, ao mesmo tempo que auxiliavam legítimos refugiados, deixavam alguns homens criminosos seguros para concentrar seus esforços em objetivos militares e criar estratégias de luta dentro dos campos. O fato de muitos refugiados serem assassinos e terem cometido diversas atrocidades, fez com que diversas organizações humanitárias como o Médico Sem Fronteiras (MSF), por exemplo, deixassem de prestar ajuda nesses campos.

Ogata ressaltava a responsabilidade da missão humanitária que não deveria ser confundida com uma missão de direitos humanos. Ainda segundo ela, o papel do ACNUR não era julgar e desmascarar criminosos que estavam nos campos, mas sim prestar ajuda humanitária e ajudar as vítimas. Havia refugiados inocentes no campo e, por isso, se apresentava um panorama muito delicado no qual o ACNUR tinha que se envolver, já que muitas vezes não ser político ou ignorar certas situações poderia levar até mesmo a continuidade de tragédias.

Em Goma, principal cidade que estava no centro da crise de refugiados vindos de Ruanda, mais de 650 mil refugiados se abrigavam em campos que possuíam 2324 bares, 450 restaurantes, 589 lojas, 62 cabeleireiros, 51 farmácias, 30 alfaiates, 25 açougueiros, cinco ferreiros, quatro estúdios fotográficos, três cinemas, dois hotéis e um matadouro. Muitos líderes hutus, que estavam nesses campos já em situação de liderança chegavam, a espancar e até assassinar hutus que eram suspeitos de querer retornar a Ruanda. A localização dos campos era muito próxima à fronteira do país de origem e, não raro, ocorriam ataques dos *génocidaires* e contra-ataques do exército ruandês, fazendo com que o clima de insegurança se intensificasse dentro dos campos comandados pelo ACNUR.

Para alguns críticos, Sudako Ogata deveria ter afastado os campos da fronteira de Ruanda, de modo a reduzir os ataques e a violência na região, ou até mesmo ter interrompido o

auxílio em alguns deles para estimular os indivíduos que não estavam ligados diretamente ao genocídio a retornarem a suas casas, deixando os assassinos lutando no Congo a própria sorte. Vieira de Mello descreveu o Zaire (como era chamada a República Democrática do Congo na época) como um “fim de mundo” e percebeu que a instabilidade na região e as fracas estruturas políticas desmoronariam (SARMENTO, 2018).

A Tanzânia tinha acolhido mais 500 mil pessoas refugiadas nessa crise e, em 1996, decidiu repatriá-las e fechar os campos, pois acusava-as de terem desflorestado a região, além de roubos, violência e casos frequentes de xenofobia. No Camboja, o ACNUR teve 13 meses para acompanhar o retorno dos cambojanos, porém, na Tanzânia disporia somente de três semanas e recursos muito mais limitados, além de contar com refugiados que não tinham interesse em retornar a sua terra natal por medo de perseguições.

Por isso, muitos refugiados migraram para o Quênia e Zâmbia, temendo o retorno para Ruanda. Rumores espalhados por milicianos hutus ruandeses variavam entre bebês que seriam arrebatados das mães, até que todos os homens e meninos seriam castrados na fronteira caso buscassem o retorno (SARMENTO, 2018). Esse cenário revela como as organizações internacionais podem promover impactos diretos na vida de muitos indivíduos que deveriam estar com assistência garantida segundo o Direito Internacional dos Refugiados e ter aplicado o princípio de *non refoulement*.

Soldados tanzanianos forçaram os refugiados a dar meia-volta e passaram a utilizar a violência para garantir que esses homens e mulheres voltassem à Ruanda. Os refugiados estavam aterrorizados e exaustos, pois fizeram o trajeto andando e envoltos em farrapos em meio a chuvas torrenciais. Além disso, considera-se que 25 bebês nasceram a cada dia em trânsito e muitas crianças se perderam de seus pais.

Casos de espancamentos sistemáticos, pedidos de propina, roubo do dinheiro, revistas em que eram postos totalmente nus, pilhagem de propriedade pessoais, estupros ou morte por espancamento eram relatados e se somavam ao fato de que muitas pessoas refugiadas chegaram a cometer suicídio no caminho de volta. O ACNUR foi cúmplice desse repatriamento forçado e sofreu diversos ataques da comunidade internacional, inclusive sendo acusado de passividade. A crise dos Grandes Lagos ensinou a esse órgão da ONU que, em alguns casos a neutralidade pode tornar os trabalhadores de ajuda humanitária cúmplices de atos criminosos (POWER, 2008).

O ACNUR poderia ter atuado de maneira mais eficaz se tivesse um maior poder no cenário internacional ou outro tipo de atuação durante essa crise. O regresso precoce incentivado pela Tanzânia buscou criar uma rápida solução para o que se encarava como um

problema e os direitos e a segurança das pessoas refugiadas foram deixados em segundo plano. Segundo Loescher (2001), houve momentos em que o ACNUR teve “respostas lentas e inadequadas às emergências de refugiados e crises de proteção têm, por vezes, arriscado a vida de um número incontável de refugiados. Uma série de restrições internas e externas inibe a organização de atingir seu impacto total.”

2.3 Uma nova configuração de guerra e de refugiados

O fim da Guerra Fria promoveu também uma mudança na configuração e na principal fonte de ameaça para os refugiados. Os conflitos armados que se estenderam pelo mundo revelaram-se ameaçadores para a vida de muitos civis que passaram a ver no deslocamento uma das únicas opções possíveis para a sobrevivência. Os conflitos mais recentes têm uma característica que está se tornando comum: não levar a vida dos civis em consideração e muitas vezes usar essas pessoas como escudos ou peças de um jogo por disputa de poder ainda maior.

Novas instituições e estruturas interligadas às migrações internacionais foram criadas para o mundo que estava em modificação pulverizando identidades e provocando maiores radicalizações. Segundo Stephen Castles (2010, p.13), “migração é, na verdade, parte do processo de transformação destas estruturas e instituições, que nasce através de grandes mudanças nas relações sociais, econômicas e políticas globais.” Com o término da guerra fria ocorreu um processo de construção e reconstrução da figura do refugiado e das instituições ligadas às migrações forçadas.

Os países que antes eram áreas de interesse dos Estados Unidos e da União Soviética passaram a envolver toda a nação em disputas por poder, utilizando armamentos (comprados das grandes potências) sofisticados e capazes de provocar uma destruição devastadora dentro dessas sociedades. Os grupos armados passaram a controlar não só pessoas, mas também recursos naturais, e a comprar cada vez mais armamentos no lucrativo comércio de armas que ganhou impulso no final da década de 1990. Isso mostra que a perpetuação de conflitos está muitas vezes ligada ao lucro obtido das economias de guerra e isso dificulta a possibilidade que se extingam.

O início do século XXI viu as tecnologias de guerra serem aprimoradas em velocidade assustadora. Não somente as armas nucleares se desenvolveram, mas diferentes formas de destruição de pessoas e da natureza ganharam força, implicando em uma mudança até mesmo

na configuração dos conflitos e nos fluxos de refugiados como dito previamente. O caso das antigas colônias portuguesas Angola e Moçambique perpassa essa nova configuração de guerras e de refugiados.

Tanto Angola quanto Moçambique passaram por um processo de descolonização considerado pela historiografia como tardio, pois estavam entre os últimos países do continente a conquistar a independência. Uma década de conflito armado entre as forças da oposição, financiado pela indústria de armamentos, e as atitudes perpetradas pelas Forças Armadas de Portugal tiveram um impacto destrutivo para esses países africanos.

Com a emergência da Revolução dos Cravos em 1974, que eliminou a ditadura salazarista em Portugal, tiveram início os processos de negociação para a libertação das colônias na África. Entretanto, a independência conquistada não acabou com os problemas nessas regiões. Recessão econômica, desigualdades sociais, miséria, perseguições e guerras civis assolaram as ex-colônias portuguesas até a assinatura dos Acordos de Paz, em 1992, em Moçambique e, em 2002, em Angola.

Estima-se que, somente em Angola, um terço da população tenha abandonado o país e se tornado refugiado. Muitas pessoas solicitaram a ajuda do ACNUR e as operações tiveram que responder a emergências complexas que combinavam instabilidade política, tensões étnicas, conflitos armados, colapso econômico, desigualdades socioeconômicas acentuadas, abusos dos direitos humanos, disponibilidade generalizada de armas de alta potência e desintegração civil da sociedade. Por isso, a necessidade do repatriamento era fundamental. Segundo Silva (2013, p. 10), “o relevo dado à prática de repatriação voluntária, em meio a política de soluções duráveis para emergência do refugiado, se desenvolveu em um contexto bem específico, no ambiente de pós-Guerra Fria.”

Os anos de imperialismo e as incontáveis explorações perpetradas pelas potências ocidentais que estavam dentro do continente africano foram determinantes para ocasionar um cenário de lutas e crises econômicas na região. Toda essa soma fez com que se reconfigurasse a origem dos principais grupos de refugiados no mundo e as necessidades que esses homens e mulheres iriam encontrar no futuro.

Os movimentos de refugiados, em alguns casos, também agravaram problemas existentes, como a crescente concorrência por recursos escassos, e raramente se limitaram a países isolados, muitas vezes afetando regiões inteiras, quase todas em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Esses movimentos de refugiados eram geralmente o resultado de conflitos internos, nos quais as questões de identidade étnica e religiosa eram predominantes nos objetivos e nos métodos dos adversários. Em tais conflitos, os civis eram

comumente usados como armas e alvos da guerra, enquanto os deslocamentos de população em larga escala eram usados para reivindicar e exercer controle sobre o território. Muitas pessoas em situação de deslocamento forçado recorreram ao ACNUR, o que ocasionou uma maior necessidade de doações que vinham principalmente dos cofres dos mesmos países que financiavam os conflitos produtores de fluxos migratórios.

O final do século XX foi importante para a questão do orçamento e até de funcionários do ACNUR. Além disso, a natureza do trabalho no órgão também sofreu alteração devido a essa mudança na conjuntura internacional e a emergência de novas formas de conflito. Influenciado pelos cortes no financiamento, em 1996, o ACNUR organizou o Projeto Delphi, que previa uma revisão interna de suas operações, prioridades e estrutura organizacional. O Projeto promoveu corte de gastos e iniciou uma descentralização das operações do Escritório, de modo a deslocar parte da responsabilidade para agentes que estivessem em campos de refugiados. Os gerentes de campo passaram a ter mais autoridade sobre políticas e práticas para gerir suas operações (LOESCHER, 2001).

Apesar de ter passado de um órgão de proteção aos refugiados para um órgão humanitário, o ACNUR se mostrou ainda despreparado para lidar com refugiados no Egito ou com as principais crises do final do século XX que ocorreram no Kosovo e no Timor Leste. Como essas duas regiões não possuíam uma relevância estratégica na geopolítica mundial, não receberam muita atenção e auxílio das principais potências.

Na Iugoslávia, até a morte do governante Josip Broz “Tito”, as diferenças étnicas foram abafadas e houve um momento de relativa paz entre os grupos que compunham o antigo país. Com o falecimento de Tito e a emergência de uma crise econômica, os problemas étnicos e a discriminação afloraram sendo agravados pela atuação do líder sérvio Slobodan Milosevic, o qual revogou, em 1989, o status autônomo do Kosovo e iniciou uma forte repressão aos albaneses da região.

À medida que a violência aumentava e ocorria uma progressiva perseguição étnica, cerca de 350 mil albaneses fugiram da região e buscaram a proteção do ACNUR. O governo sérvio promoveu uma série de restrições, como proibição do uso da língua e a perda de liberdades individuais aos albaneses. A insegurança desse grupo perseguido, aliada ao sentimento nacionalista, resultaram em ações armadas contra as forças nacionais e contra a população de minoria sérvia na província. Em consequência, houve a intervenção do exército iugoslavo contra os guerrilheiros albaneses e, posteriormente, a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1999, contra as forças sérvias para proteger os albaneses.

De 1998 até quando foi obrigado a abandonar o Kosovo em março de 2000, o ACNUR esteve na região ajudando cerca de 400 mil pessoas internamente deslocadas. Milosevic desencadeou o exército sérvio, a polícia e as forças paramilitares sobre os albaneses étnicos do Kosovo e centenas de milhares de pessoas se tornaram refugiadas em poucos dias.

Em torno de 426 mil civis foram forçados a fugir e procurar abrigo na Albânia, país mais pobre da Europa na época, enquanto 228 mil pessoas foram empacotadas em trens que seguiam em direção à Macedônia. A região foi completamente destruída pelos armamentos sérvios e o êxodo de pessoas tomou proporções assustadoras após uma brutal limpeza étnica, e o grande fluxo de pessoas deixou os países receptores passando por grande instabilidade (LOESCHER, 2001). Infelizmente, o ACNUR não conseguiu dar o suporte necessário aos refugiados albaneses perseguidos.

Na África em 2005, um grupo de refugiados sudaneses foi até a frente do escritório do ACNUR no Cairo e iniciou um protesto, que durou três meses, para reivindicar por maior participação na condução dos assuntos que lhes concerniam. Os refugiados que viviam no Egito demandavam desde a inclusão nas discussões sobre a política de seu status, até as possibilidades futuras de reassentamento internacional ou os termos que estavam os seus cuidados. Porém, segundo Moulin e Nyers (2007), as demandas dos manifestantes foram praticamente ignoradas pelo ACNUR. Esse episódio foi importante para que possamos entender melhor algumas falhas nos processos e conseqüentemente possamos pensar em formas de maior preeminência das pessoas refugiadas dentro da organização.

(...) os manifestantes refugiados sudaneses não se contentaram em permanecer como assuntos humanitários dentro da burocracia de cuidados do ACNUR, mas ao contrário emergiram como sujeitos políticos em um espaço público de sua própria autoria. Ao fazê-lo, eles quebraram as regras da Ordem Internacional, literalmente falando de uma posição diferente⁸ (MOULIN e NYERS, 2007, p. 358, tradução nossa)

Os refugiados sudaneses tinham dificuldade de conseguir a cidadania egípcia e muitos viviam em condições de forte insegurança, discriminação, medo e restrição de direitos. Não aceitando esse estado que lhes atribuíram, eles decidiram reivindicar por melhorias para suas próprias vidas. Por dependerem de ajudas e subsídios do ACNUR, muitas vezes até para garantir suas sobrevivências, os sudaneses foram até o escritório do órgão da ONU para refugiados e protestaram.

Ainda há muito a se debater sobre a relação entre as pessoas refugiadas e as organizações humanitárias, principalmente no que diz respeito às políticas de proteção, assistência e

⁸ O texto em língua estrangeira é: "(...) the Sudanese refugee protestors were not content to remain humanitarian subjects within the UNHCR bureaucracy of care, but instead emerged as political subjects in a public space of their own making. In doing so, they broke the rules of international order, literally speaking out of place."

mobilidade. Além disso, o desenvolvimento das tecnologias, da globalização e do próprio ACNUR fazem com que surjam novas necessidades e grupos diferentes de pessoas refugiadas.

A classificação e a rotulação de quem é o refugiado são imprescindíveis a qualquer pessoa que busque uma audiência de asilo e o regime internacional de refugiados não acompanhou as mudanças conjunturais das últimas décadas. Isso está intrinsecamente ligado a formas de poder e aos diferentes atores que imperam no sistema internacional. As formas de poder se espalham por todas as relações entre seres humanos, e o refugiado é influenciado e influencia as rotulações e classificações a que pertence. Ser rotulado como refugiado pode aumentar o senso de marginalização, impotência, incompetência e exclusão social. No entanto, há casos também em que os refugiados atribuem um significado positivo ao nome de modo a usar em benefício próprio (BETTS, LOESCHER, 2011).

Ogata foi substituída após dois mandatos de cinco anos pelo ex-primeiro ministro holandês Ruud Lubbers, o qual instituiu uma série de medidas de redução de custos, mas renunciou no início de 2005 em meio a alegações de assédio sexual. A partir de 2005, Antônio Guterres, ex-primeiro ministro português, assumiu o cargo de Alto Comissário. Guterres era bem articulado, propositivo e midiático, atuando de maneira incisiva com críticas até mesmo a governos. Desde que assumiu o cargo, concentrou-se especialmente em iniciativas de repatriação voluntária e na situação dos deslocados decorrentes do conflito violento de Darfur.

Sob a gestão de Guterres, o ACNUR realçou o vínculo entre asilo e migrações com o objetivo de incorporar aspectos mais recentes sobre a questão dos refugiados, que não constavam da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 ou do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Desse modo, o ACNUR cria 3 grupos de trabalho focados em movimentos secundários irregulares, reassentamento e assistência ao desenvolvimento (WEISS, 2014).

O ACNUR aumentou a sua atuação no gerenciamento de diferentes campos de refugiados localizados principalmente em países subdesenvolvidos. Em alguns desses locais que recebem grandes fluxos de refugiados, a situação da população nacional já é de grande vulnerabilidade e existem casos onde os campos criados pelo ACNUR proporcionam serviços básicos que os próprios Estados nacionais não conseguem fornecer aos seus cidadãos. Desse modo, alguns países receptores de fluxos de refugiados fazem restrições para a criação de campos do ACNUR como, por exemplo, quando pedem que uma porcentagem da ajuda do ACNUR seja direcionada para os moradores nacionais.

Em 2007, o ACNUR chegou a lançar uma tentativa de assegurar a proteção aos refugiados relacionando aos fluxos mistos de migrantes e fazendo um grande destaque para a

necessidade de se evitar a repatriação involuntária. No Plano de Ação de 10 pontos de 2007 havia a preocupação com arranjos para o retorno dos não refugiados e outras opções de migração. Como o mandato do ACNUR é específico e restrito, muitos indivíduos que compõem os fluxos mistos não conseguem receber a proteção ou mesmo buscam o *status* de refugiado sem de fato se enquadrar na definição como uma forma de conseguir o que esse instituto oferece a mais (SILVA, 2017).

Guterres ficou por 10 anos no cargo e, ao longo dessa década de atividade, o português buscou avançar uma agenda de mudanças, reformas e maior distribuição de responsabilidades. A partir de 2011, com a eclosão da Guerra na Síria e as consequentes mudanças no cenário global, o ACNUR buscou maior articulação entre temas de segurança, direitos humanos, pobreza extrema e degradação ambiental, apesar do conceito de refugiado se manter quase que inalterado desde 1951. Em 2016, Guterres foi escolhido para o cargo de Secretário-geral da ONU como uma forte indicação da consolidação dos braços humanitários voltados para a governança de fluxos migratórios no campo da ONU e da força do ACNUR dentro do sistema internacional.

2.4 A emergência de novos fluxos migratórios

A chegada do novo e atual Alto Comissário Filippo Grandi em 2015 marcou uma mudança de lógica operativa no campo do refúgio. Antigo diplomata italiano, ele atuou durante muitos anos como Comissário-geral da Agência das Nações Unidas de Socorro e Trabalho para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). Recentemente o ACNUR vem demonstrando uma posição mais retraída, resignada e voltada mais para uma reforma interna, apesar de ter participado, em 2016, da elaboração da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes. Esse documento buscou estabelecer as bases para novas ações para melhorar a situação dos refugiados e incorporou também os migrantes em seu texto.

Os Estados e organizações internacionais que idealizaram a declaração estabeleceram responsabilidades internacionais compartilhadas que deveriam ser enfrentadas de maneira mais equitativa e previsível. Os 193 Estados membros das Nações Unidas reafirmaram a importância do regime internacional de proteção a refugiados e concordaram em expandir as oportunidades para alcançar soluções duradouras para os refugiados. Assim, foi estabelecida a base para a adoção de um pacto global sobre refugiados no final de 2018.

Com o que foi apresentado, foi possível analisar que a lógica de reinserção dos indivíduos em seus países de origem atendeu mais a uma lógica sistêmica de interesses dos grandes atores no cenário internacional do que aos interesses das pessoas refugiadas. As necessidades básicas não foram atendidas em muitos casos e os entraves do regime internacional, diversas vezes, se encontraram acima da própria vida dos refugiados que buscavam proteção em meio a tantos momentos de luta. O ACNUR começou o século XXI muito desgastado necessitando de uma maior atenção e reorganização de suas estruturas.

Neste capítulo, apresentou-se um panorama da atuação do ACNUR desde a sua criação, buscando salientar as principais tendências de atuação, acertos, erros e dificuldades que o órgão enfrentou ao longo da sua história. O ACNUR nasceu sob o clima de tensão da Guerra Fria e teve um papel restrito no seu início. Os países comunistas não confiavam no órgão e havia pouco investimento pelos países ocidentais. Um dos principais objetivos do órgão era o de oferecer proteção às pessoas refugiadas definidas pela Convenção de 1951 e pelo seu Protocolo adicional de 1967. Além disso, o estatuto do órgão previa que o mesmo encontrasse soluções permanentes para a questão do refúgio e prestasse assistência aos Estados na repatriação voluntária ou reassentamento dos deslocados forçados (ACNUR, 1950).

A preocupação com a formação de estruturas internacionais que, de algum modo, permitissem organizar as relações internacionais de maneira mais racional e cooperativa teve seu alargamento ao longo do século XX e atualmente faz parte dos principais fóruns que ocorrem no sistema internacional.

A ação multilateral, corporificada no ACNUR, e o Regime passaram por mudanças que correspondem às transformações do Sistema Internacional, quando do processo de Descolonização. Este processo acabou gerando novas expectativas e abordagens quanto ao refugiado – não mais europeu - e uma “solução” preferencial para “este problema.”: a Repatriação voluntária. (SILVA, 2013, p. 42)

O ACNUR revelou a inclinação para o repatriamento ao longo de todos os seus anos de atuação, mas também conseguiu se reinventar e adquirir novos contornos. Com o fortalecimento das lutas de independência na África e na Ásia teve seu desenvolvimento para fora da Europa. A Convenção Africana de 1969 veio a compor o regime internacional de refugiados juntamente à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, mas o alargamento do conceito ainda não foi aceito pelo ACNUR universalmente. Em casos em que os países aceitam uma definição ampliada de quem é o refugiado, o ACNUR chega a operar a partir da lógica de cada país no mundo.

A mudança na conjuntura mundial e nos fluxos de pessoas refugiadas fez com que os países centrais enfatizassem a repatriação voluntária como a melhor resolução para o caso do

refúgio e o ACNUR seguiu essa visão como observado em diversos casos ao longo dos seus anos de atuação. No entanto, não é possível deixar de observar a relevância do órgão como uma resposta jurídica e prática aos diferentes casos de deslocamento forçado no mundo. O ACNUR conseguiu auxiliar a vida de milhões de pessoas com ajuda humanitária, estendendo-se em todo o mundo. Mesmo sendo uma entidade não-territorial, atualmente o ACNUR está operando no dia a dia junto aos Estados e principalmente às pessoas refugiadas.

As condições que causam fluxos de deslocamento forçado hoje em dia não são necessariamente as mesmas de quando o regime internacional de refugiados foi criado. O ACNUR não conseguiu atender os objetivos de proteger os refugiados no mundo, seja pela limitação financeira, política ou até mesmo pelo constante crescimento dos casos de migração forçada ao longo dos anos. Isso não faz com que esse órgão seja desnecessário ou não consiga fazer uma diferença substancial na vida de milhões de pessoas. As organizações internacionais são uma forma de manter a cooperação entre os Estados e podem agir em casos em que o Estado falha em garantir a proteção aos indivíduos que se encontram em sua jurisdição.

A emergência de novas conjunturas e situações que forcem a migração de milhões de pessoas em nossa atualidade impõem novos desafios ao ACNUR e o órgão deve ser analisado a partir de sua atuação em casos de deslocamento forçado. A Venezuela, desde 2015, vem passando por delicada situação política e econômica fazendo com que muitos venezuelanos deixem o seu país de origem. Os venezuelanos passaram a ser uma das maiores populações migrantes nos últimos anos, e o papel do ACNUR nessa conjuntura pode ser decisivo para um maior amparo aos casos de vulnerabilidade na América Latina.

O ACNUR, como um ator global e privilegiado, demorou muito para se posicionar com relação ao caso da Venezuela e definir os migrantes como um caso de refúgio. Porém, trata-se de um fórum capaz de promover debates acadêmicos e influenciar em reflexões dos Estados sobre a proteção a determinados migrantes e desempenha hoje uma função fundamental em políticas e ações voltadas para pessoas refugiadas. Assim, o Capítulo 3 desta pesquisa aborda a atuação do ACNUR no Brasil na gestão da recepção dos migrantes venezuelanos de 2015 a 2019. Entender quais foram os limites e atuações do ACNUR no Brasil pode fornecer importantes subsídios para enfrentar os obstáculos futuros e acompanhar os movimentos em defesa de refugiados e migrantes.

3 ATUAÇÃO DO ACNUR NO CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL (2015-2019)

A combinação do movimento transfronteiriço e dos motivos políticos que estão vinculados a esse movimento tornou os refugiados uma parte central da política global na nossa atualidade (BETTS, 2008). A migração venezuelana que ocorre atualmente para o Brasil é uma das mais importantes na história do país e faz parte da maior crise migratória da história da América Latina contemporânea. Com o agravamento das questões econômicas, políticas e sociais no país vizinho a partir de 2015, ocorreu um aumento significativo de pessoas que buscaram asilo no estado de Roraima. Esse fluxo migratório, com pessoas vindas de uma mesma região e em um curto espaço de tempo, é o maior que o Brasil já experimentou.

A gramática do refúgio oscila de acordo com os países e com as convenções a que fazem parte. O cenário global atual é de retração da proteção internacional aos refugiados por parte de muitos países ricos, que ainda abrigam um número pequeno de pessoas deslocadas em uma comparação a nível mundial. Isso faz com que se acirrem as desigualdades, pois os encargos do refúgio ficam, em grande parte, junto aos países que já estão em desvantagem econômica com relação aos países com industrialização desenvolvida.

Arranjos como regimes, instituições ou organizações internacionais auxiliam na criação de uma ordem dentro da anarquia do sistema internacional e promovem a cooperação entre os atores globais (KEOHANE, 1990). É nesse contexto que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiado (ACNUR) e o regime internacional de refugiados vêm auxiliando os governos com questões conceituais, logísticas e econômicas que são fundamentais para reduzir os espaços de desigualdade no mundo e, principalmente, dar o suporte às pessoas que estão em situação de vulnerabilidade.

No atual contexto de fluxos migratórios mistos, crises humanitárias e crescimento do número de pessoas que buscam proteção internacional, o ACNUR tem sido um importante ator global, atuando em parceria com governos e outras organizações não governamentais (ONGs), visando garantir atenção e amparo no tema do refúgio. Os últimos anos viram a eclosão de crises políticas e sociais, como a da Venezuela e a da Síria, que contribuiram para demonstrar que a proteção do ACNUR pode não ser tão ampla quanto se apresenta. A Síria foi o país de origem do maior número de refugiados em meados de 2018, representando quase um terço da população global de refugiados. Havia 6,5 milhões de sírios reconhecidos pelo ACNUR como refugiados.

Já a conjuntura na República Bolivariana da Venezuela provocou a saída de quase 4 milhões de pessoas desde 2015, número que representa a soma dos venezuelanos migrantes, refugiados e requerentes de asilo que foi informada pelos governos anfitriões, mas provavelmente a quantidade é ainda maior. O caso da Venezuela pode ser diretamente ligado à atuação do ACNUR na América Latina, pois o órgão levou quatro anos para reconhecer o *status* de refugiados para os venezuelanos, já que esses não se encontravam em nenhuma das definições da Convenção de 1951.

A demora no reconhecimento, no entanto, intriga os pesquisadores que estudam organizações internacionais e também contribui para demonstrar uma face do ACNUR que não é apresentada nos registros oficiais do órgão. Somente em 2018, os venezuelanos realizaram milhares de pedidos de obtenção do *status* de refúgio, muitos dos quais foram negados, e eles são atualmente uma das maiores populações de migrantes forçados do mundo.

Por isso, e tendo em vista a possibilidade de observar de forma empírica a atividade do ACNUR em um país acolhedor no local de recepção de um grande fluxo de migrantes forçados, a presente pesquisa optou pelo estudo de caso da atuação do ACNUR no Brasil ao lidar com a migração venezuelana nos últimos anos. No momento atual, Europa e Estados Unidos intensificam algumas políticas de restrição aos solicitantes de refúgio, o que contribuiu para que, hoje, os países periféricos, principalmente da África e do Oriente Médio, sejam os que mais recebem refugiados (ACNUR, 2017).

O número de refugiados, porém, também cresceu espantosamente na América Latina e, no Brasil, é possível observar o número crescente de solicitações de refúgio, que atingiu um aumento de 2.868% entre 2010 e 2015, segundo dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).⁹ No caso do Brasil, país que não tem sido grande receptor de refugiados na sua história contemporânea, houve uma reconfiguração de espaços migratórios, principalmente na fronteira norte, além de uma necessidade de maior atenção das instâncias públicas e da sociedade civil para esse fenômeno. O ACNUR vem atuando mais ativamente no Brasil e, em 2017 e 2018, abriu novos escritórios e aumentou o corpo de funcionários na região.

O presente capítulo pretende oferecer subsídios para a construção de um maior entendimento sobre o funcionamento do ACNUR e das lacunas que podem impedir uma maior efetividade de sua atuação internacional. A atenção a uma das maiores organizações internacionais do mundo possibilita o alargamento dos estudos sobre refúgio no campo das

⁹ Órgão responsável por cuidar de solicitações e do reconhecimento de refugiados no Brasil.

Relações Internacionais, reconhecendo demandas atuais dos refugiados e impulsionando a formação de alternativas e avanços no tema.

3.1 Histórico do refúgio no Brasil

O Brasil possui atualmente mais de 200 milhões de pessoas e é historicamente formado por diferentes grupos de migrantes vindos das mais diversas regiões do mundo. Apesar de receber diferentes fluxos migratórios e de também ser um local produtor de refugiados, o Brasil era, até recentemente, um país que pouco recebia grandes movimentos de deslocados forçados.

No período entre as duas Guerras Mundiais, o país já estava envolvido em questões de direito às pessoas refugiadas promovendo o reassentamento de 20 mil russos e 40 mil judeus para o território brasileiro nesse período. Após a Segunda Guerra Mundial chegaram cerca de 29 mil refugiados e mais de 13 mil pessoas foram reassentadas até 1959 pelo Governo Federal.

No âmbito do marco legal, já na década de 1950, o Brasil demonstrou interesse na situação dos deslocados forçados e se comprometeu com a causa do refúgio ao ingressar, em 1958, no Comitê Executivo do ACNUR, responsável por aprovar programas e orçamentos anuais do órgão. Durante o governo Juscelino Kubitschek, o Brasil se tornou o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ainda no ano de 1960, mas manteve a reserva geográfica que tinha no texto original.

Em 1964, é iniciada uma ditadura civil-militar no Brasil que promoveu graves violações aos direitos humanos dos próprios cidadãos e conseqüentemente não permitiu um grande avanço na postura internacional brasileira com relação ao refúgio. Perseguido e torturado dentro dos porões do exército, o Brasil passou a ser um dos países que fomentava a migração forçada dos seus cidadãos por perseguições ideológicas e torturas. É nesse contexto que a sociedade civil organizada e o setor privado passaram a ser mais ativos no processo de refúgio, fazendo um trabalho pioneiro de assistência a refugiados que chegavam ou fugiam do país.

A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Cáritas-RJ) começou suas atividades promovendo auxílio aos refugiados que vinham principalmente fugidos de perseguição política dos governos militares da Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile. O arcebispo do Rio de Janeiro na época era Dom Eugênio Sales e, em 1976, passou a contar com o apoio do ACNUR para promover o reassentamento dos refugiados em direção a outros países, tendo em vista que o Brasil também estava sob ditadura civil-militar.

A Cáritas-RJ foi pioneira em montar um apoio sistematizado às pessoas que chegavam em trânsito ao Brasil, instalando um serviço permanente de ajuda a refugiados que funciona até hoje e oferecendo assistência aos deslocados forçados. Segundo o funcionário da Cáritas-RJ Diogo Felix,¹⁰ a organização tem como preocupação um atendimento imparcial e de acolhida com os refugiados, sem discriminação.

Atualmente a instituição opera em parceria e com financiamento do ACNUR. Os funcionários da Cáritas-RJ dedicam-se no auxílio aos migrantes desde o momento que chegam no país, através de cursos de português, ajuda com documentação ou auxílios de rotina, até quando elas precisarem da organização. A Cáritas-RJ possui regras que devem ser cumpridas pelas pessoas refugiadas, mas o atendimento e a orientação são ilimitados.

O Brasil não tinha políticas nacionais que fossem voltadas para a causa do refúgio. Ainda que tenha passado a participar das decisões da comunidade internacional no que diz respeito aos refugiados, o Protocolo de 1967 só foi ratificado pelo Estado brasileiro em 1972. Isso revela que o país não esteve fora de instituições internacionais de direitos humanos, mas certamente não tomou medidas mais ativas para promover auxílio aos migrantes que chegavam durante o regime civil-militar. Portanto, no final dos anos 1960, o Brasil experimentou a mudança de um país que era destino para se tornar um país de origem de fluxos migratórios, principalmente devido as violações de direitos humanos que ocorriam por parte do governo ditatorial (FARIA, 2005).

Durante a ditadura foram criados o Conselho Nacional de Imigração e o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) impondo diversas restrições aos imigrantes com base nos “interesses nacionais” do Estado autoritário. Em diferentes artigos, é vetada a possibilidade do imigrante de poder se articular politicamente ou até mesmo organizar passeatas e reuniões. É no artigo 65 que o Estatuto demonstra a forma que os militares estavam dispostos a tratar as pessoas que buscassem asilo em solo brasileiro:

Art. 65. - É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais. (BRASIL, 2013, p. 18)

O obsoleto Estatuto do Estrangeiro foi criado sob os auspícios da ditadura, criminalizava o imigrante e tornava muito burocrática a solicitação da documentação e a própria integração do mesmo à sociedade brasileira. Esse conjunto de leis só seria substituído em 2017 pela Nova Lei de Migração. Contudo, já no fim do período ditatorial, o Estado buscou modificar sua

¹⁰ Entrevista realizada com o funcionário da Cáritas-RJ no dia 10 de abril de 2019.

postura, passando a se apresentar como ator de peso e mediador nos fóruns internacionais relativos a migração e direitos humanos.

O Estado brasileiro, entre os anos de 1970 e 2000, não era um local de atração de estrangeiros, seja pelo marco legal restritivo ou por um contexto político e econômico que, ao invés de atrair imigrantes, fazia com que a própria população brasileira saísse do país. A inversão desse quadro começa a ocorrer após os primeiros anos do século XXI com a chegada de um fluxo de imigrantes da Bolívia, Peru e Paraguai, com os nossos vizinhos vindo para o Brasil trabalhar nas fábricas de tecido paulistas (BAENINGER; SILVA, 2018).

Nos anos 1990, o país aderiu à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e, em 1993 sustentou o discurso de indivisibilidade dos direitos humanos ao participar da Conferência Mundial de Viena. Finalmente, no final da década, foi instituída a Lei do Refúgio brasileira (Lei 9.474/97), que contemplava os instrumentos regionais e internacionais sobre o tema, adotando a definição ampliada de refugiado presente na Declaração de Cartagena de 1984 e da Declaração de São José de 1994.

A Lei 9.474/97 é um marco para a política migratória nacional contemporânea e regula a situação dos refugiados no Brasil definindo mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Além disso, determina outras providências como a criação do CONARE e o fortalecimento do compromisso com execução e facilitação de novos documentos para integração dos solicitantes de refúgio na sociedade brasileira, dentre outras importantes resoluções.

O governo brasileiro, a partir de 1997, deve promover a integração dos refugiados garantindo o respeito às suas culturas e identidades. A integração dos mesmos precisa ser feita sob um viés intercultural que priorize a participação ativa dos indivíduos em situação de deslocamento forçado (ANNONI, 2018). O CONARE atualmente é um dos principais organismos envolvidos no tema do refúgio, sendo uma comissão interministerial composta pelos:

ministérios da Justiça, da Educação, das Relações Exteriores, da Saúde e do Trabalho, assim como por representantes da Polícia Federal e de organizações da sociedade civil que trabalham com o tema dos refugiados. O ACNUR também compõe o comitê, com direito a voz, e desde 2012 a Defensoria Pública da União também tem participado das reuniões do CONARE, com direito a voz. (BAENINGER; SILVA, 2018, p. 123)

Apesar de ser um importante marco legal na causa do refúgio, a Lei 9474/97 não deve ser confundida com o Estatuto do Estrangeiro, que só seria substituído em 2017 pela Lei 13.445. O governo de Fernando Henrique Cardoso reconheceu, nos anos 1990, a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e procurou estabelecer a liderança no entorno

regional. Contudo, mesmo participando de diversos acordos e convenções, a situação dos estrangeiros no cotidiano ainda era dificultada por uma grande burocracia dos aparatos públicos.

As questões burocráticas e a realidade brasileira não são simples para quem lida com o processo de solicitação e concessão do refúgio. Até hoje, o migrante que chega em território brasileiro deve preencher um formulário de solicitação e entregar à Polícia Federal. O CONARE analisa esse pedido e realiza uma entrevista com o solicitante por intermédio de um agente de proteção legal e elegibilidade. Na sequência, o parecer do agente do CONARE é enviado de volta para o julgamento de um grupo do comitê.

É interessante observar que a gestão do refúgio no Brasil envolve a atuação do Governo Federal em parceria com organizações internacionais e órgãos da sociedade civil. Cabe lembrar que um importante ator da sociedade civil, ligado a questões migratórias e de refugiados, é o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999. Essa associação sem fins lucrativos surgiu em Brasília e opera juntamente a outras organizações da sociedade civil, organizações internacionais e governo no auxílio ao reconhecimento da cidadania pelos migrantes e refugiados.

É também nesse mesmo ano que o Brasil assina um acordo sobre reassentamento, mas só receberia a chegada do primeiro grupo reassentado em 2002. Vale ressaltar que, durante os governos de Lula, o Brasil ganhou mais visibilidade internacional com a sua participação em diferentes fóruns multilaterais e uma atuação ativa nas Assembleias da Organização das Nações Unidas (ONU). Sendo assim, o país passou a estabelecer aproximações com importantes atores globais que lidam com o tema das migrações internacionais, como o ACNUR.

Além disso, o Governo Federal brasileiro também aprovou a participação em operações de paz da ONU. Finalmente, na primeira década do século XXI, o Brasil não só participou, como também chefiou uma missão baseada no Capítulo VII da Carta da ONU, que previa uma ação mais coercitiva em busca de estabelecer a paz no Haiti. Na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), foi oferecido ao Brasil o comando das forças militares, sendo a primeira vez em que o país teve a principal tropa militar e o comando de uma ação simultaneamente. O comando das tropas da MINUSTAH serviu para aumentar o prestígio do Brasil no cenário internacional, dando maior evidência para as crenças sobre a autonomia que o país deveria atingir comparado ao seu tamanho e população.

3.1.1 A presença do ACNUR no Brasil

O ACNUR vai estabelecer seu primeiro escritório *Ad Hoc* no Rio de Janeiro em 1977, mas sem muita atividade, principalmente devido a conjuntura política pela qual o país passava. O período ditatorial terminou em 1985 com eleições indiretas para presidente e teve uma conturbada redemocratização, enfrentando graves consequências econômicas e inflação.

Nesse sentido, durante o governo de José Sarney, foi então elaborada a Constituição Democrática de 1988, conhecida também como “Constituição Cidadã”. Já no ano seguinte, o Brasil retirou a reserva geográfica da Convenção de 1951, a qual reconhecia como refugiado somente os imigrantes vindos da Europa.

Em 1997, é produzido o marco na questão migratória do Brasil com o Estatuto dos Refugiados, criado pela Lei nº 9474/97, que determina a condição de refúgio no país. Esse marco legal tem uma regulamentação ampliada com relação a Convenção de 1951, pois inclui a normativa da Declaração de Cartagena. Com a criação do CONARE como único órgão responsável pela determinação do *status* de refugiado e pela criação de políticas públicas sobre o tema, o ACNUR deixou o Brasil.

O ano de 2003 marcou a história do país com a morte do brasileiro Sérgio Vieira de Mello em um ataque terrorista em Bagdá. Mello era funcionário de carreira da ONU e trabalhou a maior parte da vida no ACNUR e, desse modo, o órgão decide, em sua homenagem, criar para o Brasil uma cátedra que levaria o seu nome. A Cátedra Sérgio Vieira de Mello foi criada em 2003 como uma forma de promover parcerias com universidades na área de pesquisa e extensão com o objetivo de fortalecer o tema ainda incipiente de migrações e refúgio no Brasil. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Federal de Roraima (UFRR) estão em contato direto com o ACNUR e integram a Cátedra Sérgio Vieira de Mello na busca por difundir o ensino sobre temas relacionados ao refúgio e promover formação acadêmica e capacitação de profissionais para situação migratória, além de pensar pontos de pesquisa em áreas de intervenção, impacto social e de colaboração.

Uma característica do Brasil ao trabalhar em parceria com o ACNUR é a de envolver o trabalho direto com refugiados em projetos de extensão como prioridade. Um dos objetivos é o de facilitar o ingresso de pessoas refugiadas nas universidades e centros de pesquisa para que possam conquistar maior independência e integração enquanto permanecem nos locais de acolhida. “O envolvimento ativo da sociedade civil organizada, da academia e do setor privado

é outra característica fundamental do Brasil e da região latino americana.” (BAENINGER; SILVA, 2018, p. 35)

O Estado brasileiro lançou, em 2004, o Plano de Reassentamento Solidário que promoveu o reassentamento de cidadãos colombianos e palestinos no país. Nesse mesmo ano, o ACNUR retornou ao Brasil, através de um acordo com a Presidência da República, para cuidar apenas de dados institucionais das pessoas refugiadas que estivessem em solo brasileiro. Já em 2007, o órgão criou uma consultoria sobre políticas públicas e abriu um escritório em Manaus, onde auxiliou no reassentamento dos refugiados palestinos que vinham da Jordânia. Nesse sentido, começou a estabelecer diversas parcerias com organizações da sociedade civil e, no final dos anos 2000, apareceu pela primeira vez com orçamento próprio no Brasil.

Em diferentes momentos da história do país, a própria sociedade civil fez uma articulação direta com as organizações internacionais, haja vista que não podia contar com a ajuda das entidades governamentais. Um exemplo foi quando o IMDH se articulou ao ACNUR em Roraima e conseguiu promover um auxílio prático na vida dos venezuelanos que chegavam pela fronteira em Pacaraima em 2016. Dessa maneira, começaram um programa para garantir acolhida solidária aos venezuelanos, atuando com assistência jurídica, técnica e até mesmo financeira.

O instituto começou a fornecer um folheto com os direitos dos imigrantes ao chegarem ao país, tendo em vista que as diferentes instâncias governamentais estavam ausentes na região. Uma das principais contribuições foi a criação de um auxílio financeiro, por meio de um convênio firmado com o ACNUR, destinado a famílias venezuelanas em situação de grande vulnerabilidade (BAENINGER, SILVA; 2018).

Atualmente o ACNUR atua junto ao CONARE e possui um escritório central em Brasília e unidades descentralizadas em Boa Vista, São Paulo e Manaus, sendo notória a preocupação e atuação do órgão da ONU no país. O Brasil é reconhecido internacionalmente como um país acolhedor e com uma legislação ampla para pessoas refugiadas. Entretanto, as dificuldades de acesso aos documentos, os pedidos que não são reconhecidos e os problemas de integração à sociedade brasileira são alguns dos entraves que os migrantes observam aqui. Somado a isso, existem diversas denúncias de trabalho escravo por parte da população migrante, principalmente entre as comunidades mais vulneráveis.

3.1.2 O recente fluxo migratório para o Brasil e a possibilidade de desenvolver um novo aparato de proteção

A partir de 2010 houve um significativo aumento de fluxos migratórios em direção ao Brasil com a vinda dos haitianos. Porém, o CONARE não reconheceu esses migrantes como refugiados, optando por uma permissão especial de caráter humanitário para esse grupo em particular. O governo brasileiro chegou a ir na direção contrária aos acordos que assinava ao optar por fechar a fronteira e impedir a entrada de pessoas vindas do Haiti em 2012.

O tratamento dado aos vizinhos haitianos foi diferente daquele que seria feito pelo Brasil após o advento da guerra na Síria em 2011. O Estado brasileiro chamou atenção internacional ao se colocar à disposição das pessoas refugiadas advindas do conflito da Síria, concedendo-lhes inclusive um passaporte especial para que não precisassem passar por todos os trâmites do processo de análise do refúgio. O governo firmou uma parceria com o ACNUR em 2015 e estabeleceu um programa de vistos humanitários a milhares de refugiados sírios, fazendo com que esse grupo se tornasse a maior população de refugiados reconhecida em solo brasileiro.

Desde 2015, a região Norte do Brasil passou a contar também com a chegada de milhares de venezuelanos. O governo brasileiro demorou para iniciar ações e políticas públicas capazes de aumentar a proteção a grupos de pessoas em situação de migração forçada. O período de 2015 a 2019 é um marco e um desafio para todos os atores que trabalham a questão migratória no Brasil. Isso provoca um repensar na política brasileira de acolhimento, integração e informação às pessoas que chegam na fronteira com a Venezuela, mas que serve para o país como um todo.

Nesse sentido, faz-se necessário entender as diferenças que existem entre os atores que se desenvolvem no sistema internacional. Estados e órgãos como o ACNUR não tem uma mesma voz na cena internacional, pois existe uma hierarquia política e econômica entre os mesmos (KEOHANE, NYE, 1974). O Governo Federal, em parceria com o ACNUR, providenciou albergues, asilos públicos, medicamentos e assistência aos postos de saúde pública, além de cursos de língua portuguesa e auxílios para alimentação a muitas pessoas em situação de deslocamento forçado que chegaram ao Brasil recentemente. O governo brasileiro utilizou o auxílio e a expertise do ACNUR em diferentes momentos, mas a atuação do órgão foi limitada no país, tanto pela política soberana do Governo Federal quanto pela pequena proporção de refugiados que buscavam asilo aqui até 2015.

Os arranjos, normas e procedimentos que se desenvolveram ao longo dos anos têm na Convenção de 1951, no Protocolo de 67 e na Declaração de Cartagena os principais pontos do regime internacional de refugiados do qual o Brasil faz parte. No entanto, a soberania do país e a burocracia se constituem ainda como graves entraves a atuação de organizações internacionais e, em determinadas conjunturas, se configuram como limitações aos migrantes forçados que buscam asilo no Brasil.

Em 2017, entrou em vigor a Lei brasileira nº13.445 como uma nova Lei de Migração, que dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e as formas de proteção que poderão ser viabilizadas em território nacional. A lei foi limitada pelos 20 vetos presidenciais de Michel Temer, os quais eliminaram importantes elementos, como a livre circulação das populações indígenas entre as fronteiras. Apesar disso, constituiu um importante avanço para o tema das migrações no país, já que revogava o restritivo Estatuto do Estrangeiro feito durante o governo civil-militar.

Segundo a nova lei, os imigrantes devem ter igualdade de oportunidades e acesso a serviços básicos como qualquer nacional. Além disso, houve a inclusão do visto de residência por razões humanitárias. Assim, a legislação pode ter um impacto significativo na qualidade de vida dos migrantes e está mais adequada a realidade do Brasil de hoje. O pedido de refúgio leva em torno de 2 a 3 anos para ser julgado e o CONARE conta somente com 14 funcionários em Brasília para julgar todos os pedidos que chegam ao país atualmente. É notório que as entidades governamentais devem ser mais pressionadas para operar segundo uma conduta coerente entre o discurso propagado nos fóruns multilaterais pelos diplomatas brasileiros e a prática no que diz respeito a questão migratória no país. O Brasil para se inserir como um ator que suscita confiança internacional, deve ser mais coerente em suas ações.

A realidade observada nos últimos anos com o aumento do número de desempregados e convulsões econômicas seguidas de um golpe político, somada à ascensão de políticos de extrema direita com discursos claros contra imigrantes, faz com que seja mais urgente a atenção dada às pessoas que passam pelas migrações forçadas e buscam acolhida no Brasil. O clima de xenofobia que vem crescendo no país foi notado quando, apesar de não ser alvo de nenhum ataque terrorista, houve uma demonstração contrária à nova lei por parte de grupos autointitulados de direita, os quais exigiam que Temer vetasse o projeto para que não ocorresse, segundo eles, a entrada massiva de “terroristas, comunistas e traficantes” (FGV, 2017).

É interessante observar que, em Pacaraima até 2017, havia centenas de migrantes sem documentação. Sendo assim, a sociedade civil organizou o Centro Pastoral para Imigrantes (CEPAI), que durante muito tempo foi o único local de atendimento e assistência aos migrantes,

solicitantes de refúgio e refugiados na fronteira entre Brasil e Venezuela. O CEPAI foi responsável pelo amparo a milhares de venezuelanos buscando contribuir para uma maior dignidade na vida dos migrantes antes mesmo que as entidades governamentais se movimentassem para atuar diante dos problemas na região (BAENINGER; SILVA, 2018)

Com o fluxo migratório venezuelano chegando em Roraima, o Brasil teve diante de si a possibilidade de reformular e aprimorar seus mecanismos de proteção aos refugiados e migrantes em geral, tendo em vista a relevância da situação que se configura em nosso território.

3.2 Breve relato sobre a crise na Venezuela e o início do fluxo migratório venezuelano no Brasil

As notícias que chegam ao Brasil sobre a situação na Venezuela são permeadas por questões ideológicas muito fortes, principalmente devido a polarização política que tem se acirrado nas terras brasileiras. Além disso, muitos atores internacionais estão se manifestando com relação à conjuntura venezuelana e esse tema envolve tanto paixões ideológicas quanto interesses econômicos, pelo fato de a Venezuela ser o país com a maior reserva de petróleo do mundo.

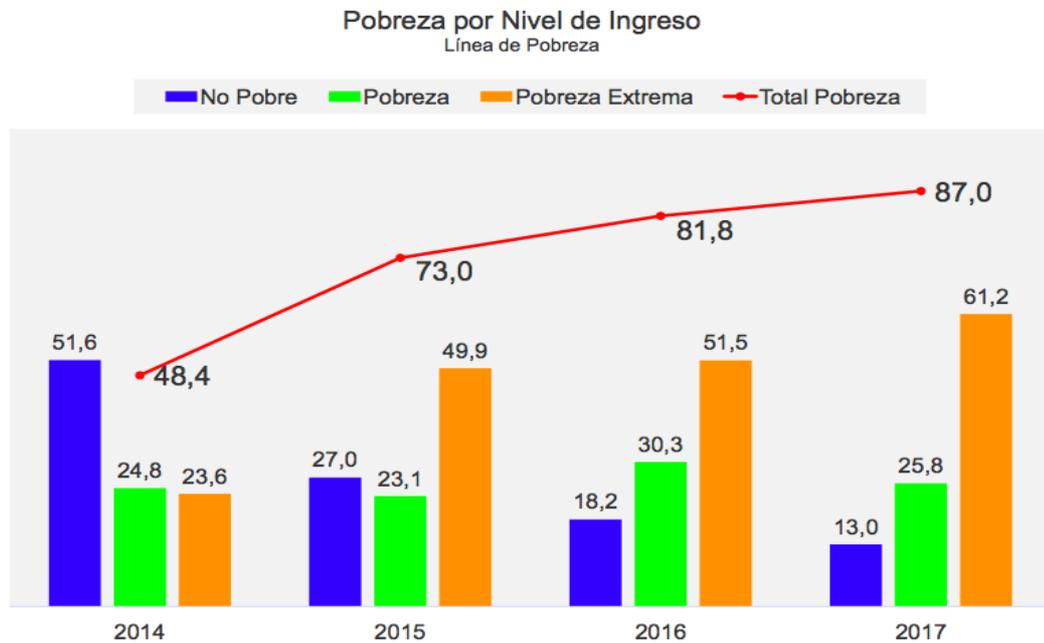
No entanto, independente das questões políticas e econômicas envolvidas, há algo de mais urgente no caso venezuelano que revela uma quantidade expressiva de pessoas passando por situação de grave violação de direitos humanos. A situação venezuelana de hoje é reflexo de uma sucessão de crises que acompanharam a história recente do país. Marcada por casos de culto à personalidade, caudilhos, corrupção, golpes de Estado e interesses das potências estrangeiras no petróleo do país, a trajetória recente da Venezuela é um importante caso para as migrações atuais e para o campo de relações internacionais.

A falta de dados confiáveis sobre a situação do país fez surgir um projeto a partir dos esforços de três universidades venezuelanas. Denominado Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Población Venezolana (ENCOVI)¹¹ e composto pela Universidade Católica Andrés Bello (UCAB), Universidade Central da Venezuela (UCV) e Universidade Simón

¹¹ Os dados referentes ao recorte de pobreza do ENCOVI 2017 encontra-se em ESPAÑA N.; PONCE Z., 2018. Disponível em: <<https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ucv-ucab-usb-encovi-pobreza-2017.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

Bolivar (USB), o projeto tem por objetivo difundir dados sobre a realidade social do país e também pensar em políticas, programas e projetos sociais para a população.

Figura 2 – A evolução da pobreza por nível de renda na Venezuela (2014-2017)



Fuente: Encuesta Condiciones de Vida (ENCOVI) 2015. UCAB-USB-UCV. 2014 a 2017

Fonte: ESPAÑA N.; PONCE Z., 2018

Como demonstrado na Figura 2, a pobreza extrema teve um grande aumento nos últimos anos na Venezuela. Na trajetória venezuelana, é importante destacar que Hugo Chávez aproveitou a alta do preço do petróleo, financiando diversos projetos sociais a baixo custo, mas não investiu em uma diversificação da economia no país e manteve a dependência nacional do petróleo. A dívida externa da Venezuela quintuplicou nos primeiros anos do século XXI e os gastos públicos levaram a um déficit de 15,6% do PIB. A partir de 2003, aumentaram os casos de corrupção, controle cambial e desvio de dólares para o mercado negro. Após o falecimento de Chávez, a economia venezuelana entrou em colapso, o que, somada a drástica queda do preço do petróleo mundial em 2014, desencadeou uma onda de desemprego atrelada à queda do poder de compra no país (HEBENBROCK, 2018-2019).

A dependência econômica da Venezuela com relação a exportação de petróleo e a falta de investimentos em um aparelhamento da economia foram agravadas com a aplicação de sanções pelos Estados Unidos ao país. O sucessor de Chávez, Nicolás Maduro, não conseguiu ter a mesma popularidade que seu antecessor ao chegar no poder. Isso deu mais oportunidades

para a oposição, que buscou criar uma desestabilização, principalmente as elites há muito incomodadas pelo chavismo.

O período de instabilidade política, social e econômica na Venezuela foi acirrado, a partir de 2015, com o crescente aumento dos níveis inflacionários e a derrota nas eleições parlamentares do governo de Maduro, a qual encerrou 16 anos de controle do Partido Socialista. A insatisfação com o governo, a inflação dos preços e a deficiência econômica foram alguns dos motivos que levaram muitos venezuelanos a migrarem de seu país de origem em busca de asilo em outras regiões, principalmente para os vizinhos Colômbia, Peru e Equador. O ACNUR estima que, das 4 milhões que saíram da Venezuela, 1 milhão de pessoas tenha migrado somente para a Colômbia.

A proximidade geográfica e linguística faz com que a migração venezuelana recente seja majoritariamente para países da América Latina e do Caribe. Com o esgotamento da economia, a hiperinflação fez o bolívar venezuelano ficar completamente desvalorizado, o que dificulta também a saída de pessoas pelas vias aéreas. Atualmente a população que se desloca tem feito isso principalmente pelas rotas terrestres.

Por esses e outros fatores, o ACNUR vinha reconhecendo os venezuelanos como imigrantes econômicos e não refugiados. Apesar da procura por países com proximidade linguística e territorial, o Brasil já é hoje um dos destinos mais visados pelos venezuelanos, principalmente pela fronteira entre Santa Elena de Uairén com Pacaraima. A busca por uma diversificação dos rendimentos familiares é um dos fatores que leva muitos venezuelanos a ultrapassarem a dificuldade da língua e procurar no Brasil uma nova moradia (HEBENBROCK, 2018-2019).

A questão econômica não é o único motivo que faz com que muitas pessoas abandonem a Venezuela. Apesar de constituir hoje um dos maiores casos de deslocamento forçado do mundo atual, a migração venezuelana é complexa tanto na questão dos seus antecedentes quanto no fato de que são múltiplos os motivos que têm feito milhões de pessoas deixarem o país.

Os registrados obstáculos para obter acesso a serviços básicos de saúde e tratamentos de doenças crônicas e a falta de alimentos são algumas das principais razões que estão levando a população a abandonar suas casas e a buscar sobrevivência em outros países. A migração venezuelana inclui migrantes regulares, migrantes econômicos, migrantes pendulares, refugiados e, ainda, pessoas que podem ter sofrido graves violações de direitos humanos, configurando, desse modo, um fluxo misto.

“A complexidade e heterogeneidade das migrações venezuelanas denotam os desafios teórico-metodológicos para análises das migrações no Sul global e para a implementação de políticas migratórias e de acolhimento.” (BAENINGER; SILVA, 2018, p. 9). O número de chegadas de venezuelanos nos Estados vizinhos aumentou de forma constante, chegando a 5.000 por dia a partir do início de 2018. Na Colômbia, o país que mais recebe essas pessoas, estima-se que existam 600.000 venezuelanos, milhares entrando desde 2014 (ACNUR, 2018).

Venezuelanos que vivem em Boa Vista e Pacaraima relatam que o colapso do poder aquisitivo se intensificou em 2015 e que atualmente a Venezuela está praticamente sem moeda, com uma inflação chegando a quase 700%. O histórico recente da Venezuela tem particularidades e não é homogêneo em todo o país. Alguns locais relatam casos de apagões elétricos outros falam em restrição de alimentos, medicamentos e itens de higiene pessoal, chegando a casos de destruição de bens públicos e privados e atentados realizados pela oposição, que busca enfraquecer ainda mais o governo de Maduro. Nesse contexto envolto por questões políticas, ideológicas e principalmente sociais profundas é que o Brasil passou a receber um dos fluxos migratórios mais importantes de sua história.

3.2.1 Migração venezuelana para o Brasil e características de fluxos mistos na América Latina

Lian, por exemplo, era estudante de direito em seu país antes de caminhar, calçando um tênis All Star, mais de 300 km para chegar em Boa Vista em busca de refúgio. (BAENINGER; SILVA, 2018, p.13)

Além de ser um importante vizinho e parceiro comercial do Brasil, a Venezuela está passando por um momento muito delicado, produzindo impactos profundos na vida de milhões de pessoas. A presença de fluxos mistos na migração Venezuelana faz com que o tema seja complexo e, ao mesmo, tempo demande respostas urgentes para que a sobrevivência e dignidade de muitos possam ser asseguradas. Uma característica particular da migração venezuelana é a presença também de uma população indígena com culturas diferentes e que muitas vezes chega a sofrer duplos preconceitos.

O fato é que a migração vai de indígenas a professores ou juízes federais e demonstra ter atingido diferentes classes, revelando um caráter multifacetado. A maioria dos venezuelanos que chegam ao Brasil são de classes sociais baixas, migrando por conta da crise econômica e

política. A migração venezuelana é formada por fluxos mistos que “conjugam a diversidade de fatores e motivos para que as pessoas migrem, porém, sempre se caracterizam pela especificidade de uma mobilidade que congrega refugiados e solicitantes de refúgio entre seus membros.” (SILVA et al, 2017, p.17)

A situação do estado de Roraima antes de 2015 era de profunda carência econômica, de infraestrutura e atuação governamental. É uma região pobre do Brasil, com dificuldade de oferta de voos, o que aumenta o preço de alguns produtos na região e a transforma em um local isolado do resto do país. Muitos setores públicos usaram a crescente migração venezuelana para se esvaír de suas responsabilidades, atribuindo a culpa pelos problemas que ocorrem na região a chegada das pessoas pela fronteira em Pacaraima.

É evidente que a chegada de mais de 50 mil pessoas na região foi muito impactante e provocou inchaço na utilização de serviços que já eram precários anteriormente. A grande quantidade de pessoas que chegou à região provocou impacto financeiro e nos serviços. O estado de Roraima depende muito de repasses do Governo Federal, e a prefeitura de Boa Vista e o governo estadual deixaram as ações relativas à recepção dos venezuelanos praticamente abandonadas. Isso levou a uma ação da sociedade civil que passou a trabalhar diretamente na recepção dos imigrantes, fazendo o trabalho que o Estado brasileiro deveria estar realizando conforme os acordos internacionais dos quais faz parte.

Um ano após o aumento significativo da chegada de Venezuelanos, a governadora do estado publicou decretos que denotam a ideia de crise na região, chegando a declarar “emergência em Saúde pública de Importância Nacional na Rede pública de Saúde Estadual nos municípios de Pacaraima e Boa Vista” (BAENINGER; SILVA, 2018, p. 61). A governante pediu também ao Supremo Tribunal Federal o fechamento temporário da fronteira de Pacaraima e a limitação do ingresso dos imigrantes venezuelanos no Brasil. Foi então utilizada a migração venezuelana para chamar a atenção do Governo Federal e a semântica de crise contribuiu para que a população brasileira se afastasse ainda mais dos migrantes da Venezuela. (BAENINGER; SILVA, 2018)

Como os venezuelanos vinham por motivos diversos e não se tratavam somente de pessoas refugiadas, outros braços da ONU e ONGs passaram a ter um papel mais atuante no Brasil. O ACNUR reconhecia até recentemente os venezuelanos como imigrantes econômicos e isso influenciava para que a maioria das pessoas que chegassem em Pacaraima não conseguissem o *status* de refugiado e as garantias que são devidas (HEBENBROCK, 2018-2019).

O protocolo de refúgio não cobrava taxa para a solicitação, enquanto para o de residência temporária era solicitada uma quantia de R\$400,00. Desse modo a maioria dos migrantes que chegavam, por mais que não se enquadrassem no caso de refúgio, acabavam solicitando o reconhecimento por uma questão de necessidade. O pagamento da taxa para pedido da residência teve fim no ano de 2017, mas ainda assim não houve uma diminuição no número de pedidos de refúgio, já que o refugiado ou solicitante também poderia ter regularidade migratória e condições mínimas de acesso aos serviços públicos, algo que um migrante econômico não conseguiria com facilidade.

Solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil 33.866 pessoas em 2017, sendo que 17.865 eram venezuelanas. As solicitações saltaram para 61.681 em 2018 e mais de 50% das solicitações de refúgio atualmente são de pessoas vindas da Venezuela.

Portanto, as entidades governamentais, sociedade civil e organizações internacionais entenderam a urgência em atender as demandas do fluxo migratório venezuelano, mas não conseguiram fazê-lo de forma individualizada e atenta a especificidade de cada pessoa que está em trânsito. Quando a migração já estava chegando a números impossíveis de serem menosprezados, foi necessária uma resposta humanitária emergencial na região. Houve o desenvolvimento de políticas de acolhimento, suporte e ordenamento da fronteira em Roraima, mas até hoje a situação ainda está bem delicada e o Brasil vem encontrando dificuldade para lidar com essa conjuntura.

A governança das migrações venezuelanas no Brasil passou a ser composta por diversos atores como ACNUR, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional para as Migrações (OIM), IMDH, Exército Brasileiro, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Trabalho, a academia, entre outros. No entanto, as primeiras medidas governamentais face aos imigrantes venezuelanos se limitavam a retirar essas pessoas do espaço urbano e nacional, ficando a cargo da sociedade civil o papel de acolhimento e integração (BAENINGER; SILVA, 2018).

Pacaraima era um município que tinha apenas 5 mil pessoas em 2015 e hoje já ultrapassa as 12 mil. O inchaço na região faz com que muitos migrantes se direcionem para Boa Vista em busca de emprego e moradia. A distância de quase 200 km é feita muitas vezes por famílias inteiras a pé, pois não possuem ajuda ou dinheiro para pagar o transporte. Em Boa Vista, ocorreu um aumento de 1064% (BRASIL, 2018) de crianças venezuelanas matriculadas em escolas da rede municipal entre 2015 e 2017. O governo do estado não tem se mostrado muito atento as demandas decorrentes do fluxo migratório e foi ausente na resposta às necessidades que surgiram.

Por isso destaca-se o papel da sociedade civil, organizações internacionais e ONGs em Roraima através de esforços de centros como a Cáritas, os Mórmons, a Fraternidade Humanitária, a Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), o ACNUR, a Cruz Vermelha Nacional e os Médicos Sem Fronteiras.

Uma parcela dos venezuelanos que tem chegado ao Brasil recentemente é composta por comunidades indígenas principalmente das etnias E'ñepá e Warao. Em 2016, o povo Warao chegou ao estado de Roraima em uma escala muito maior do que antes, abrindo os olhos dos atores que atuavam na acolhida dos venezuelanos. Foi nesse contexto que a OIM lançou, em 2018, um estudo sobre direitos indígenas e responsabilidades do Estado.

Atualmente, segundo informação fornecida na fronteira em Pacaraima no mês de junho de 2019, entre 500 e 600 venezuelanos cruzam diariamente a fronteira rumo ao Brasil. Os diferentes órgãos atuando em Roraima na recepção aos migrantes divergiam com relação ao tratamento que deveria ser implementado e até mesmo as autoridades governamentais tiveram diferentes posturas ao longo dos últimos anos de chegada dos fluxos migratórios.

O Governo Federal só buscou regularizar parte da população venezuelana através da nova Lei de Migração de 2017 e conceder residência temporária de 2 anos, conversão para residência permanente e isenção de taxas em alguns casos (OIM, 2018). No Brasil, o migrante vindo da Venezuela poderia receber um visto temporário como visto humanitário, mas não contaria com os auxílios destinados aos refugiados. Foi anunciada a concessão de um visto humanitário pelo Governo Federal em fevereiro de 2017, mas que teve somente um dia de vigência, sendo substituído pelo visto de dois anos de residência temporária para pessoas de países fronteiriços ao Brasil que não fazem parte do acordo do Mercosul.

Foi necessária a criação de empregos, acesso à saúde e documentos para os migrantes. A partir de 2017, foram produzidas algumas políticas públicas para receber essa onda migratória, na qual foram elaboradas pesquisas para entender o perfil desses migrantes e suas principais necessidades. Os militares entrevistados em Pacaraima e Boa Vista ressaltaram que poucos venezuelanos que chegam em Roraima sabem falar português e a maioria chega de ônibus, levando de 2 a 3 dias para alcançar a fronteira em Pacaraima.

Em pesquisa produzida pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRR em 2017, os refugiados venezuelanos revelaram forte xenofobia da população brasileira, fazendo com que muitos convivam com preconceitos diários. Hebenbrock (2018-2019) relata que, em 2018, ocorreu um episódio em Roraima no qual “centenas de brasileiros atearam fogo em dezenas de barracas e abrigos de venezuelanos, expulsando dezenas de famílias desta localidade” (HEBENBROCK, 2018-2019, p. 07)

Um dos principais atores na questão da recepção, acolhimento e governança da migração venezuelana é a UFRR, que atua com cursos de português de acolhimento para os migrantes, além de ser um centro de pesquisa e ensino sobre o tema e, até mesmo, funcionar como espaço físico para escritórios de órgãos como ACNUR, OIM e UNICEF. A UFRR promove cursos como o de Direito Internacional de Refugiados, auxiliando em uma maior capacitação de pesquisadores, agentes de governança e membros da sociedade civil.

Hoje acredita-se que cerca de 30 mil venezuelanos estão vivendo em Boa Vista. Em fevereiro de 2018, Temer aprovou a Medida Provisória nº 820 e o Decreto nº 9286/2018 como medidas de emergência para assistir pessoas deslocadas em condições vulneráveis no estado de Roraima. Um Comitê Federal para Assistência de Emergência foi estabelecido para executar e monitorar as ações, sendo formado pelo Ministério da Defesa e Forças Armadas em coordenação com outros ministérios nacionais, governos locais e órgãos como OIM, ACNUR e UNICEF. Em março de 2018, a Operação Acolhida começa a operacionalizar a assistência emergencial para o acolhimento de refugiados e migrantes provenientes da Venezuela em situação de maior vulnerabilidade

3.3 Operação Acolhida e visita aos abrigos em Roraima

A resposta do Governo Federal ao estado de Roraima veio de maneira tardia, ocorrendo somente após visita do presidente Michel Temer à Boa Vista em 2018. Em fevereiro foram assinadas uma medida provisória e dois decretos cujo ensejo era promover um acolhimento emergencial aos imigrantes. Assim, tem início uma ação conjunta entre diferentes órgãos governamentais, Forças Armadas, agências humanitárias e organizações internacionais que foi denominada de Operação Acolhida.

Em Boa Vista, entrevistamos, em junho de 2019, a major do exército que comandava a comunicação social da Operação Acolhida e, segundo ela, a situação de Roraima estava um caos quando ocorreu a chegada da Força-tarefa. O exército ficou responsável pelas partes logística e humanitária da operação, mas a participação de diferentes organizações humanitárias, sociedade civil e da ONU foram ressaltadas pela major como fundamentais para o gerenciamento e até mesmo pela existência da operação.

Devemos lembrar que o exército brasileiro já possuía destaque em operações de paz internacionais como as do Timor Leste (1999-2012) e Haiti (2004-2017) e manteve sua parceria

com a ONU no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano que chegava ao Brasil. As forças armadas tinham como proposta de atuação um tripé que consistia em viabilizar ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização dos migrantes que chegavam em Roraima.

No município de Pacaraima foi criada uma estrutura para promover o primeiro contato entre os imigrantes que chegavam na região com as entidades governamentais e organizações parceiras. O serviço de documentação para os migrantes ficaria a cargo da OIM. Já o ACNUR seria responsável pelo abrigamento e contato com agências e ONGs. A cada duas semanas são realizadas reuniões de todas as organizações, membros da sociedade civil e o exército. E as respectivas agências buscam atuar de acordo com suas áreas de interesse. A UNICEF, por exemplo, se concentra em operar junto às crianças especificamente e o ACNUR com os refugiados. Um dos entrevistados, coronel Ronaldo, que está há seis meses na operação, diz não acreditar que a força-tarefa é um papel do exército, mas sim do Estado. O desempenho do exército no ordenamento da fronteira foi elaborado, segundo ele, tendo em vista que o fluxo venezuelano não era catalogado e chegavam muitas pessoas doentes.

O abrigamento foi realizado em parceria com o ACNUR e conta atualmente com 6 mil abrigados em espaços construídos ou reformados, 11 em Boa Vista e 2 em Pacaraima. Com relação à questão da interiorização, último pilar e meta atual do exército, observa-se um processo ainda mais complexo, que se origina na questão da escolha do próprio migrante, já que o mesmo não pode ser encaminhado para um local contra a sua vontade. Muitos venezuelanos buscam permanecer próximos a região da fronteira por diferentes razões, como o anseio por um retorno a pátria ou a família que ainda está na Venezuela, entre outros fatores. No entanto, o coronel fez questão de ressaltar que quem mais tem trabalhado na interiorização e acolhida dos migrantes na região é a sociedade civil.

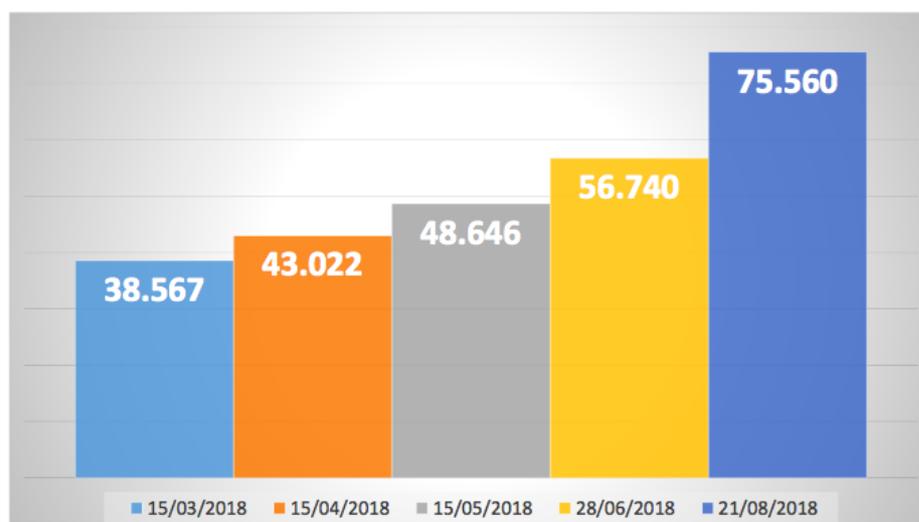
Dentre as principais histórias contadas pelo coronel estão o caso de um religioso que ajudou com o transporte de 46 venezuelanos, em seu próprio carro, para outros estados do Brasil, repetindo o trajeto dezenas de vezes. Ou o relato sobre um senhor curitibano apelidado de “Seu Luís” que visitou Boa Vista e, ao observar a situação de muitos refugiados, começou uma iniciativa individual, espalhando cartazes, mobilizando a Defesa Civil e o próprio exército na sua cidade. E fazendo o trajeto de Curitiba até Roraima em um caminhão com quilos de comida e mantimentos para os venezuelanos. Um outro exemplo vem dos mórmons, os quais chegaram a doar uma quantia de 150 mil dólares para compra de medicamentos e roupas. De acordo com o coronel do exército, esse trabalho da sociedade civil é o alicerce não conhecido da operação e faz com que com que ela possa de fato ser viabilizada.

Ao chegar em Pacaraima os imigrantes são encaminhados a um posto de recepção que faz a identificação inicial com orientações gerais sobre a acolhida e os encaminha para o espaço de vacinação. Muitos imigrantes chegam em situação médica deficiente devido à escassez de medicamentos e tratamentos que ocorre na Venezuela nos últimos anos. Desse modo, ao cruzarem a fronteira passam por uma sala onde recebem diversas vacinas para, em seguida, serem encaminhados aos postos de triagem. Na sequência, assistem a alguns vídeos com informações sobre o ACNUR, a ONU mulheres e ao Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). Foram criados, portando, espaço de imunização, abrigo temporário e salas de informação para que a fronteira ficasse mais organizada. Desse modo, as pessoas em trânsito puderam ser imediatamente cadastradas na chegada ao Brasil, sendo então encaminhadas aos espaços de atendimento.

Na sala nº1 do ACNUR é apresentado um vídeo aos migrantes explicando o que é o refúgio, para que eles conheçam os seus direitos, e o protocolo de solicitação. Os casos de vulnerabilidade são assistidos e algumas pessoas têm seus formulários revisados, podendo tirar suas dúvidas. De acordo com uma funcionária do ACNUR que trabalha em Pacaraima, é impressionante o aumento no número de pedidos de refúgio nos últimos meses. Em uma pesquisa feita no ano passado pela Polícia Federal, já era possível observar esse crescimento como mostra a Figura 3.

Figura 3 – Solicitações de migrantes em Roraima no ano de 2018

SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO / PEDIDOS DE RESIDÊNCIA / AGENDAMENTOS EM RORAIMA



Fonte: Polícia Federal, 2018.

Por conta do grande fluxo de pessoas, a realidade hoje na fronteira faz com que sejam observadas filas enormes para atendimento, com as pessoas tendo que aguardar por horas ou até dias em bancos sem encosto para obter documentação. Alguns não conseguem vaga nos abrigos e se deparam com a realidade de viver nas ruas em um país estranho. É importante citar que mais de 50% dos migrantes que chegam da Venezuela hoje são crianças e que é possível observar diversas famílias inteiras morando nas ruas das cidades de Pacaraima e Boa Vista.

Com o fluxo migratório aumentando na região e a falta de funcionários e recursos mobilizados pelo Estado brasileiro para promover a integração e acolhimento daqueles que chegam à fronteira, a força-tarefa ainda não conseguiu promover os objetivos de sua criação. Foram reformados e criados abrigos em Boa Vista e Pacaraima com a finalidade de estabelecer espaços temporários para que os imigrantes não ficassem nas ruas em condições de grande vulnerabilidade. Porém, ainda hoje existem centenas de venezuelanos vivendo nas ruas de Roraima, sem local para se abrigar a noite e, principalmente, sem comida.

De todo modo, os abrigos são fundamentais na vida de milhares de pessoas que estão na região, principalmente as crianças, funcionando como espaços de acolhimento para os que conseguem ali residir. Diferentemente de um campo de refugiados, os abrigos não possuem uma estrutura muito desenvolvida e não abrangem a questão dos serviços. Já os campos costumam ser maiores, sendo compostos por diferentes estabelecimentos e estruturas que, em alguns casos, podem ser comparados à cidades.

Em visita ao maior abrigo de Boa Vista, denominado Rondon 3, podemos observar a estrutura onde vivem hoje mais de 1000 pessoas. A ideia é que os venezuelanos que estão entre solicitantes de refúgio, refugiados e residentes temporários não fiquem o dia inteiro no abrigo, buscando se integrar à região.

No Rondon 3 há uma gestão compartilhada entre a Força-tarefa e a AVSI, ONG contratada pelo ACNUR para cuidar do dia a dia no abrigo. Os militares brasileiros são responsáveis pela alimentação, transporte de um abrigo para outro, segurança do abrigo, além da manutenção das suas estruturas (esgoto, rede elétrica e água). Enquanto isso, a AVSI conta com um corpo de 8 funcionários e 4 estagiários e fica responsável pelo monitoramento do dia a dia e das necessidades dos migrantes.

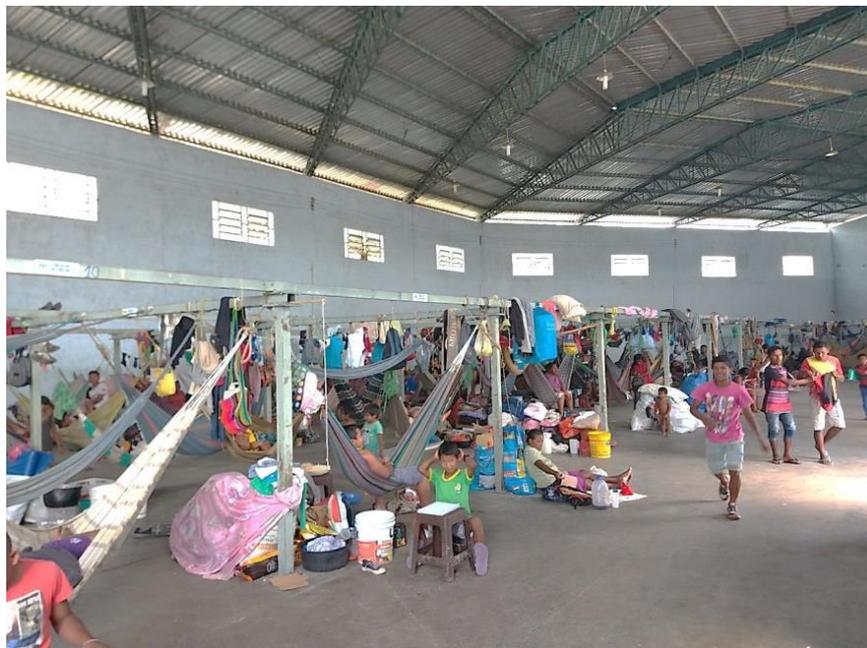
Como as pessoas migrantes não têm serviços de saúde dentro dos abrigos, acabam por recorrer ao sistema público brasileiro. No entanto, um funcionário da AVSI que trabalha diariamente com os migrantes expôs que não é raro os venezuelanos chegarem ao abrigo relatando casos de xenofobia até mesmo institucional, por exemplo dentro dos hospitais, por

funcionários públicos que preferem atender primeiro aos brasileiros, deixando os venezuelanos na espera por muitas horas.

Com relação aos migrantes indígenas venezuelanos, existem atualmente em Roraima dois abrigos exclusivos: o Pintolândia, em Boa Vista, com aproximadamente 750 indivíduos e o Janokoïda, em Pacaraima, com uma média de 630 indígenas. Em relato escutado no abrigo Janokoïda, uma senhora de 62 anos da etnia Warao com o rosto profundamente marcado pelas suas vivências e acompanhada do seu neto de 8 anos disse: “Eu decidi sair da Venezuela depois que vi o pai e o tio dele morreram de fome, aí viemos para cá, está tudo muito difícil, muito.”

O abrigo de Pacaraima fica próximo da fronteira e é possível observar diversos índios acampados do outro lado da rua, já que não conseguiram espaço para viver dentro do Janokoïda. Quando chegamos ao abrigo da comunidade indígena Warao, foi possível perceber a precariedade das instalações, da limpeza e do acesso a itens básicos. Fomos abordados por dúzias de mulheres e crianças que buscavam desesperadamente vender seus lindos e bem confeccionados artesanatos. Os preços eram singelos e, dentre as pessoas com quem conversamos e que viviam no abrigo, a maioria relatou ainda estar passando por situação de escassez de produtos, medicamentos e, principalmente, de comida.

Figura 4 – Abrigo Janokoïda em Pacaraima – Redário



Fonte: BAENINGER; SILVA. 2018, p. 97.

O abrigo é dividido entre espaços de descanso com diferentes e coloridas redes espalhadas e uma visível carência de recursos básicos de higiene e privacidade. Um dos

indígenas com quem conversamos relatou que muitos de sua etnia passavam por situação de extremo desespero na Venezuela e que centenas deles morreram de fome. Por isso, acreditam que o acolhimento no Brasil foi fundamental para suas sobrevivências e são gratos por terem conseguido educação para a sua comunidade e medicamentos, como remédios para diabetes, algo que não estavam conseguindo na Venezuela.

Alguns entrevistados do exército acreditam que os migrantes ficam confortáveis dentro dos abrigos, pois ali eles têm café, almoço e jantar e podem sair e entrar a qualquer momento. Por isso, afirmam que muitos não querem se introduzir na sociedade brasileira e procurar emprego, algo que os militares entrevistados percebem como uma marca cultural de povos da América do Sul.

O governo do estado de Roraima buscou atrair recursos institucionais e financeiros como resposta ao complexo quadro migratório. Nesse sentido, a confirmação de um cenário de adversidade, perigo e escassez acaba por produzir efeitos imediatos no imaginário da população que vai lidar no dia a dia com esses fluxos mistos de migrantes.

Não são somente pessoas que estão buscando uma melhora de vida no Brasil, mas muitos estão passando por situações de grande vulnerabilidade. No entanto, ao chegarem aqui são colocados como se fossem um só, um grupo de venezuelanos, uma crise. Atualmente na cidade de Boa Vista, há a ideia, por parte da população e reforçada pela mídia, que a região passa por um cenário de caos. Com efeito, os membros da sociedade civil observam a chegada dos Venezuelanos como o maior problema que ocorreu na história da cidade.

Cabe observar que, em momentos de crise e instabilidade, tendem a aumentar os discursos radicais seguidos pela busca por culpados. Sendo assim, muitos brasileiros chegam a denominar as pessoas refugiadas de terroristas, ladrões ou desocupados. Essa alcunha faz com que deixem de ser problematizadas diversas questões e soluções para a nova conjuntura na região.

Todos os brasileiros que conversamos informalmente nos arredores da cidade durante cinco dias em que estivemos em Boa Vista nos falavam que estão insatisfeitos com a chegada dos venezuelanos. Portanto, não pareceu chocar o linchamento público que foi cometido aos venezuelanos pela população brasileira no ano passado.

Nas entrevistas com gestores locais, há relatos que revelam um ressentimento local com relação aos venezuelanos. A região passou por transformações que tornaram a pobreza ainda mais visível e que, juntamente ao choque cultural, acabaram por criar uma estrutura de hostilidade, que pode ser atrelada ao cenário político muito tensionado em nosso país.

Ainda assim, a operação recém-criada para acolher venezuelanos no Brasil enfrenta um dos maiores desafios migratórios da história do país. A Operação Acolhida coordena diferentes atores na região da fronteira entre Brasil e Venezuela e apresenta diversas facetas, que se refletem em diferentes opiniões sobre o tema. O exército brasileiro tem buscado modificar a sua imagem após 21 anos de ditadura civil militar e enfatizou um papel de liderança em missões internacionais de paz empregadas em parceria das Nações Unidas.

Dentre as medidas tomadas em busca de regularizar a situação dos migrantes vindos da Venezuela no estado de Roraima, foi feita a Resolução Normativa n. 125 do Conselho Nacional de Imigração de 14 de fevereiro de 2017. A resolução concede residência temporária aos cidadãos de países fronteiriços não signatários do Acordo de Residência do Mercosul, possuindo prazo de um ano com possibilidade de prorrogação.

As consequências para os habitantes de Roraima são significativas e muitos da cidade acreditam que o fluxo venezuelano iniciou os problemas na região e são contrários a acolhida dos vizinhos. Por isso, fica clara a necessidade em capacitar agentes públicos locais e fortalecer as inúmeras atividades e voluntariados promovidos pela sociedade civil com maior capacitação de profissionais. A população local desconhece os dispositivos jurídicos que garantem os direitos e deveres dos imigrantes, mas também sabe que os seus direitos e deveres não estão sendo respeitados pelos órgãos do governo.

Dessa forma, mostra-se cada vez mais urgente a criação de soluções viáveis de acolhimento aos migrantes e promoção de empatia com a população brasileira que minimizem o quadro de violência que se acirra em Roraima. As políticas públicas têm que considerar as individualidades locais e priorizar a segurança dos indivíduos. Contudo, em muitos casos são os próprios organismos do Estado que provocam a situação de insegurança e a agressão aos indivíduos que estão no país, tornando-se necessário que outros órgãos e a sociedade civil estejam atentos ao que ocorre e atuem de modo a proteger os migrantes forçados que estão na região.

3.3.1 A atuação do ACNUR na gestão do fluxo venezuelano em Roraima.

Após 2015, o cenário global apresentou um crescente e expressivo número de refugiados e deslocados forçados, provocando aumento no escopo de atuação do ACNUR. Surgiram novas razões para fluxos migratórios, que não estão contempladas pelas convenções

antigas e um maior estudo sobre esse tema pode ampliar o debate no campo das relações internacionais (ANDRADE, 2006). Em 2016, o ACNUR chegou em Roraima na sua primeira missão, mas o escritório nesse estado brasileiro só seria aberto no ano seguinte.

Por não ser um órgão monolítico e se adaptar a cada realidade e circunstância e ao que os Estados o permitem fazer, o ACNUR fez uma análise da conjuntura da região antes da sua atuação prática. Em diferentes países chegou a trabalhar com a mesma importância ou até maior que dos próprios Estados, possuindo escritórios ou sendo responsável por campos e abrigos de refugiados ao redor do mundo. Entretanto, no caso brasileiro, sua presença foi pequena, atuando sempre em parcerias e sem muitos funcionários e escritórios.

Com o aumento do fluxo de migrantes venezuelanos na América Latina, o órgão da ONU para refugiados passou a estar mais atuante no Brasil, onde foram abertos escritórios em Pacaraima, Boa Vista e Manaus. O ACNUR passou a operar na gestão da questão migratória compartilhando responsabilidades com diferentes atores envolvidos na fronteira de Pacaraima e em Boa Vista. Segundo dados do ACNUR, os estados com mais solicitações de reconhecimento do status de refugiado em 2018 foram Roraima, com 50.770 casos, seguido pelo Amazonas, com 10.500, e São Paulo, com 9.977.

Martin e Simmons (1998) atentam para a dimensão humana do tema, que envolve diretamente a vida de milhões de indivíduos em condições de vulnerabilidade. Em locais que não costumam receber grandes números de pessoas migrantes, o órgão da ONU para refugiados é, muitas vezes, a única opção para milhares de pessoas. O ACNUR procura dar assistência a famílias que foram forçadas a deixar seus lares por causa da guerra, de perseguições ou, no caso do Brasil que participa da Declaração de Cartagena, por violações que foram cometidas aos direitos humanos. A demanda por abrigo e suprimentos essenciais, como cobertores, utensílios de cozinha, alimentos, água potável e acesso a serviços vitais é algo que chega juntamente com as pessoas que buscam o refúgio em um novo país.

A resposta do ACNUR no Brasil foi fomentada em estreita coordenação e colaboração com outros atores, mais notavelmente a OIM, o exército brasileiro e ONGs. Envolvido no fluxo migratório em Roraima, o ACNUR tem trabalhado para ajudar a proteger os direitos dessas famílias e a dar-lhes um local seguro para chamar de casa.

Figura 5 – Abrigo Rondon 1, Roraima,
junho 2019



Fonte: BRAGA SANTOS, 2019.

Através de iniciativas humanitárias, sociais e de desenvolvimento mais amplas nos níveis nacional e regional, o ACNUR tem planos e respostas para aumentar a eficiência, a busca de soluções e a eficácia no Brasil, segundo uma funcionária que trabalha na fronteira em Pacaraima. A maioria dos migrantes que chega ao Brasil vindo da Venezuela (82,4% do total em 2017) solicita o status de refugiado, tendo em vista que é uma das formas de conquistar permanência regular e possibilidade de acesso ao mercado de trabalho (BAENINGER; SILVA, 2018).

Segundo dados divulgados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) na 4ª edição do relatório “Refúgio em Números”, o Brasil reconheceu, apenas em 2018, um total de 1.086 refugiados de diversas nacionalidades. Com isso, o país atinge a marca de 11.231 pessoas reconhecidas como refugiadas pelo Estado brasileiro. Desse total, os sírios representam 36% da população refugiada com registro ativo no Brasil, seguidos dos congolese, com 15%, e angolanos, com 9% (ACNUR, 2018)

Somente em 2017 os venezuelanos realizaram mais de 111 mil pedidos de obtenção do *status* de refúgio no Brasil, muitos dos quais foram negados, sendo atualmente uma das maiores populações de migrantes forçados do mundo. O ACNUR reproduz valores e ideias do regime internacional de refugiados que, em determinados momentos, se convertem em entraves para

uma maior efetividade na resolução de problemas que estão no cotidiano dos migrantes forçados da contemporaneidade. O regime que é utilizado pelos principais países no mundo contemporâneo não inclui as novas configurações pós-Guerra Fria e as novas crises sociais e conflitos, além das mudanças ambientais.

Para Moulin e Nyers (2007), o órgão da ONU para refugiados está inserido em uma sociedade política global que é ambígua e na qual se encontra espaço para que relações de poder ocorram envolvendo diferentes atores (MOULIN; NYERS, 2007). Ainda que esteja subordinado a soberania do Estado brasileiro, é possível perceber a força de órgãos como o ACNUR, que, mesmo limitado, consegue interferir diretamente sobre o destino dos migrantes forçados em Roraima.

As fontes primárias, secundárias e entrevistas realizadas no Rio de Janeiro e em Roraima apontam para a influência do órgão da ONU em questões relativas tanto a proteção e construção de abrigos, quanto na facilitação à integração ou em incentivos a difusão de conhecimento na temática. Apesar de não atuar com muita intensidade em território brasileiro ao longo de sua história, o ACNUR está mais presente atualmente, principalmente na região norte do país, e tem feito a sua presença ser notada.

No campus da UFRR foi fundado, em 2018, o Centro de Referência ao Imigrante (CRI), que presta acolhimento e recepciona os venezuelanos que chegam em terras brasileiras. O ACNUR atuou em convênio com a universidade providenciando recursos e mobiliário para que o CRI pudesse ter início. O centro é um auxílio prático na vida dos migrantes, promovendo aulas de português, auxílios jurídicos e até mesmo ajuda para obtenção de carteira de trabalho. No entanto, mesmo que sejam oferecidos cursos gratuitos de português na UFRR, ela fica a uma distância de uma hora e meia caminhando do maior abrigo que é o Rondon 3. Isso faz com que muitos venezuelanos que não têm como pagar transporte acabem desistindo.

O ACNUR não reconhecia o fluxo migratório venezuelano como um caso de refúgio até muito recentemente, mas isso não o impediu de trabalhar na proteção do complexo fluxo misto que tem se apresentado em Roraima. O órgão passou a funcionar com o auxílio de parceiros implementadores de modo a proteger os deslocados forçados e tem feito importante pressão às autoridades de Boa Vista para uma maior atenção sobre o tema.

A partir de 2017, com a OIM mais unida ao ACNUR na recepção aos venezuelanos no Brasil, começou um trabalho conjunto na fronteira em Pacaraima, buscando uma melhor compreensão dos fluxos mistos e o desenvolvimento de normas e práticas para os migrantes que chegavam na região. Na experiência venezuelana no Brasil, a OIM passou a estar mais

preocupada com o aumento da proteção a todas as modalidades migratórias e a conduzir parte da integração da população.

A OIM já colaborava com internalização de normas e tinham projetos de monitoramento de política migratória, além algumas áreas de colaboração institucional e técnica. Por isso, atualmente a OIM assume a questão das residências e outras categorias migratórias e entra com a logística da integração trabalhando diretamente com o ACNUR.

Em comunicado divulgado em conjunto pelo ACNUR e OIM em abril de 2019, é ressaltada a importância em se desenvolver uma maior comunicação e coordenação entre os governos que estão recebendo grandes fluxos de migrantes vindos da Venezuela. Porém, há um evidente cuidado para não empregar a palavra refúgio ao se referir a essa migração. O artigo fala em “situação humanitária do povo venezuelano em mobilidade humana na região”¹² (OIM, 2019, tradução nossa), mas ainda não considerava que fossem pessoas refugiadas.

A OIM apoia o processo de chegada e identificação dos migrantes na fronteira além de monitorar o movimento, auxiliando no encaminhamento para abrigos públicos e tendo atuado, em 2018, na primeira transferência voluntária de aproximadamente 265 venezuelanos para São Paulo e Cuiabá. No mesmo ano, mais de 1.500 migrantes em Roraima foram transferidos voluntariamente para diversas cidades do Brasil, como Rio de Janeiro, Brasília, Paraná e Manaus.

No âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello foi instrumentalizada uma pesquisa em 2018 para identificar o perfil sociodemográfico e laboral dos migrantes venezuelanos que têm chegado ao Brasil. A pesquisa, que uniu o ACNUR, a UFRR e a Universidade de Brasília (UNB), fez um diagnóstico importante sobre os imigrantes venezuelanos e contou com profunda análise de dados e ações individuais de acadêmicos (BAENINGER; SILVA, 2018, 84). O ACNUR fomenta pesquisas e esclarecimento sobre as migrações forçadas além de auxiliar na recepção e financiar o acolhimento de muitos migrantes.

Uma das críticas dos acadêmicos às ações do ACNUR na gestão da crise é que o órgão tem seguido uma lógica *top-down*, com políticas que foram elaboradas em Genebra, onde é a sua sede, e que não levam em consideração particularidades da região. Muitas das políticas adotadas na gestão do fluxo migratório venezuelano foram preparadas por funcionários que não estão no país e são implementadas não só nos escritórios do ACNUR no Brasil, mas pelo Estado brasileiro, sociedade civil e outras ONGs (BAENINGER; SILVA, 2018)

¹² O texto em língua estrangeira é: “situación humanitaria de las personas venezolanas en movilidad humana en la región ”

O regime internacional de refugiados, sendo um importante arranjo que conta com diversas convenções assinadas pelo Brasil, tem influências no comportamento do país em relação aos imigrantes que chegavam ao país. Porém, apesar do aumento significativo nas solicitações de refúgio pelos migrantes venezuelanos, eles não estavam sendo reconhecidos como um caso de refúgio nem pelo Governo Federal e nem mesmo pelo próprio ACNUR até maio de 2019. Isso teve impactos na vida de milhares de pessoas que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade e buscavam o *status* de refugiado desde o acirramento do cenário econômico e político na Venezuela.

Segundo dados do ACNUR, Roraima recebeu quase 16 mil solicitações em 2017 e, no ano seguinte, teve um aumento de mais de 300%, sendo o maior número de solicitações de reconhecimento de condição de refugiado no Brasil. Foram mais de 80 mil solicitações em 2018, sendo que, somente de pessoas venezuelanas, foram 61.681 solicitações. O segundo local de solicitantes é o Haiti, com apenas 7 mil, e, na sequência, 2.749 vindos de Cuba. (ACNUR, 2018)

De acordo com Keohane (1977), as instituições importam no cenário mundial e, algumas delas, como a ONU e a Igreja Católica, conseguem gerar padrões de comportamento, moldando preferências de políticas dentro dos Estados. O não reconhecimento dos venezuelanos por parte do ACNUR como um caso de refúgio reforçou a preferência do CONARE em não conceder o *status* a maior parte dos deslocados forçados da Venezuela.

Mesmo assim, o ACNUR já estava exercendo forte interlocução com governos, ONGs e membros da sociedade civil desde 2017, ficando responsável pelas solicitações das pessoas que pediam refúgio, pela gestão de diversos abrigos e por providenciar assistência emergencial para os migrantes. As ONGs e outras instituições da sociedade civil que também estão em parceria são os principais parceiros do ACNUR para promover apoio aos migrantes venezuelanos.

Diferentemente de outras operações que ocorrem no mundo, em que o ACNUR assume a função de gestão e coordenação dos abrigos, o caso brasileiro é diferente. Aqui as forças armadas ganharam destaque a partir de 2018 e estão em associação com agências parceiras implementadoras. A AVSI implementa o trabalho que em outros países é todo gerido pelo próprio ACNUR, como a gestão de alguns abrigos em Boa Vista.

No Brasil, com a criação da Operação Acolhida, o Governo Federal ficou com o comando da operação, mas ainda existe toda a intermediação feita pelo ACNUR, na qual o órgão promove diversos acordos e parcerias que são indispensáveis para o funcionamento da força-tarefa.

Na prática o ACNUR em Roraima, operando desde junho de 2017, trabalha com Proteção, Registro, Programa, Relações Institucionais, Comunicação, Relatório, Planejamento, Coordenação e Gestão de Abrigos, Tecnologia da Informação e Administração/RH. (BAENINGER; SILVA, 2018, p. 81)

Em maio de 2019, o ACNUR lançou uma portaria reconhecendo que o fluxo migratório venezuelano deve receber a proteção internacional por meio do instituto do refúgio. Isso pode auxiliar muitos que buscam obter o status e ainda aguardam a decisão do CONARE.

O ACNUR coordena o Centro de Referência para Refugiados e Migrantes de Boa Vista em parceria com a UFRR. Os migrantes venezuelanos podem contar com diferentes serviços na universidade para uma melhor integração, mas não são disponibilizadas verbas para que possam se deslocar até a UFRR. São elaboradas iniciativas de inserção laboral, matrícula de crianças na rede pública de ensino.

Além disso, o ACNUR solicitou aos países a garantia de que as pessoas beneficiárias destas formas complementares de proteção não sejam deportadas, expulsas ou de qualquer outra maneira forçadas a retornar para a Venezuela – em linha com o Direito Internacional de Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. (ACNUR, 2018)

O órgão da ONU para refugiados apoia, desde sua primeira edição, o curso de Direito Internacional dos Refugiados para professores universitários que ocorre no Brasil, o qual já está na sua quarta edição. Em 2019, o curso ocorreu em Boa Vista e teve como tônica conjugar teoria com exemplos práticos sobre questões que envolvem pessoas refugiadas de modo a apontar situações que precisam ser reformuladas e outras que devem ser mais bem analisadas para o caso brasileiro. O curso foi todo ministrado e organizado por somente dois professores para uma média de 150 pessoas, dentre eles acadêmicos, membros da sociedade civil e alguns militares. O ACNUR, apesar de encorajar a realização, não deu grande suporte econômico para ajudar na sua execução.

No que se refere à atuação acadêmica, a universidade tem o papel de análise, crítica e valorização de ações positivas, podendo auxiliar em pesquisas que visem encontrar limites nas práticas e políticas relacionadas aos deslocados forçados. Ao incentivar cursos que analisem a multiplicidade de temas sobre as migrações é possível difundir a temática e gerar mais empatia e conhecimento geral sobre as pessoas deslocadas e sobre a complexidade nas mudanças que tem ocorrido nos últimos anos.

Além disso, ao final do curso, foi elaborada uma resolução¹³ com diversas recomendações a proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Dentre elas estão propostas de iniciativas que reduzam a xenofobia ou até mesmo de modificação no Protocolo provisório que

¹³ Recomendações de Roraima para a Proteção das Pessoas Refugiadas no Brasil.

é entregue aos solicitantes de refúgio, já que o mesmo não é aceito por vários órgãos públicos e os números não tem a mesma quantidade de dígitos dos documentos brasileiros, prejudicando a integração.

Observam-se muitas lacunas na proteção dos deslocados forçados no Brasil e limitações da atividade do ACNUR na proteção ao venezuelanos. Contudo, segundo funcionário da ONG AVSI, responsável pelo abrigo Rondon 3 em Boa Vista, “sem o ACNUR essa operação não existiria. Eles fazem um trabalho impressionante. É o mandato deles.” O relato sobre a Operação Acolhida revela o papel de destaque do ACNUR na gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil e demonstra que, sem a sua presença, o gerenciamento da assistência a milhares de pessoas seria ainda mais escasso e dificultado.

3.4 O ACNUR cumpre sua principal função no Brasil?

O Brasil se tornou um grande receptor para migrantes sul-sul e é nesse contexto que ocorre a migração venezuelana de caráter multifacetado, demandando diferentes respostas para a proteção de milhares de pessoas. Muitos refugiados em Roraima disseram que reconhecem e agradecem a acolhida e assistência do ACNUR e do Brasil, mas revelam passar ainda por necessidades básicas que os impedem de conseguir uma vida digna e mais humana. Os venezuelanos hoje vivem em abrigos muito quentes, alguns tomados por mosca e falta de serviços básicos, sem contar com milhares de pessoas que vivem nas ruas das principais cidades de Roraima. Por não terem os direitos humanos assegurados pelo Estado brasileiro, essas pessoas não conseguem contar com um eficaz processo de integração e sofrem as consequências que vão desde o xenofobismo até a falta de moradia.

Adriana, que trabalhava na Cruz Vermelha no sul do Brasil, ficou sabendo da situação da fronteira em Roraima e atualmente presta assistência voluntária junto a organismos da sociedade civil, relatou, em junho de 2019, que a situação em que vivem os migrantes venezuelanos em Roraima ainda está muito crítica. Porém, ela entende que sem o ACNUR estaria muito pior. Isso demonstra que muitos refugiados continuam sofrendo violações aos direitos humanos e tem seus direitos civis suprimidos quando chegam ao Brasil. Alguns chegam a pedir para serem reassentados e, mesmo aqui, passam por situação de forte vulnerabilidade e violações aos seus direitos humanos.

O Brasil passa hoje por uma demanda de ação humanitária com relação aos vizinhos venezuelanos que tem se tornado um desafio ainda maior com a ascensão de políticos e juízes conservadores no poder federal. A chegada de Jair Bolsonaro à presidência, um político de extrema direita com posições abertamente contra os direitos humanos e contra os refugiados, faz com que o avanço nas políticas migratórias brasileiras e a proteção aos migrantes esteja em perigo.

Recentemente foi criada a Portaria MJ nº 666/2019 sobre deportação sumária de estrangeiros considerados “perigosos”, que já é observada por diversos especialistas como um retrocesso na política migratória brasileira. Nesse sentido, esta Portaria poderá ter impactos profundos como, por exemplo, revogar *status* de alguns refugiados, reforçar justificativas do CONARE para negar solicitações ou, até mesmo, deportar alguns migrantes que já estão em território brasileiro. Três defensores públicos do Grupo de Trabalho Nacional Migrações, Apatridia e Refúgio emitiram uma nota técnica considerando essa atitude do Governo Federal como um risco à governança migratória no Brasil. Na nota técnica alegam que a portaria “viola diversos dispositivos da Constituição, da Lei no 13.445/2017 (Lei de Migração) e da Lei no 9.474/97 (Lei do Refúgio), especialmente pela violação à garantia do devido processo legal no âmbito migratório (...)” (DPGU, 2019, p.13).

O desafio da migração Venezuela na região compele a coordenação de esforços para promover a gestão do fluxo, assistência aos refugiados e solicitantes e na promoção da acolhida dessas pessoas. Nesse sentido, a ampliação do regime internacional de refugiados e da atuação do ACNUR no Brasil se mostram necessárias e urgentes. Quando o Estado falha em acolher, é importante que as pessoas que se deslocaram forçadamente tenham assistência e acolhida.

A operação acolhida está bem organizada, mas ainda falta muito a ser feito. O Brasil está recebendo o maior fluxo de refugiados de sua história e está operando ainda como uma linha de produção. Os migrantes recebem a documentação assim que chegam, mas estão sem qualquer privacidade e ainda em condições precárias. A alimentação fornecida na fronteira é muito escassa e os migrantes só recebem abrigo garantido por um ou dois dias. Após isso, se não conseguirem vaga nos abrigos fornecidos pelo ACNUR, acabam morando nas ruas. O custo da acolhida com essa estrutura poderia ser feito de forma mais eficiente e com mais funcionários. Essa experiência se converterá em *expertise* de ação para o Brasil no campo migratório e na cooperação internacional.

Os órgãos ACNUR, OIM, UNFPA, UNICEF e também o comandante da Operação Acolhida receberam o Prêmio Direitos Humanos 2018 (GODINHO, 2018) pelo Ministério dos Direitos Humanos do Brasil enquanto a sociedade civil de Roraima não é reconhecida e está

agindo de maneira mais eficaz e mais ativa na proteção dos migrantes venezuelanos desde o início do fluxo. Segundo o coronel Ronaldo do exército, enquanto as organizações internacionais legitimam a ação como modelo, também apoiam a ideia de crise que gera pânico moral na população local. É evidente que o ACNUR não consegue estender a sua proteção a todos os migrantes em situação de vulnerabilidade no Brasil e isso faz com que o órgão da ONU necessite maior atenção e investimentos. Observar um dos maiores fluxos de refugiados da contemporaneidade, partindo do ACNUR, é uma das inúmeras lentes de análise para que consigamos pensar sobre a dinâmica migratória que vem modificando a realidade brasileira assim como sobre o refúgio no Brasil e no mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Relações Internacionais podem fornecer importantes ferramentas analíticas para pensarmos nas conjunturas migratórias recentes que ocorrem no Brasil e no mundo. Analisar os modos de agir, a relevância e a importância histórica do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é somente uma das inúmeras lentes que podem ser utilizadas para entendermos um fenômeno mais amplo que é o refúgio.

O sistema internacional de Estados é produtor e reproduzidor da figura do refugiado e está ligado a criação de instituições e regras para os diferentes atores que se articulam. As últimas décadas viram a consolidação de braços humanitários voltados para a governança de fluxos migratórios, e o ACNUR evoluiu ao longo de sua história, chegando a ser considerado um ator global importante nos casos de deslocamento forçado. O atual Secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Antônio Guterres, exerceu o cargo de Alto Comissário do ACNUR por uma década e mantém em suas falas destaque para questões de refúgio.

A cooperação entre os Estados foi realizada através do multilateralismo e do Direito Internacional, com a criação de regimes voltados para áreas específicas. No caso do refúgio, foram criados o ACNUR e a Convenção de 1951, definindo quem seria abarcado na definição de refugiado. O multilateralismo permite que existam princípios internacionais e organizações como o ACNUR e o Direito Internacional faz com que exista um regime internacional de refugiados. O ACNUR produz as diretrizes para o acolhimento, integração e reconhecimento dos refugiados, estando assim ligado ao regime do refúgio. Além disso, juntamente a governos nacionais, promove repatriações, reassentamentos, pesquisas e busca soluções para minimizar a situação dos refugiados (SILVA, 2013).

Seguindo essa linha de pensamento, algumas regiões, como a África e a América Latina, chegaram a rever e ampliar o conceito previsto na Convenção de 1951 através de instrumentos regionais que se adequassem mais a cada local. A Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984, defenderam a expansão da possibilidade de obter o reconhecimento da condição de refugiado de modo a contemplar um maior número de pessoas. O regime internacional teve suas ampliações regionais propiciando maior garantia de reconhecimento de proteção e assistência, porém na prática nem tudo ocorre como a teoria espera. As lacunas e dificuldades em classificar os migrantes internacionais, a soberania dos Estados e a falta de financiamento estão entre os principais entraves que o ACNUR encontrou ao longo de sua trajetória.

O último relatório do ACNUR, divulgado em 2019, identifica 25,9 milhões de refugiados, 41,3 milhões de deslocados internos e 3,5 milhões de solicitantes de refúgio, totalizando 70,7 milhões de pessoas obrigadas a deixarem suas casas e buscar abrigo em outras regiões. Segundo dados do órgão, mais da metade dos refugiados são crianças e os países em regiões desenvolvidas receberam somente 16% dos refugiados, enquanto um terço da população global de refugiados (6,7 milhões de pessoas) estava nos países menos desenvolvidos.

Ainda hoje, a maioria das pessoas que são obrigadas a abandonar suas casas realiza a migração dentro de seu próprio país de origem, revelando que não podem contar com a proteção dos seus Estados e nem mesmo da comunidade internacional, ainda que vivendo em condições de vulnerabilidade. Além disso, o atual reconhecimento do *status* de refugiado está ligado apenas a direitos civis e políticos, enquanto deveriam ser mais amplos, abrangendo também direitos econômicos, sociais e culturais (CIERCO, 2017, p. 16).

Os obstáculos do ACNUR estão ligados diretamente a ameaças de vida para muitas pessoas que estão em trânsito, já que não tem como receber um tratamento adequado para as situações que se apresentam. Isso demonstra que a promessa de criação do ACNUR não foi totalmente atendida. Até mesmo alguns refugiados que estavam sob a sua jurisdição não conseguiram ter assistência adequada ao longo dos anos de operação do órgão.

Embora tenha muitos sucessos nos últimos 50 anos, respostas lentas e inadequadas a emergências de refugiados e crises de proteção têm, por vezes, arriscado a vida de um número incontável de pessoas. Uma série de restrições internas e externas inibe a organização de atingir seu impacto total. A ausência de uma base de recursos autônoma para o ACNUR e as limitações de mandato e competências da organização continuam a limitar sua resposta. No entanto, como aponta o próprio ACNUR, se o órgão não existisse, centenas de milhares, se não milhões, de pessoas refugiadas ficariam desassistidos e desprotegidos.

Quando foi criado, o ACNUR somente operava com pessoas refugiadas e com contornos limitados tanto temporalmente quanto territorialmente, estando diretamente ligado às questões europeias. Ao longo dos anos, passou a prestar assistência a deslocados internos e até mesmo apátridas, alargando o seu mandato, tendo sido fundamental para seu crescimento a coordenação de atividades de assistência direta a migrantes.

Nos últimos anos, a fim de demonstrar sua importância, o ACNUR tem cooperado regularmente na contenção dos deslocados internos dentro dos países de origem e na execução de programas de repatriação. O órgão promove principalmente assistência, como entrega de comida, abrigo e remédios a refugiados e populações afetadas por guerras. Assim, com o

aumento do fluxo migratório na América Latina a partir do acirramento das questões políticas e econômicas na Venezuela em 2015, o ACNUR passou a ter maior atividade em solo brasileiro, abrindo diferentes escritórios e auxiliando na recepção de refugiados vindos dos países vizinhos.

Além de atuar na área de identificação dos refugiados na região da fronteira e de coordenar a integração das pessoas refugiadas em Roraima, o ACNUR tem promovido parcerias com universidades e organizações não-governamentais (ONGs) por todo o país. A participação na Operação acolhida tem feito o papel do ACNUR ser notado na região de Roraima e o órgão tem o reconhecimento de todos os parceiros como peça fundamental no acolhimento de refugiados. A difusão de informações e de auxílios econômicos às pessoas refugiadas também fez parte de uma das formas de atuação do ACNUR no Brasil.

Existe grande potencial criativo na convivência, coexistência e confrontação positiva que as pesquisas acadêmicas e membros da sociedade civil podem desenvolver com e para as pessoas migrantes. A troca entre indivíduos e o diálogo tem o poder de proporcionar transformação social e criar pontes entre pessoas de culturas diferentes. As metodologias participativas de pesquisa, para além da documental, associadas a organizações da sociedade civil e organizações internacionais podem criar conhecimentos e competências que gerem auxílios práticos na vida de milhares de pessoas.

O refúgio está atrelado a diversos temas que vão desde a dinâmica de comércio de armas leves, que possui um efeito na produção global de violência, até mesmo a governos que estão passando por graves tensões internas, como a Venezuela. O caso venezuelano foi importante para esta pesquisa, pois se traduziu em uma lente de observação da atuação do ACNUR em um caso recente de migração forçada. Diante do quadro divulgado internacionalmente, que aponta para o crescente fluxo de migrações forçadas nos últimos anos, o objetivo desta pesquisa era analisar se o ACNUR está sendo eficaz em proteger pessoas deslocadas à força no contexto brasileiro.

A partir da visita em Roraima e de vasta pesquisa bibliográfica, foi possível verificar que é relevante a presença do ACNUR no estado, assim como as parcerias desenvolvidas. A ação humanitária é significativa, mas há necessidade de maiores investimentos, autonomia para o uso das verbas e até mesmo uma flexibilização na estrutura interna do órgão, dando mais espaço para as diferentes vozes que se interligam nos escritórios do ACNUR. No Brasil, ainda há escassez de funcionários do órgão, principalmente na fronteira de Roraima, como apontado pela funcionária do ACNUR entrevistada na sede da Operação Acolhida, em Pacaraima.

Existe grande sensibilidade em histórias emocionantes de homens, mulheres e crianças que enfrentaram profundas adversidades, se salvaram e conseguem ainda sonhar com vidas reconstruídas. No entanto, atualmente o Brasil e diversas regiões do mundo vêm presenciando demonstrações xenofóbicas, preconceituosas e agressivas sobre os deslocados forçados, além de um fortalecimento de partidos de extrema direita. Dessa forma, é necessário que ACNUR se reinvente diante da difusão de discursos de ódio, principalmente voltados para estrangeiros e minorias, e da propagação do medo em muitas regiões do mundo.

Hoje temos um número mais elevado de pessoas forçadas a abandonar suas casas do que aquele após a Segunda Guerra Mundial. O passado colonial explorou, espoliou e retraindiversos países ao redor do mundo e esse histórico gerou consequências que são sentidas atualmente e fazem com que milhões de pessoas se tornem refugiadas. Ao mesmo tempo, temos mudanças políticas e econômicas em países, como a Venezuela, que também contribuem para gerar mais fluxos migratórios. Nas mídias sociais e até mesmo por parte de governos a palavra “crise de refugiados” é enfatizada. Porém, deve ser problematizada a nomenclatura que define os fluxos migratórios atuais, pois denota algo ruim, gerando medo e insegurança.

A cada dia de 2018, uma média de 37 mil pessoas foram forçadas a fugir por causa de guerras ou perseguição política. As histórias dessas pessoas importam e o ACNUR é um importante meio de auxiliar indivíduos que querem (re)existir. Como um órgão de atuação global e de interseção com governos, sociedade civil e outras organizações, o ACNUR tem o papel de criar caminhos e soluções para a questão do refúgio no mundo. Apesar dos números serem expressivos, o deslocamento forçado não deve ser encarado como algo necessariamente negativo e alarmante, mas sim visto como o resultado de uma série de escolhas de pessoas e atores do sistema internacional.

As pessoas refugiadas estão em busca da construção de caminhos e escolhas de vida. Até onde os atores globais estão dispostos a cooperar internacionalmente e romper barreiras nacionais? É uma pergunta que não parece ter resposta exata, mas a pesquisa deve gerar mais perguntas do que respostas. Ao invés de muros, que as nossas pesquisas possam erguer pontes entre academia, organizações, sociedade civil e pessoas refugiadas.

A Operação Acolhida, como uma parceria entre o Governo Federal e diferentes atores, inclusive o ACNUR, foi uma forma de organizar, proteger e catalogar os imigrantes que chegavam à fronteira no Brasil. Porém, após a liberação dos documentos e da entrada dos migrantes, muitos acabaram ficando sem ter a quem recorrer e não conseguiram condições mínimas para suas vidas. Essa situação demonstra que se faz necessária uma maior ação do ACNUR em Roraima, visto que o governo não consegue atuar sozinho. Promover a proteção,

o melhor acolhimento e integração dos refugiados, solicitantes de refúgio e pessoas em situação de vulnerabilidade é possível, porém há que se estar mais ativo e presente na região.

É notório o papel de destaque que a opinião pública e a sociedade civil têm na vida de pessoas que estão vivendo a experiência migratória. O ACNUR, com sua expertise em propagandas positivas e ações voltadas para as pessoas refugiadas, pode contribuir para diminuir a imagem negativa dos venezuelanos que está no imaginário da população roraimense: de que os migrantes são pessoas amontoadas e associadas à violência, criminalidade e problemas sociais. Ao invés de serem vistos como uma grande massa homogênea, que os homens e mulheres que vieram da Venezuela possam ter maior acolhida e respeito a suas individualidades.

O ACNUR vem aumentando sua operação no Brasil e, apesar de restrito, acaba de abrir algumas vagas para novos funcionários, principalmente no escritório de Roraima. Com isso, os brasileiros recebem treinamento e expertise do ACNUR e podem atuar na recepção dos refugiados como funcionários de uma organização internacional. Além disso, o órgão também começou um trabalho mais incisivo de propaganda no ano 2019, buscando retratar de forma humanizada as pessoas refugiadas. São ressaltadas a cultura e a profissão e tenta-se acabar com alguns mitos sobre os refugiados.

O refúgio e as diferentes dinâmicas migratórias permitem aprender a resistir e a buscar alternativas para as imposições que as conjunturas e mudanças da história nos apresentam. O conhecimento crítico faz com que sejam rompidas ideias pré-estabelecidas e visões sobre os migrantes de indivíduos sem rumo. A universidade é um espaço de resistência, de escuta, de verbalizar e de poder contar e proteger as histórias e as pessoas refugiadas, que são cheias de capacidades, conhecimento e potencial de integração. Se os Estados e organizações internacionais aplicarem maior atenção e reconhecimento, esses homens e mulheres podem se tornar motivo de desenvolvimento e não de crise nos países que os recebem.

Signatário da Declaração de Cartagena (1984) e criador da Lei 9474/97, o Brasil buscou se adequar à realidade latino-americana e promover avanços no tema da migração forçada. No entanto, o Brasil passa por um momento singular em sua história com a chegada de milhares de refugiados venezuelanos nos últimos anos e com um governo que demorou para agir na região de Roraima. O país ainda precisa ampliar a acolhida às pessoas refugiadas, difundir o tema nas escolas, universidades, cidades e mídias. Porém, a realidade do país é de retrocesso em questões sociais, direitos humanos e há uma tentativa de limitação do avanço na causa do refúgio, principalmente por parte dos governantes.

O fluxo de migração venezuelana continua chegando ao Brasil devido aos desenvolvimentos políticos e socioeconômicos na Venezuela. A maioria das pessoas entra no Brasil pelo estado fronteiro de Roraima vem com necessidades urgentes, como alimentos, medicamentos e abrigo. Até 70.000 venezuelanos poderiam ter permanecido no Brasil até 2019 com cerca de 40.000 pessoas vindas da Venezuela vivendo em Boa Vista (10% da população local) e muitas outras instalando-se em outros estados do Brasil.

Com o aumento dos extremismos e de conflitos internos, muitos dos valores, regras e normas da cooperação internacional estão sob imensa pressão. Desse modo, as organizações internacionais devem estar mais presentes, principalmente para fiscalizar se o regime internacional de refugiados está sendo cumprido. O ACNUR possui legitimidade internacional para proteger e promover soluções para as pessoas refugiadas no crescente fluxo global de refugiados da década atual.

A presente dissertação desperta alguns questionamentos sobre a cooperação internacional, a evolução e os limites do Regime Internacional de refugiados. O ACNUR pode conquistar mais independência com relação aos principais doadores? A cooperação internacional ocorre somente em Estados que não tem muita força e experiência com casos de migração forçada? Como o ACNUR poderia tornar seu trabalho mais eficaz na proteção e reconhecimento do status de refugiado no Brasil? O regime internacional de refugiados deve ser ampliado? O ACNUR está escutando os refugiados e introduzindo suas demandas nas ações do órgão?

A pesquisa observou a atuação do ACNUR perante um dos maiores fluxos migratórios da região e para o Brasil, um país que não tinha um passado de forte acolhedor de refugiados e migrantes forçados. A observação e estudo sobre a chegada do ACNUR em Roraima e a construção da Operação Acolhida no Brasil revelam uma forte atuação do ACNUR na logística do fluxo migratório na região. O ACNUR foi imprescindível para que fosse realizada uma acolhida mais organizada e na construção dos abrigos que hoje se constituem na moradia de milhares de venezuelanos. No entanto, foi observado que a ajuda é importante, necessária, mas ainda limitada. Muitos migrantes forçados ainda se encontram em grave situação de vulnerabilidade, vivendo nas ruas e sofrendo com a violência e xenofobismo no Brasil. O ACNUR não consegue proteger integralmente os deslocados forçados e muitos acabam ficando desamparados. Isso nos leva a pergunta se o ACNUR pode e deve aumentar seu papel na cooperação internacional e influenciar o Brasil e outros Estados a uma maior preocupação com as garantias dos direitos humanos para os migrantes forçados que estão em seus territórios?

REFERÊNCIAS

ACNUR – ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Estatuto do ACNUR*. Resolução 428 (v) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

ACNUR – ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena*. Cartagena, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

ACNUR – ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Genebra, 2001. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-Guerra (1946-1952)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

ANNONI, Danielle (Coord.). *Direito internacional dos refugiados e o Brasil*. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018.

BAENINGER Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (Coord.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

BETTS, Alexander. *Forced migrations and global politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BETTS, Alexander, LOESCHER, Gil. *Refugees in International Relations*. Oxford University Press, 2011.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. Refugees in international relations. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (Eds.). *Refugees in international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BÓGUS, L. SILVA, J. in: CIERCO, Teresa et al. *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

BRAGA SANTOS, Mariana Fernandes. *Cuide, esta é sua casa – Abrigo Rondon 1*. Boa Vista. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 9.474*. 22 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019

BRASIL. *Estatuto do estrangeiro: regulamentação e legislação correlata (1980)*. 2. ed. Brasília: Senado Federal/Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf>>. 21 jul. 2019

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 13.445 – Lei da Migração*. 24 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em: 27 jan. 2019

BRASIL. Presidência Da República. Casa Civil. *Relatório Trimestral - Comitê Federal de Assistência Emergencial*. Maio 2018. Disponível em <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/20180621_relatorio-trimestral-final-consolidado.pdf/view>. Disponível em: 27 jan. 2019

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 666*. 25 jul. 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>>. Acesso: 27 jul. 2019.

CASTLES. Stephen. Entendendo a migração global: Uma perspectiva desde a transformação social. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, ano xviii, n. 35, p. 11-43, jul.- dez. 2010.

CHIMNI, B.S. The geopolitics of refugee studies: A View from the South. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, n. 4, p.350-374 1998

CIERCO, Teresa et al. *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

DPGU – Defensoria Pública-Geral da União. SGAJ/GTMR. *Nota Técnica nº 6*. Brasília, 26 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/portaria-mj-viola-direitos-leis-propria.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2019

ESPAÑA N.; PONCE Z., 2018. *ENCOVI – Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. Caracas, Venezuela: IIES-UCAB, fev, 2018. Disponível em: <<https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ucv-ucab-usb-encovi-pobreza-2017.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. DAPP – Diretoria de Análise de Políticas Públicas. Debate sobre a Lei de Migração nas redes mobiliza discurso de ódio. *FGV-DAPP*, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/debate-sobre-lei-de-migracao-nas-redes-mobiliza-discurso-de-odio/>>. Acesso em: 28 set. 2019

GATRELL, Peter. *The making of the modern refugee*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GODINHO, Luiz Fernando. Agências da ONU e Exército Brasileiro recebem prêmio de direitos humanos por resposta humanitária à situação venezuelana. *ACNUR Brasil*, Notícias, 22 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/22/agencias-da-onu-e-exercito-brasileiro-recebem-premio-de-direitos-humanos-por-resposta-humanitaria-a-situacao-venezuelana/>>. Acesso em: 03 abr. 2018

HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAMMERSTAD, Anne. *The Rise & Decline of a global security actor: UNHCR*, Refugee Protection & Security. Oxford University Press. 2014

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Las Teorías de los Regímenes Internacionales: Situación Actual y Propuestas para una Síntesis. *Foro Internacional*, 39, n. 4 (158), out. - dez. 1999.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. *Theories of international regimes*. New York: Cambridge University Press, 1997.

HEBENBROCK, Mariano. Imigração venezuelana no Brasil: Xenofobia e Racismo como Pano de Fundo. *Coletiva*, Dossiê 23 - Migrações recentes e refúgio no Brasil, 2018-2019.

HERNANDEZ, M. D. C. *O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu escritório: Criação e desenvolvimento institucional (1994-2014)*. Campinas: Universidade Estadual De Campinas, 2015.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SILVA, João Carlos Jarochinski, BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *R. bras. Est. Pop.*, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan. - abr. 2017

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. A contínua busca de proteção integral para pessoas refugiadas e outros migrantes. [Entrevista concedida a] Bruna Soares de Aguiar. *Argumentos*, Unimontes-MG, v. 15, n .1, p. 236-249, jan.-jun. 2018.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. *International institutions and state power: essays in international relations theory*. Boulder: Westview Press, 1989.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, Cambridge-MA, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

LOBO, Hélio. A Organização Internacional para os Refugiados e o Brasil. *Jornal do Comércio*, Rio de Janeiro, 1948, [s.n.].

LOESCHER, Gil. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. Nova York: Oxford University Press, 1996.

LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press. 2001a.

LOESCHER, Gil. *UNHCR and the erosion of refugee protection*. 2001b. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/unhcr-convention-50/loescher.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

LOESCHER, Gil; BETTS, A; MILNER, J. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century*. Abingdon, UK: Routledge, 2008. Global Institutions Series.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e "Status"*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization*, v. 52, n. 4, 1998.

MOULIN, Carolina; NYERS, Peter. We live in a country of UNHCR – refugee protests and global political society. *International Political Sociology*, v. 1, n. 4, p. 356-372, nov. 2007.

OIM – Organización Internacional para las Migraciones. Migration trends in the Americas: Bolivarian Republic of Venezuela – September 2018. *OIM*, Buenos Aires, 2018. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-EN_Septiembre_2018.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019

OIM – Organización Internacional para las Migraciones. Oficina Regional de la OIM para América del Sur. Comunicado de prensa conjunto de ACNUR y la OIM: tercera Reunión Técnica Internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas. *OIM*, Buenos Aires, 11 abr. 2019. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/news/comunicado-de-prensa-conjunto-de-acnur-y-la-oim-tercera-reuni-n-t-cnica-internacional-sobre>>. Acesso em: 23 jul. 2019

ONU. Assembleia Geral. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. New York, 19 set. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

POWER, Samantha. *O homem que queria salvar o mundo: uma biografia de Sergio Vieira de Mello*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política* v.18, n.37, p. 17-30, 2010.

RUGGIE, John, International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Responses to Technology*, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.

SAAVEDRA, Manuel Bastías. *Sociedad Civil en Dictadura – Relaciones Transnacionales, organizaciones y socialización política en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013.

SARMENTO, Wagner. *Sergio Vieira de Mello: o legado de um herói brasileiro*. São Paulo: Olhares. 2018.

SILVA, Antônio Marcos Dutra da. *Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados e*

a repatriação voluntária: uma leitura da experiência angolana (1975- 2013) Dissertação (Mestrado no Programa de Pós- graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, J.C.J. et al. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *R. bras. Est. Pop.*, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan.- abr. 2017

SILVA, Thalita Melo Silva; PACÍFICO, Andrea Maria C.P. O regime internacional dos refugiados e os instrumentos de proteção jurídica em nível internacional e latino-americano. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, v. 19, 2018

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. UNHCR, Oxford University Press. jan. 2000. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html>>. Acesso em: 13 mar. 2019

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. Jean-Pierre Hocké | Jean-Pierre Hocké (Switzerland) 1986–1989. *UNHCR - Central Europe*, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/ceu/361-en/about-us/the-high-commissioner-previous-high-commissioners-jean-pierre-hocke.html>>. Acesso em: 7 jan. 2018

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Venezuela situation. Responding to the needs of people displaced from Venezuela. Supplementary Appeal January - December 2018*. Geneva: UNHCR, mar. 2018. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf>>. Acesso em: 18 maio de 2019

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. *Global Trends. Forced Displacement in 2018*. Geneva: UNHCR, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

WEISS, Thomas George (org.). *The United Nations and changing world politics*. Boulder, CO Westview Press, Seventh edition. 2014