

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Ten Cel Inf ORLANDO MATTOS SPARTA DE SOUZA

**O aumento do fluxo de migrantes forçados no Brasil
como desafio para a preservação da Defesa Nacional no
século XXI**



Rio de Janeiro
2021

Ten Cel Inf ORLANDO MATTOS **SPARTA** DE SOUZA

O aumento do fluxo de migrantes forçados no Brasil como desafio para a preservação da Defesa Nacional no século XXI

Tese apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Militares.

Orientador: Profª Drª ANALÚCIA DANILEVICZ PEREIRA

Rio de Janeiro
2021

S729a Souza, Orlando Mattos Sparta de

O aumento do fluxo de migrantes forçados no Brasil como desafio para a preservação da Defesa Nacional no século XXI. / Orlando Mattos Sparta de Souza. – 2021.

180 f.: il.; 30 cm.

Orientação: Analúcia Danilevicz Pereira.

Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

Bibliografia: f. 160-180.

1. MIGRAÇÃO FORÇADA. 2. SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL. 3. DIREITOS HUMANOS. I. Título.

CDD 325

Ten Cel Inf ORLANDO MATTOS SPARTA DE SOUZA

O aumento do fluxo de migrantes forçados no Brasil como desafio para a preservação da Defesa Nacional no século XXI

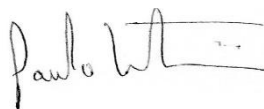
Tese apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Militares.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2021.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO



ANALÚCIA DANILEVICZ PEREIRA – Profª Drª - Orientadora
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



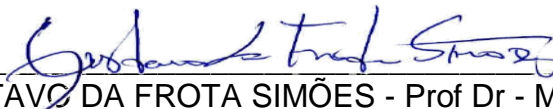
PAULO FAGUNDES VISENTINI - Prof Dr - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



TÁSSIO FRANCHI - Prof Dr - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



LEONARDO GRANATO - Prof Dr - Membro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul



GUSTAVO DA FROTA SIMÕES - Prof Dr - Membro
Universidade Federal de Roraima

Ciente



ORLANDO MATTOS SPARTA DE SOUZA – Ten Cel – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Danielle por ter sido a principal incentivadora na busca incessante do meu crescimento profissional e pessoal.

À memória de meu pai Sérgio Sparta que, ao lado de minha mãe Neca, me ensinou o verdadeiro significado das palavras perseverança, dedicação e “querência”.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Prof^a Dr^a Analúcia pela confiança em mim depositada ao longo destes 4 anos e pelas orientações precisas que, mesmo a longa distância, contribuíram decisivamente para a conclusão do trabalho.

Aos integrantes do Instituto Meira Mattos por sempre disporem de tempo para elucidar minhas dúvidas e discutir o conteúdo dos assuntos propostos no trabalho.

Ao Cel De Franciscis e ao Cel Franco Azevedo por entenderem os desafios de cumprir ao mesmo tempo as obrigações profissionais e a condução da pesquisa.

Ao meu amigo TC Checheliski por ter me ajudado a descobrir o caminho a ser dado ao trabalho e por me recobrir profissionalmente nos momentos mais conturbados.

Aos meus pais, meus irmãos, meus sogros e meus cunhados por terem apoiado as minhas decisões, que me levaram ao afastamento do convívio familiar, sem nunca deixarem de participar do processo de criação do trabalho.

Em especial à minha esposa por ter me incentivado a aceitar esse desafio, por ter sido minha parceira nos momentos de dificuldades me dando força, motivação e confiança para a condução da pesquisa, e por ter sido a minha principal “consultora” e “crítica”, me trazendo luz na interpretação dos assuntos estudados.

RESUMO

Esta tese apoia-se em um estudo de caso sobre a migração venezuelana e visa analisar a preservação da Defesa Nacional frente a potenciais fluxos de migrantes forçados, em razão de compromissos internacionalmente assumidos, sobretudo no que diz respeito à recepção dos migrantes. Os movimentos migratórios não são novos e integram o rol de fatores da evolução, sendo um dos elementos de preservação dos seres humanos que buscam melhores condições de vida. No cenário global contemporâneo, a migração forçada tem recebido a atenção da imprensa internacional e direcionado as agendas dos organismos internacionais e dos Chefes de Estado, haja vista o impressionante número de pessoas que atravessam as fronteiras dos seus países em busca acolhimento em terras estrangeiras em função de perseguições, conflitos, violência generalizada ou violação dos direitos humanos. Esse cenário provoca a eclosão de conflitos de ordem econômica e social, assim como desperta questões pertinentes à Defesa Nacional que devem ser analisadas à luz da Responsabilidade Internacional. Relativamente às questões humanitárias, o Brasil desponta no cenário internacional com sua legislação moderna e abrangente sobre os direitos dos refugiados e imigrantes. Na prática, o Brasil vem experimentando um aumento exponencial do número de solicitações de refúgio ou pedidos de vistos temporários por acolhida humanitária, especialmente por cidadãos venezuelanos, mas não se restringindo a esse povo. Já no âmbito interno, vem enfrentando crises políticas, econômicas e sociais. Cabe ao Brasil promover políticas públicas que atendam às obrigações humanitárias internacionalmente assumidas, aliando-as à Defesa Nacional e às inúmeras demandas dos nacionais brasileiros, no que se incluem pretensões como o desenvolvimento econômico e social. Nesse cenário, no caso do fluxo migratório venezuelano, o Estado brasileiro decidiu empregar as Forças Armadas para auxiliar na recepção destes migrantes. O presente trabalho tem como propósito analisar o fluxo de entrada dos migrantes forçados venezuelanos em território brasileiro, a partir de 2016, sob a ótica da Defesa Nacional e dos compromissos internacionais. E, ainda, visa a responder a seguinte questão de estudo: é possível garantir a Defesa Nacional sem violar os compromissos internacionais de acolhimento ao migrante forçado? Como conclusão, o trabalho levanta a mudança da percepção de acolhimento aos migrantes forçados no Brasil a partir de 2010, concretizada em 2017 com uma nova legislação migratória, que abrandou as discussões sobre segurança nacional previstos no antigo Estatuto do Estrangeiro e inseriu os conceitos da Segurança Humana, trazendo instabilidade e dificuldades para a Defesa Nacional. Porém, no caso venezuelano, observou-se que o emprego das Forças Armadas para a coordenação e controle do fluxo migratório reduziu os potenciais riscos à defesa, ao mesmo tempo em que auxiliou na recepção dos migrantes ao focar suas ações tanto nas questões relativas à defesa quanto na segurança humana. Isso trouxe estabilidade e segurança à região. É buscando contribuir com o desenvolvimento da Defesa Nacional que se insere a presente pesquisa, com vistas a dar subsídios de como acolher os potenciais fluxos de migrantes forçados nas fronteiras brasileiras sem que essa recepção se configure problemas para a segurança, defesa ou soberania do Brasil.

Palavras-chaves: migração forçada, segurança e defesa nacional, direitos humanos.

ABSTRACT

This thesis presents a case study about Venezuelan migration and focus on analysis how Brazil can maintain national security priorities while managing massive migrant flows and international humanitarian commitments to receive forced migrants. Mass migration is the result of many factors and it is not a new problem as human beings seek better living conditions. Current international events have seen a shocking number of people cross the borders of their countries to seek shelter in foreign lands due to persecution, conflict, widespread violence, and/or human rights violations. Forced migration caught the attention of the international press, heads of state and has directed the agendas of international organizations. Consequently, there has been an emergence of economic, social, and national security issues. These issues must be analyzed in the light of international responsibility. Due to modern and comprehensive laws that protect the rights of refugees and immigrants, Brazil is at the forefront of the international community in dealing with these problems. The Brazilian government has experienced an exponential increase in the number of asylum or temporary humanitarian visa applications by Venezuelans, and, at the same time, has been faces internal political, economic, and social crises. A natural tension exists for the Brazilian government to establish policies supporting the social and economic demands of its citizens, meeting international humanitarian obligations, and also national security requirements. In the case of Venezuelan migration, the Brazilian government chose to use it's military to assist in the reception of these migrants. The purpose of this paper is to analyze the flow of Venezuelan forced migrants to Brazil starting in 2016 from the perspectives of national security and international commitments. The paper addresses the following question: Is it possible to maintain national security without violating international commitments to deal with forced migration? As conclusion, this paper found that the way in which Brazil received migrant flows changed from 2010 to 2017 as a result of new legislation. New legislation in 2017 shifted the focus from national security, *Estatuto do Estrangeiro* (Foreigner Statute), to human security, which brought challenges to the national security. However, Brazil's use of the military to control and coordinative migrant flow reduced potential risks to national security. By focusing efforts on welcoming migrants and also ensuring human safety and security, the military brought stability to the region. This work seeks to contribute to the development of national security by providing an outlook on how to accommodate future forced migrant flows through Brazil's borders without negatively affecting Brazil's national security or sovereignty.

Keywords: forced migration, security studies, national security, human rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1 – Faixa de Fronteira brasileira.....	20
Figura 2 – Comparativo entre solicitantes ativos (de refúgio) e de registros ativos (visto temporário)	116
Figura 3 – Fluxo de acolhimento dos venezuelanos na Operação Acolhida.....	119
Tabela 1 – Migração forçada venezuelana na América Latina até 2019	105
Tabela 2 – Entrada e saídas do território brasileiro de venezuelanos nos pontos de fronteira	107
Tabela 3 – Registros venezuelanos no Brasil por classificação.....	108
Tabela 4 – Refúgio no Brasil – situação em relação à entrada de venezuelanos....	108
Tabela 5 – Distribuição dos imigrantes venezuelanos por idade	109
Tabela 6 – Resultado da Operação Controle	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACO	Ação Cível Originária
ANVISA	Agência de Vigilância Sanitária
CNE	Conselho Nacional Eleitoral
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIR	Organização Internacional para Refugiados
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDVSA	Petróleo da Venezuela S. A.
PF	Polícia Federal
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
PSUV	Partido Socialista Unido
R2P	Responsabilidade de Proteger
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima
SISMIGRA	Sistema de Registro Nacional Migratório
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	QUESTÃO DE ESTUDO	21
1.2	TESE DEFENDIDA	22
1.3	OBJETIVO GERAL.....	23
1.4	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
1.5	JUSTIFICATIVA	23
2	METODOLOGIA	26
3	O ESTADO E A SUA SOBERANIA	30
3.1	O ESTADO MODERNO	30
3.1.1	Território	34
3.1.2	Povo	37
3.1.3	Soberania	39
3.2	A PERDA DA SOBERANIA	41
4	AS QUESTÕES SOBRE SEGURANÇA E DEFESA	46
4.1	A SEGURANÇA SEGUNDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	46
4.2	OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERANCIONAL	50
4.3	A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA BRASILEIRA.....	55
4.4	AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRA	60
5	A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO	64
5.1	O DIREITO DO HOMEM E O DIREITO INTERNACIONAL	64
5.2	O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	67
5.3	A MIGRAÇÃO E A INSTITUIÇÃO DO REFÚGIO NO BRASIL	72
5.3.1	Migração	72
5.3.2	Estatuto do Estrangeiro e Nova Lei de Migração	80
5.3.3	Refúgio	88
6	A MIGRAÇÃO VENEZUELANA – ESTUDO DE CASO	96
6.1	O PANORAMA DA VENEZUELA	96
6.2	O FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS	105
6.3	A RESPOSTA BRASILEIRA AO FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO. 111	
6.3.1	Operação Acolhida	117
6.3.2	Operação Controle	121
6.4	O ESTADO DE RORAIMA E A PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA	123

6.5	A SOBERANIA E O FLUXO DE VENEZUELANOS.....	130
7	DISCUSSÃO	140
7.1	A SOBERANIA DO ESTADO X O DIREITO INTERNACIONAL	143
7.2	A SOBERANIA DO ESTADO X A MIGRAÇÃO FORÇADA	147
7.3	A MIGRAÇÃO FORÇADA X OS ESTUDOS DE SEGURANÇA.....	150
8	CONCLUSÃO	154
	REFERÊNCIAS	160

1 INTRODUÇÃO

Todas as formas de migração forçada vão ao centro das questões relacionadas à natureza da soberania do Estado e convidam a uma série de outras questões relacionadas à cooperação internacional, segurança e política econômica internacional (BETTS; LOESCHER, 2011, p. 3, tradução nossa)¹.

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), migração forçada é um “movimento migratório que, embora as causas motivadoras possam ser diversas, envolve força, compulsão ou coerção”², podendo incluir “movimentos de refugiados, pessoas deslocadas (incluindo os deslocados por desastres ou projetos de desenvolvimento) e, em alguns casos, vítimas de tráfico”³ (OIM, 2019a, p. 75, tradução nossa).

Por sua vez, de maneira geral, os conceitos de refugiado e deslocados são:

Refugiado – uma pessoa que, devido a um fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, devido a esse medo, está relutante em se valer da proteção daquele país; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país da sua anterior residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não possa ou, devido a tal receio, não queira regressar a ele (OIM, 2019a, p. 169, tradução nossa)⁴.

Deslocados – pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar suas casas ou locais de residência habitual, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem (OIM, 2019a, p. 53, tradução nossa)⁵.

A relação entre a migração e a segurança estende-se ao longo dos tempos. Para McNeill (1978), a defesa da própria terra, do lar e da vida em sociedade contra o estrangeiro sempre se opôs à necessidade de os indivíduos peregrinarem em

¹ “All forms of forced migration go to the core of questions relating to the nature of state sovereignty, and invite a host of other questions relating to international cooperation, security, and the international political economy”.

² “A migratory movement which, although the drivers can be diverse, involves force, compulsion, or coercion”.

³ “Movements of refugees, displaced persons (including those displaced by disasters or development projects), and, in some instances, victims of trafficking”.

⁴ “A person who, owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”.

⁵ “Persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, either across an international border or within a State, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters”.

busca de comida ou de outros lugares de ocupação para satisfazerem suas necessidades. Esse binômio migração-segurança foi importante para a evolução tecnológica e para os estudos sobre política migratória e sobre a segurança.

A dicotomia abordada por McNeill (1978) pode ser exemplificada por alguns fatos históricos, como o relato bíblico do êxodo, na antiguidade: inicialmente, o povo hebreu foi forçado a deixar suas terras por causa da seca e da fome, e migrou para o Egito. Porém, como o passar do tempo, a presença desse povo no novo ambiente trouxe inquietude e temor aos anfitriões que, para preservar a segurança, passou a escravizá-lo, forçando-o a fugir da opressão e retornar à terra prometida (HOLLENBACH, 2014).

Na Idade Média, o povo chinês, relutante em deixar suas moradas, herdadas pelos ancestrais, migrou motivado pelas guerras, fome, epidemias, opressão e catástrofes naturais. Nos séculos IV, IX e XIII, o povo Hakka, por exemplo, foi forçado a sair de seus campos e migrar para regiões mais protegidas, porém menos férteis, motivado por rebeliões locais e pelas invasões do Império Mongol, que avançava sobre o continente asiático (LEE, 1978).

No século XV, já na Idade Moderna, após a Reconquista da Península Ibérica, o reino de Castela e Aragão iniciou uma política de europeização que culminou com a expulsão dos judeus não convertidos de suas terras por se contraporem à sua base religiosa. No século seguinte, os mulçumanos foram perseguidos na mesma região e forçados a deixar a península. Isso porque a rivalidade crescente com o Império Turco-Otomano gerou preocupações com a segurança frente a uma possível investida militar dos turcos para proteger seus nacionais. Estima-se que entre 1.200 e 1.500 judeus foram forçados a deixar a Península Ibérica até 1492 e 275.000 mulçumanos até 1609 (ELIE, 2014; HADDAD, 2018; JUBILUT, 2007; ZOLBERG, 1983).

Outros deslocamentos populacionais ocorreram nos períodos em que não havia ainda a concepção geopolítica de Estados-Nação. Naquela época, os deslocados buscavam diferentes locais para sua acolhida sem terem que entrar em confronto direto com governantes ou povos. Isso porque as percepções de um território, delimitado por fronteiras, e, conseqüentemente, o de cidadania, ainda não estavam consolidadas (JUBILUT, 2007).

De acordo com Hollenbach (2014), Betts e Loescher (2011), na Idade Média as tradições religiosas e a caridade ajudaram a acolher em refúgios e santuários os

deslocados que deixaram seus lares devido às guerras, desastres, perseguição política ou religiosa. Porém, a base da concepção do regime de refúgio atual remonta à Idade Moderna, principalmente ao período que se seguiu à consolidação do sistema de Estados-Nação com a assinatura do Tratado de Vestfália em 1648, ao final da Guerra dos Trinta Anos ocorrida na Europa.

Com a transição do sistema horizontal da sociedade feudal da Idade Média para o sistema vertical de sociedade baseado nos Estados-Nação, o mundo político passou a ter países completamente independentes, que se ditavam soberanos. Assim, foi necessário desenvolver diálogos entre esses Estados para verificar as relações entre si, seus direitos e suas obrigações no cenário mundial. Assim foram pactuadas, no Tratado de Vestfália, as primeiras regras do direito internacional de modo permanente (HADDAD, 2008; MORGENTHAU, 2003).

Desde então, a migração internacional não é mais um movimento de um lugar para o outro, mas sim um movimento sujeito às especificidades da nova organização mundial de Estados, com suas jurisdições e leis (ZOLBERG, 2009). “O conceito secular de nacionalidade tornou-se o fator determinante da adesão a uma comunidade”⁶ (HADDAD, 2008, p. 49, tradução nossa), desse modo, “todas as pessoas têm um Estado que é responsável por garantir seus direitos e proteção mais básicos”⁷ (BETTS; LOESCHER, 2011, p. 6, tradução nossa).

Um caso muito significativo de migração motivada pela força estatal ocorreu na Europa com a expulsão dos protestantes franceses (huguenotes) de seu próprio país, em 1685, conforme ordenado pelo rei absolutista Luís XIV. A revogação do Édito de Nantes, de 1598, que protegia os huguenotes, tornou ilegal o protestantismo e causou uma onda de migração que levou, até o começo do século XVIII, cerca de um milhão de huguenotes a fugir para os países vizinhos. Esse movimento migratório guarda muita semelhança com os fenômenos contemporâneos dos refugiados. Inclusive, foi a partir desse evento que o termo “refugiado” foi usado pela primeira vez (BETTS; LOESCHER, 2011; ELIE, 2014; HADDAD, 2018).

No século seguinte, a Revolução Francesa de 1789 veio a consolidar o sistema dos estados modernos, agora construídos em torno da vontade política popular e não mais no *status* dos dinástico dos reis e governantes (HADDAD, 2008).

⁶ “The secular concept of nationality became the defining factor of membership in a Community”.

⁷ “All people have a state that is responsible for ensuring their most basic rights and protection”.

Junto a isso, a religião foi substituída pela ideologia e pela origem nacional (ZOLBERG, 1978), marcando “não só o surgimento do nacionalismo moderno, mas também a chegada de um novo conceito de Estado”⁸ (THER, 2014, p. 24, tradução nossa). A Revolução Francesa também trouxe a base dos conceitos de “cidadão” e de “estrangeiro” (HADDAD, 2008).

Assim, o crescente nacionalismo fez surgir, no início do século XIX, a perseguição às populações minoritárias, principalmente em aspectos relacionados à cultura, à etnia e à língua local. “É sem dúvida inaceitável que qualquer nação exista em outra nação; é sem dúvida imperativo eliminar aqueles que ... causaram esta decomposição”⁹ (HECKMANN, 1992 *apud* THER, 2014, p. 30, tradução nossa). Na Guerra dos Balcãs (1912-1913), os Estados beligerantes tentaram reduzir suas populações minoritárias forçando milhões a fugir para outros Estados (HADDAD, 2008; THER, 2014).

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o nacionalismo foi intensificado e as minorias foram vistas como potenciais inimigos, espiãs ou traidoras. Em prol da segurança militar, um milhão de judeus e alemães foram forçados a deixar o território russo; 500.000 armênios otomanos expulsos da Turquia; e milhares de sérvios forçados a sair do Império de Habsburgo (GATRELL, 1999; THER, 2014).

Concomitantemente, em 1917 iniciou-se a Revolução Russa que, juntamente com a Fome Russa de 1921, gerou entre um a dois milhões de refugiados que se dispersaram para Alemanha e para a França, além de alcançarem outras nações do mundo, como o leste da China e o oeste americano (LOECHER, 1993). Os resultados da guerra e da revolução geraram uma das maiores crises humanitárias até então conhecida:

A guerra deslocou centenas de milhares de pessoas, e então a Revolução Russa e a fome russa de 1921 produziram mais de um milhão de refugiados russos. Com milhões de pessoas incapazes de voltar para casa, mas incapazes de encontrar refúgio em outro lugar, a Europa enfrentou uma grave emergência humanitária¹⁰ (BARNETT, 2014, p. 4, tradução nossa).

⁸ “Not only the dawn of modern nationalism but also the arrival of a new concept of state”.

⁹ “It is doubtless unacceptable for any nation to exist in another nation; it is doubtless imperative to dispose of those who... have caused this decomposition”.

¹⁰ “The war displaced hundreds of thousands of people, and then the Russian Revolution and the Russian famine of 1921 produced over a million Russian refugees. With millions of people unable to go home but unable to find sanctuary elsewhere, Europe faced a grave humanitarian emergency”.

A proteção institucionalizada dos refugiados por meio de instrumento jurídico, surgiu no período compreendido entre a primeira e segunda guerras mundiais, face aos milhões de deslocados da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa, o que gerou uma preocupação internacional de caráter humanitário (BARNETT, 2014; HADDAD, 2008; JUBILUT, 2008). “A vontade dos Estados de estabelecer uma organização dedicada aos refugiados foi uma inovação notável dado aos padrões anteriores de indiferença mantidos aos refugiados, pontuados por atos isolados de caridade”¹¹ (BARNETT, 2014, p. 4, tradução nossa).

Em 1919 foi criada a Liga das Nações, a quem coube a tutela dos refugiados, as negociações da paz e a organização do movimento dos deslocados pelos países, que afetava as políticas domésticas e a economia dos Estados anfitriões (LOECHER, 1993). Em 1920, Fridjof Nansen foi indicado para negociar o repatriamento dos prisioneiros russos e, em 1921, foi designado o primeiro Alto Comissário para Refugiados, que se dedicou a criar segurança para os migrantes e promover a cooperação intergovernamental por meio de convenções, resoluções e acordos (HADDAD, 2008; LOECHER, 1993). Uma de suas principais resoluções culminou com a criação do passaporte Nansen, em 1922, com o objetivo de fornecer aos apátridas e refugiados uma identidade legal e de permitir que se movessem entre os países em busca de emprego (BETTS; LOESCHER, 2011).

A proteção aos refugiados ganhou relevância no cenário mundial devido ao crescimento numérico, que passou de milhares para milhões de pessoas e a nova configuração geopolítica internacional, que passou a ser regida pelos Estados independentes e suas unidades políticas autônomas, cada qual com suas normas (JUBILUT, 2007, p. 24).

Apesar de o termo “refugiado” já haver sido incorporado ao vernáculo da proteção internacional, a proteção dos indivíduos nessa condição somente foi instituída após a Segunda Guerra Mundial, devido às atrocidades perpetradas durante aquele combate e que geraram o deslocamento de milhões de pessoas no interior da Europa e para fora de lá. As potências ocidentais, após o término do conflito, optaram por instituir um regime internacional relativo aos refugiados, com apoio político, diplomático e financeiro, pois essa questão não estava relacionada

¹¹ “*The willingness by states to establish an organization dedicated to refugees was a remarkable innovation given the previous pattern of sustained indifference to refugees punctuated by isolated acts of charity*”.

somente às suas políticas externas, mas também, às problemáticas internas. Diante desse cenário e sob a tutela da recém fundada Organização das Nações Unidas (ONU), em 1950 estabeleceu-se uma entidade genuinamente universal para tratar das questões sobre os refugiados, que foi chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (MOREIRA, 2012; JUBILUT, 2007).

A criação do ACNUR conduziu à elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951) e à sua atualização, que ficou conhecida como o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 1967). De maneira geral, esses documentos abordam os conceitos e as definições afetas ao tema, bem como os direitos e deveres, tanto dos Estados Contratantes, quanto dos migrantes forçados, complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (JUBILUT; MADUREIRA, 2014; ONU, 1948).

Porém, para Zolberg (2009), a formulação de políticas pelos Estados é flutuante e o seu caráter, mais humanitário ou mais realista, varia de acordo com a importância que se dá à segurança. Essa assertiva foi observada por ele após o atentado de 11 de setembro de 2001 e a reivindicação da autoria do atentado às Torres Gêmeas pelo grupo de religião muçulmana Al Qaeda, quando os Estados Unidos da América (EUA) reviveram a interligação entre a imigração e a ameaça à segurança nacional promovendo políticas de maior fiscalização nas fronteiras e de deportação de qualquer estrangeiro suspeito de atos de terrorismo.

A Europa também reagiu ao referido atentado, tornando suas leis migratórias mais rigorosas, principalmente com o povo muçulmano. O Reino Unido passou a triar os refugiados sírios pela inclinação política, afirmando que as restrições eram necessárias para manutenção da segurança nacional; a Eslováquia, por sua vez, se recusou a aceitar muçumanos sírios, alegando incompatibilidade religiosa (ABBAS, 2019).

A crise dos refugiados de 2015, ocasionada pela guerra civil na Síria, fez emergir outros aspectos contrários à recepção de novos imigrantes na Europa, como a violência e a preocupação com a segurança local, o que ocasionou, por vezes, o bloqueio da entrada dos imigrantes. Em 2016, foram 1,2 milhões de solicitações de refúgio (KALOGERAKI, 2019).

Na Alemanha, mesmo com a atitude acolhedora da chanceler Angela Merkel, que aceitou milhões de refugiados, houve diversos protestos em contrário exigindo maior restrição no acolhimento (PIATKOWSKA; HÖVERMANN; YANG, 2020; SADEGHI, 2019). Houve também o fechamento da rota dos Balcãs, localidade na

qual foi reintroduzido o controle fronteiriço (POYNTING; BRISKMAN, 2020). Ademais, ações contrárias e o discurso público sobre a matéria foram intensificados após ataques sexuais e roubos atribuídos aos refugiados na cidade de Colônia, na véspera do Ano Novo de 2015-2016 (ABBAS, 2019; JAMES, 2019; POYNTING; BRISKMAN, 2020).

Na França, atitudes de hostilidade em relação aos imigrantes ficaram evidenciadas pelo descaso com o campo de refugiado de Calais (informal), fechado em 2016, conhecido como “A Selva”. O campo recebeu mais de 10.000 migrantes, de 20 nacionalidades diferentes – a maioria vinda da Guerra da Síria. A inação do Estado no assentamento gerou problemas locais de segurança, como o contrabando, a prostituição, a violência entre gangues rivais, além do controle de acesso dos migrantes à fronteira por atravessadores, já que muitos esperavam uma oportunidade para cruzar o Canal da Mancha e chegar ao Reino Unido (SANDRI, 2018; SINGH, 2020).

A Grécia, principal ponto de entrada dos refugiados por via marítima, também vivenciou a dicotomia entre a boa recepção e a aversão aos estrangeiros. Segundo Kalogeraki (2019), um estudo do *Pew Research Center* mostrou que a maioria da população grega entendia que os refugiados se tornariam um fardo econômico. Além disso, os migrantes vindos de países como a Síria e o Iraque seriam uma ameaça para o país. Por vezes, as manifestações estavam ligadas à aversão aos povos do oriente médio (SEDEGHI, 2018).

As decisões de cada Estado sobre os refugiados têm posto em alerta a comunidade internacional e exigido o cumprimento de suas responsabilidades, como autoridades efetivas sobre seus territórios, para que não percam a sua legitimidade. Ainda, o ambiente mundial tem relativizado e ampliado o conceito de segurança e defesa, a fim de atuar de maneira sutil ou não nas questões internas dos Estados que recebem o fluxo de pessoas, restringindo seu poder soberano de decisão sobre o assunto (ZAUM, 2007, p. 38).

De acordo com os estudos de Buzan, Wæver e Wilde (1998), há duas visões distintas sobre os estudos de segurança: uma tradicional, focada no uso da força militar, alicerçada pelo Estado e em prol dele; e outra, mais abrangente, por vezes mais humanitária, que trata assuntos diversos como questões de segurança, na qual se incluiu a segurança humana. Ainda trazem o conceito de securitização, que é entendido como uma justificação que um Estado possui para realização de políticas

de segurança frente a qualquer tipo de ameaça, seja ela militar ou não, sob a alegação de emergência para contrapô-las – nessa seara pode-se ter medidas relativas a deslocados e refugiados.

Por outro lado, com o viés humanitário, no âmbito da América-Latina ficou estabelecida em 1984 a Declaração de Cartagena¹², que ampliou o conceito de refugiado e elencou também elementos importantes, capazes de reconhecer a complementaridade existente entre os três ramos da proteção internacional da pessoa humana, à luz de uma visão integral e convergente do direito humanitário; dos direitos humanos e do direito dos refugiados, tanto normativa quanto interpretativa e operativamente (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011)

No Brasil, adotando o “espírito de Cartagena” e o conceito ampliado de refugiado, foi promulgada a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei 9.474/97), que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Como exemplo, o acesso a documentos de identificação e de trabalho e o reconhecimento de direitos civis, além da criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação do Ministério da Justiça (BRASIL, 1997). A partir da promulgação da nova lei, “o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados” (JUBILUT, 2007) e que de fato efetiva o Direito Internacional dos Refugiados.

Durante a vigência da lei 9.474/97, já em 2010, após o terremoto que assolou o Haiti, o fluxo de imigrantes daqueles país para o Brasil¹³ aumentou. Até o final de 2015 haviam sido registrados 67.859 solicitações de refúgio. Porém, 43.871 solicitações foram arquivadas (BRASIL, 2017c) tendo em vista que não estavam “condizentes com as premissas definidas em lei e convenções internacionais” no que se trata em amparo aos refugiados (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 152; SANTANA; GOMES; BRAGA, 2015). Apesar de não terem sido considerados refugiados, os haitianos receberam, desde 2011, amparo jurídico (inicialmente pela Resolução Normativa nº 27/1998) para permanecerem em território brasileiro como migrantes legais (FERNANDES; FARIA, 2017).

¹² A Declaração de Cartagena ficou estabelecida no “Colóquio Sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”. Este Colóquio teve a participação dos delegados dos governos de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela, bem como especialistas e representantes do ACNUR (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

¹³ O Brasil passou a ser um dos destinos de preferência do povo haitiano, fato que se deu pelo vínculo e afinidade criados pelas tropas brasileiras em missão de paz naquele Estado (PINTO, 2014).

Em 2015, devido aos problemas internos na Venezuela, o Brasil experimentou o aumento (de 822 pedidos, em 2015, para 61.681 pedidos, em 2018) nas solicitações de refúgio por cidadãos venezuelanos. Esses números superaram os pedidos de haitianos, que até então eram os principais solicitantes (BRASIL, 2019). De início, os venezuelanos receberam um tratamento jurídico similar ao dispensado aos haitianos. Porém, com o crescente fluxo migratório, o governo brasileiro aprovou em 2017 a nova lei da migração – Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 – a fim de regularizar a situação dos deslocados no país como migrantes legais, principalmente sob a tutela do visto temporário em caráter humanitário (OLIVEIRA, 2019b).

No Brasil, o pedido de refúgio é realizado quando da entrada do imigrante perante a Polícia Federal, que encaminha para análise e julgamento do CONARE. Após a concessão do pedido, o refugiado entra em programas de inserção:

Durante todo o processo de inserção dos refugiados na sociedade brasileira, são desenvolvidos programas para o acompanhamento, para que estes adquiram condições de se integrar de uma forma concreta e estruturada. Os programas são direcionados a que, num período de curto prazo, os refugiados consigam adquirir sua autossuficiência econômica, e criar condições materiais e psicológicas para estabelecer uma nova vida e realidade (CARNEIRO; COLLAR, 2006, p. 10)

Em que pese à previsão normativa para o acolhimento integral dos refugiados e a previsão legal de programas de inserção, não raro é outra a realidade vivenciada pelos refugiados, conforme pode ser observado por entrevistas realizadas por Coutinho, Loxca e Moreno:

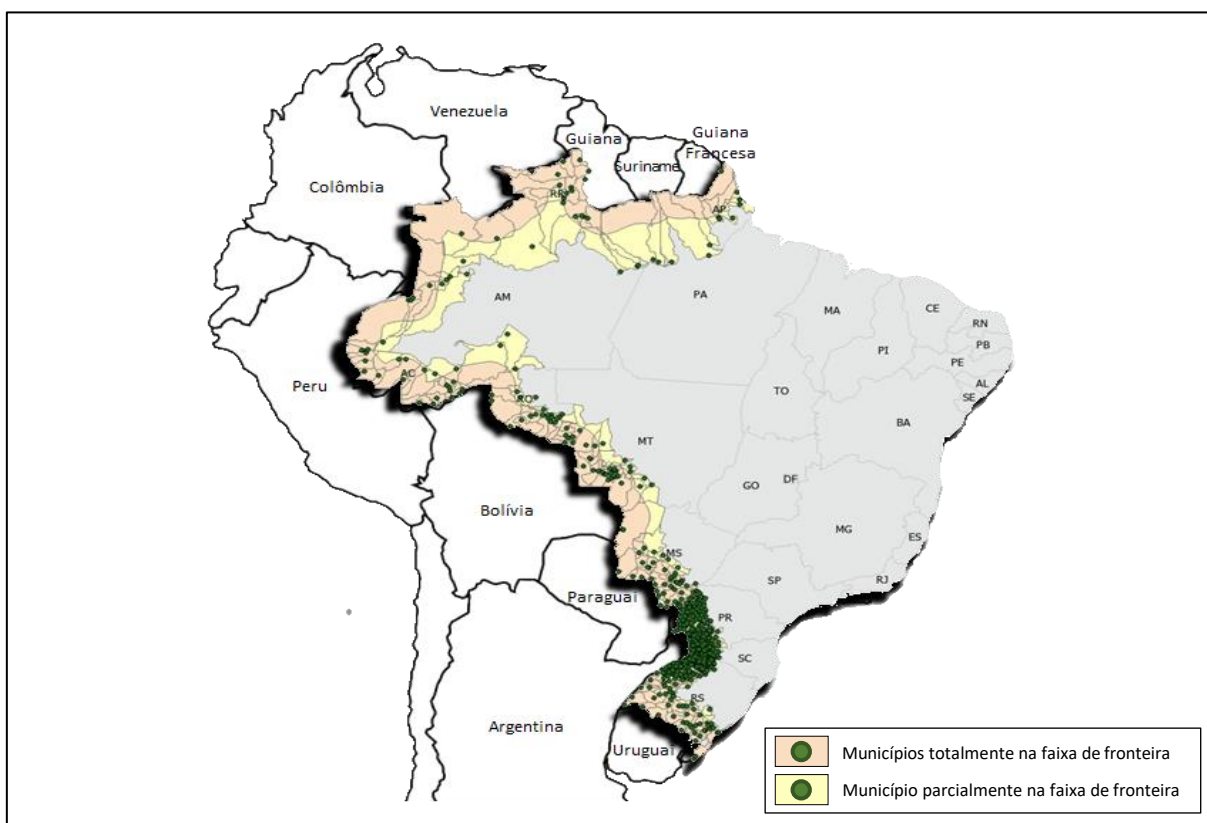
O que se observa na literatura consultada não condiz com o que foi declarado pelos entrevistados [sírios]. Eles demonstram falta total de incentivo por parte do governo. O único incentivo que receberam foi a acolhida ao Brasil, enquanto nenhum outro país aceitava refugiados sírios. [...] não retrata a realidade dos entrevistados que nem um cartão transporte de isento para dois idosos [refugiados] foi concedido (COUTINHO; LOXCA; MORENO, 2016, p. 10).

A dificuldade de inserção social e a fragilidade dos deslocados não podem servir de supedâneo ao caminho da criminalidade ou da insegurança, principalmente, na faixa de fronteira. Casos de estrangeiros (africanos, venezuelanos e outros) aliciados pelas facções criminosas brasileiras já foram alertados pelas agências de segurança pública, bem como suas participações nos tráficos internacionais de drogas e de armas (BRASIL, 2018d). Sendo assim, o Estado é responsável por fiscalizar suas fronteiras e evitar que os movimentos migratórios tragam problemas relativos à segurança e à defesa do país.

Haddad (2008) alerta que um grande número de deslocados, ao cruzar a fronteira para outros países, pode se tornar uma preocupação e uma ameaça à ordem internacional por poder criar problemas potenciais aos Estados acolhedores. Para que isso não ocorra, os Estados devem exercer seu direito soberano de decidir quem irão representar e proteger, de acordo com as normas de boa governança e do direito internacional, tudo para garantir o bem-estar de todos os cidadãos que vivem dentro de suas fronteiras e o respeito pelos seus direitos humanos.

Mattos (2011) observa que o Brasil tem uma extensão continental de fronteira terrestre, de 15.719 km, e faz divisa com dez países no continente sul-americano. A instabilidade dos vizinhos pode gerar um fluxo de deslocados para o Brasil que pode dificultar a proteção do território brasileiro, devido a sua extensão e permeabilidade. Essa situação, aliada à falta de capacidade das cidades/estados acolhedores, pode gerar instabilidade interna. O IBGE (2021) aponta que a faixa de fronteira brasileira possui uma largura de 150 km, perfazendo uma área total de 1.415.012,679 km², o equivalente a 16,6 % da área do país. Nessa faixa existem 588 municípios, dos quais 36 são considerados “cidades gêmeas”, que fazem fronteira com cidades de outros países.

Figura 1 – Faixa de Fronteira brasileira



Fonte: adaptado de IBGE (2021).

É necessária uma preocupação cada vez maior quanto à manutenção da soberania do Brasil, à defesa do território e à segurança da população brasileira, bem como ao apoio aos migrantes forçados e ao seu acolhimento, pois dar refúgio não é somente dar solidariedade ao refugiado, mas sim manter a ordem e a paz social.

1.1 QUESTÃO DE ESTUDO

A relação entre segurança e migração ganhou potencialidade com a criação dos Estados modernos, onde há a definição de fronteiras nacionais e o sentimento de pertencimento a uma nação. Para preservar os cidadãos nacionais, o Estado promove políticas em seus benefícios e, quando ocorre a necessidade de acolher nacionais de outros países por motivos de perseguição, o *status quo* é modificado e a leitura passa a ser submetida a uma conjectura internacional.

Para que um Estado possa acolher os deslocados, é necessária a observância dos princípios regidos pela comunidade internacional, suas convenções e seus tratados, além da normatização de suas leis internas. Porém, quando o fluxo migratório ganha uma proporção que compromete um de seus estados ou o próprio Estado nacional, a preocupação com a Defesa e a Segurança Nacionais passa a ser necessária e buscada, com a finalidade de proporcionar o bem-estar e a proteção de todos.

Como visto, a fronteira terrestre brasileira é extensa (15.719 km) e bastante permeável. Há, segundo Mattos (2011, p. 193), sete intercâmbios fronteiriços, de norte a sul, que interligam os sistemas de transporte terrestre e as cidades lindeiras entre os outros países da América do Sul e do Brasil, criando corredores de mobilidade que facilitam o trânsito de pessoas, bem como, a entrada e a saída de um determinado país.

Dessa maneira, a possibilidade de acesso ao Estado brasileiro, por migrantes forçados fica facilitada. Isso foi observado no caso dos haitianos, a partir de 2010, que saíram de seu país na região do Caribe e realizaram longas viagens até entrar no Brasil pelas fronteiras do Acre e do Amazonas com o Peru e, posteriormente, por rotas vindas da Argentina, Bolívia e Venezuela (FERNANDES; FARIA, 2017). E também pelos venezuelanos, fugidos da fome e dos problemas internos de seu país, que vem entrando em massa no Brasil por Roraima, desde 2016. Tal fato revela dificuldades e vulnerabilidades no controle fronteiriço, bem como problemas

socioeconômicos de Roraima, que não tem suportado o aumento populacional de mais de 10% (BRASIL, 2018d).

Nessa ótica, a problematização do presente trabalho se deu por meio de uma questão de estudo orientada pela seguinte pergunta:

É possível garantir a Defesa Nacional sem violar os compromissos internacionais de acolhimento ao migrante forçado?

1.2 TESE DEFENDIDA

Desde a ratificação e o depósito da Convenção de 1951, o Brasil segue os princípios internacionais de recepção aos refugiados, que foram internalizados por sua recepção nas leis nacionais no ano de 1997, momento no qual foi ampliada a definição internacionalmente conhecida de refugiado. Ao termo que até então abrangia os temores de perseguição motivados apenas por diferenças raciais, de religião, de nacionalidade, de opiniões políticas e de reunião de grupos sociais, foi incluída a grave e generalizada violação dos direitos humanos.

Porém, na prática, até o final de 2019 o reconhecimento dos deslocados como refugiados se mostrou morosa e ineficiente; a incipiente política pública brasileira sobre a recepção de migrantes, instituída em 2017, proporcionou brechas à segurança e à defesa. Por outro lado, a falta de capacidade socioeconômica de diversos estados da federação reduziu a capacidade de fornecimento de serviços públicos de qualidade aos seus cidadãos e aos deslocados. Esses aspectos levaram o Estado brasileiro a empregar as suas Forças Armadas, a partir de 2018, para coordenar e apoiar a ajuda humanitária necessária aos deslocados venezuelanos, concretizados nas Operações Acolhida e Controle.

Como ponto de partida para a realização da pesquisa, foi visualizada como hipótese, colimada na tese a ser defendida, a seguinte assertiva que serviu de referência para o desenvolvimento do trabalho:

O emprego das Forças Armadas na recepção do migrante forçado garante a Defesa Nacional sem violar os compromissos internacionais de acolhimento.

1.3 OBJETIVO GERAL

Em virtude de envidar esforços para responder à questão de estudo elaborada, foi concebido um objetivo geral para nortear o estudo e a pesquisa conforme o enunciado abaixo:

Analisar o fluxo de entrada da migração forçada venezuelana no Brasil pela fronteira de Roraima, a partir de 2016, sob a ótica da Defesa Nacional e dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Com vistas a dar suporte ao objetivo geral, foram formulados objetivos específicos para nortear o pensamento frente a estrutura da pesquisa, conforme a sequência abaixo:

- Caracterizar a formação do Estado Moderno, analisando quais são os fatores constituidores dos Estados, a sua autonomia e soberania frente à comunidade internacional;
- Definir as questões sobre segurança e defesa, definindo os conceitos e entender a diferença entre a visão realista e a idealista;
- Compreender a evolução da proteção ao indivíduo, apresentando os tratados internacionais e as leis nacionais sobre migração e refúgio;
- Avaliar a entrada dos venezuelanos em Roraima a partir de 2016;
- Analisar as questões da segurança e defesa no contexto do aumento do fluxo de refugiados para o Brasil, à luz do que prescreve o direito internacional, concluindo sobre a melhor maneira de se conduzir a questão da migração forçada no Brasil sem que prejudique a Defesa Nacional e o acolhimento dos deslocados.

1.5 JUSTIFICATIVA

Considerando que a migração forçada não acontece somente no Brasil, mas também no âmbito internacional. Como visto, os casos da França, da Alemanha e da Grécia demonstraram as diferentes atitudes adotadas pelos Estados para com os deslocados; por outro lado, os problemas se apresentaram sobre as questões de segurança e de defesa de modo muito semelhantes.

Na América do Sul, há também o caso da Colômbia, que enfrenta a inserção dos deslocados venezuelanos em seu território, fato que prejudica ainda mais a saturada economia de suas cidades fronteiriças. Naquele país, milhares de migrantes venezuelanos estão cruzando a fronteira em diferentes pontos onde os controles fronteiriços são deficientes, juntando-se à mineração ilegal ou passando a atuar como vendedores de rua, com a prostituição ou com qualquer outra atividade disponível, o que vem trazendo ressentimento e uma crescente insegurança (ELLIS, 2017).

O Brasil, em uma primeira perspectiva, enfrenta o tema dos migrantes forçados no plano normativo, mas não o contempla no que tange às questões de Segurança e de Defesa Nacionais. Conseqüentemente, a importância da pesquisa é pautada pela Política Nacional de Defesa de 2016 (PND 2016), que ressalta ser imprescindível que o Brasil se mantenha plenamente capaz de exercer sua soberania, ao mesmo tempo em que mantém sua conduta referente às relações externas (BRASIL, 2016). Dessa maneira, a importância da pesquisa se dá pela necessidade de resolver os problemas da migração forçada de maneira que salvguarde o Estado e os cidadãos nacionais e estrangeiros.

Em uma segunda perspectiva, temos que uma melhor solução da questão de estudo proporciona ao Brasil a possibilidade de cumprir suas obrigações internacionais nos temas que se referem ao acolhimento de refugiados ou deslocados e que ainda possa instituir uma legislação nacional que proporcione uma maior segurança humana aos cidadãos brasileiros e estrangeiros, sem que deixe vulnerável o aspecto da segurança e da defesa. Conduzindo assim uma política estável, que preconize ao mesmo tempo a qualidade de vida da população nacional e dos deslocados, que garanta os interesses nacionais de segurança e defesa, e que afaste uma ingerência ou mediação externa à questão em pauta.

A última perspectiva refere-se à redução das possibilidades de discriminação dos deslocados, cumprindo-se ao mesmo tempo as normas e as convenções internacionais, bem como as leis nacionais sobre migração e refúgio. Sugere-se que esse tipo de problema discriminatório tenha surgido a partir da distinção que ocorre entre as pessoas, grupo ou sociedade ao darem ou recebem tratamento desigual a outrem (PINTO, 2015). Os direitos humanos e a dignidade são garantias individuais que visam a não interferência de um ser humano sobre outro, tendo em vista que todos são essencialmente iguais (JUBILUT, 2007), sendo o último arcabouço dos

direitos individuais (NUNES, 2002). Estar atento a esses princípios é essencial tendo em vista a postura do Estado frente a comunidade internacional.

Desse modo, estudar o fluxo de deslocados venezuelanos no Brasil a partir de 2016 possibilita a identificação das melhores práticas conduzidas pelos governos federal e estadual com vistas à mitigação dos riscos à soberania, à segurança e à defesa nacional. Tudo isso, sem prejuízo do efetivo acolhimento dos migrantes forçados e de suas dignidades.

Em adição, o aumento do domínio da realidade nacional sobre o tema implicará em mais estímulos e informações quando do estudo de diferentes casos sobre o mesmo assunto, contribuindo, assim, para o debate acadêmico.

Finalmente, esta tese está inserida na linha de pesquisa de Estudos da Paz e da Guerra do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e contribui para promover a Segurança e a Defesa Nacional, pautada na convergência de esforços entre as Ciências Políticas, as Ciências Sociais e as Ciências Militares, inseridas nos seguintes campos de interesse: Estudos de Segurança e Defesa, Direito e Relações Internacionais e Estratégia e Doutrina Militar.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi realizada com base em uma abordagem qualitativa que visou compreender a causa e o efeito expostos no seguinte problema: **É possível garantir a Defesa Nacional sem violar os compromissos internacionais de acolhimento ao migrante forçado?** Sendo o acolhimento aos migrantes forçados a causa ou o fenômeno estudado no presente trabalho e o efeito observado foi a Defesa Nacional do Estado brasileiro.

Para Prodanov e Freitas (2013), para conceber uma abordagem qualitativa é necessária a existência de um quadro teórico que direcione a coleta dos dados, a sua análise e a interpretação dos dados. No presente trabalho, esse quadro teórico ficou evidenciado na pesquisa bibliográfica e documental em três temas apresentados nos objetivos específicos: a caracterização da formação do Estado Moderno, a definição das questões sobre segurança e defesa e a compreensão da evolução da proteção do indivíduo. Os temas visam dar suporte para o entendimento das variáveis independentes que serão expostas posteriormente.

O primeiro item, discutido no capítulo 3 – a caracterização da formação do Estado moderno –, teve por objetivo identificar quais são os aspectos constituidores de um Estado e, a partir do entendimento desses fatores (território, povo e soberania), compreender o grau de liberdade que um Estado tem perante sua sociedade e perante a comunidade internacional de exercer seu poder como decisor. Para pormenorizar a questão territorial, foi feito um estudo sobre fronteiras, já que esta é normalmente a porta de entrada dos deslocados. Para isso, o estudo se amparou em autores como Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, Hans J. Morgenthau, Norberto Bobbio, Dalmo de Abreu Dallari e outros.

Na sequência, o item – definição das questões sobre segurança e defesa – abordado no capítulo 4, trouxe como propósito discutir um dos aspectos principais na área dos estudos de segurança: Quem é o objeto a ser segurado – o Estado ou o indivíduo? Essa dicotomia nos conduziu a dois estudos. O primeiro modelado pela segurança nacional (defesa nacional), no qual o Estado é o objeto a ser segurado, focado em seu poderio militar, e o segundo, a segurança humana, na qual o indivíduo é o principal ator a quem se deve a proteção. Esse entendimento se faz necessário para saber qual a capacidade do Estado em exercer seu poder. Os

principais autores utilizados nesse capítulo foram Barry Buzan, Lene Hansen, Ole Wæver, Emma Rothschild e Arnold Wolfers.

No último item, tema discutido no capítulo 5, – a compreensão da proteção do indivíduo – o intento foi entender a evolução dos aspectos que levaram o indivíduo a ser aquele que necessita de proteção, ou pelo Estado ou pela da comunidade internacional. Também foi concebido o estudo da evolução das convenções e dos tratados internacionais, bem como das leis brasileiras, que vigem em torno dos temas migratório e de refugiados. Os marcos regulatórios atuam na liberdade de ação do Estado nos assuntos em questão. Nessa parte, foi dado um olhar para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Direito Internacional, Direito Internacional dos Refugiados, leis nacionais e autores como James C. Hathaway, Liliana Lyra Jubilut, Stefania Eugenia Barichello e Antônio Augusto Cançado Trindade.

Com base nos três tópicos do quadro teórico, foi realizado um estudo de caso único – a migração forçada venezuelana para o Brasil a partir de 2016 a 2020 – para verificar o grau de liberdade do Estado em promover sua defesa perante esse novo influxo. Apesar de esse movimento migratório ainda não ter sido finalizado, já se passaram cinco anos desde os primeiros acolhidos em território roraimense e o Estado desde então pôde adotar medidas para coordenar a chegada dos cidadãos venezuelanos, focando tanto na questão da defesa quanto na área humanitária.

Uma das definições mais frequentes de estudo de caso descreve sua essência como sendo a tentativa de “esclarecer uma decisão ou conjunto de decisões”, “definindo o porquê foram tomadas, como foram implementadas e com que resultado” (SCHRAMM, 1971 *apud* YIN, 2018, p. 44, tradução nossa). A palavra “decisão”, na citação acima, ainda pode ser substituída por outras como “processos”, “programas” e “eventos” (YIN, 2018, p. 44, tradução nossa).

Segundo George e Bennett (2005), um único evento ou estudo de caso único, pode se tornar relevante na medida em que nos mostra uma variedade de tópicos teóricos, podendo envolver muitas observações sobre o tema discutido, além de poder analisar eventos qualitativamente complexos. Já Yin (2018), nos mostra que o caso único pode ter até cinco finalidades: representar um teste crítico de uma teoria existente, representar um evento raro ou exclusivo, representar um caso comum, servir para um propósito revelador ou, ainda, representar um caso longitudinal.

Utilizando a concepção de Yin, a seleção do estudo de caso se deu por meio da justificativa do caso longitudinal, que indica o estudo do mesmo caso em dois ou

mais pontos diferentes do tempo, períodos de interesse ou eventos críticos (seguindo a lógica do antes e do depois), a fim de mostrar se os processos sofrem alterações diante da revelação de um novo fato (YIN, 2018). Para isso, foram utilizados como marcos do antes e depois as diretrizes ministeriais que instituíram em março de 2018 a participação das Forças Armadas para atuar frente ao fluxo de venezuelanos no estado de Roraima, tanto na Operação Acolhida como na Operação Controle.

Ainda, segundo Yin (2018), o estudo de caso único pode ser analisado de uma forma generalizada, utilizando uma única unidade de análise – caso holístico, ou utilizando análises de uma ou mais subunidade dentro do estudo de caso – caso incorporado. Por sua vez, a pesquisa foi desenvolvida por meio do caso incorporado, no qual as subunidades de análise foram as questões relativas à liberdade de ação do Estado, aos conceitos de segurança e defesa e as leis vigentes e incorporadas durante o processo de acolhimento dos venezuelanos.

A escolha do fluxo venezuelano como o único caso a ser estudado foi motivada “pela importância histórica ‘intrínseca’” (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 47), por se tratar de um país fronteiriço que vive em meio de uma dificuldade social e econômica, o que leva seus cidadãos procurarem em massa o Brasil em busca de melhores condições de vida. Ainda, o estudo de caso abarcou a dicotomia entre a segurança e a defesa, e a segurança humana e a necessidade de adequação das leis nacionais para receber uma grande quantidade de venezuelanos, com todos seus direitos e deveres assegurados.

Dessa forma, o estudo de caso estabelecido na pesquisa teve a intenção de determinar se a tese formulada – **O emprego das Forças Armadas na recepção de migrante forçado garante a Defesa Nacional sem violar os compromissos internacionais de acolhimento** – está correta ou se houve alguma outra explanação que pudesse ser mais relevante para a garantia da Defesa Nacional frente ao novo fluxo migratório.

Para alcançar o objetivo proposto de **analisar o fluxo de entrada da migração forçada venezuelana no Brasil pela fronteira de Roraima, a partir de 2016, sob a ótica da Defesa Nacional**, foram levantadas as variáveis independentes e a variável dependente, a fim de analisar a necessidade ou suficiência causal entre elas para o resultado apresentado (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 47).

Foram selecionadas as seguintes variáveis independentes: 1) as soberanias interna e externa do Estado; 2) a legislação brasileira referente à migração forçada;

e 3) a proteção do indivíduo (deslocado e refugiado). Como variável dependente tem-se a Defesa Nacional como proteção do Estado brasileiro. Tudo pelo propósito de identificar a necessidade ou suficiência causal entre as variáveis propostas.

No estudo das variáveis, uma série de perguntas gerais foram traçadas para apoiar a discussão entre o referencial teórico e o estudo de caso, sendo sempre focadas na variável dependente (Defesa Nacional), são elas:

- O Estado, ao se submeter às convenções internacionais, reduz sua capacidade de tomada de decisão quanto à Defesa Nacional?
- As leis nacionais sobre migração e refúgio interferem na Defesa Nacional?
- Seguir os princípios liberais de segurança reduz a capacidade do Estado em promover a Defesa Nacional?

Para mapear o estudo de caso único e entender como suas variáveis reagem entre si, faz-se necessário a utilização de análises dentro do próprio caso (*within-case*) para compensar os tratamentos estatísticos ou comparativos (GEORGE; BENNETT, 2005). Para isso, George e Bennett (2005) apresentam duas propostas para estabelecer os valores causais das variáveis e identificar como estas podem reagir em casos diferentes, são eles o método da congruência e o rastreamento de processos (*process tracing*).

Para a conclusão do trabalho optou-se por utilizar o método da congruência, no qual o resultado é a tentativa de explicar o estudo de caso particular partindo da formulação de uma tese. Resumidamente, o método visa, de maneira dedutiva, a postular a “relação entre a variância na variável independente e a variância na variável dependente” e, ao apresentar um resultado consistente, pode-se considerar a relação causal entre as variáveis (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 220).

As limitações feitas ao trabalho podem ser definidas de acordo com o que estabeleceram George e Bennett (2005), no sentido de que um único estudo de caso pode não abordar todos os aspectos necessários para o entendimento de um evento histórico, além de obter conclusões provisórias quanto ao grau de relevância com que uma variável pode afetar o resultado do caso estudado. Nesse sentido, a pesquisa deixa de avaliar outras variáveis no contexto da recepção dos deslocados venezuelanos no Brasil, como a influência de partidos políticos e de organizações não governamentais no acolhimento dos venezuelanos; a agenda governamental dos presidentes Temer e Bolsonaro; entre outros, que não foram fatores explícitos do estudo.

3 O ESTADO E A SUA SOBERANIA

O que é o Estado Moderno e como ele é formado? Qual a sua participação na garantia dos direitos e deveres do indivíduo? Qual a abrangência e o limite das suas ações? Até que ponto se estende seu poder soberano na tomada de decisões?

Os aspectos acima elencados em forma de perguntas serão apresentados neste capítulo a fim de contribuir com a discussão e com a análise da pesquisa, refletindo sobre o grau de liberdade de ação que um Estado dispõe para a tomada de suas decisões no enfrentamento de problemas apresentados em seu território e perante seus cidadãos. A preocupação é válida para que esses problemas não se transformem em crises que possam extrapolar a capacidade de agir do Estado, levando a uma eventual sanção ou intervenção da comunidade internacional nos seus aspectos internos.

A globalização trouxe uma maior interdependência entre os países, fazendo com que cada vez mais os problemas pontuais transpusessem as fronteiras de um Estado e passassem a ser tratados como uma questão mundial. O direito internacional veio no sentido de ser um regulador das relações internacionais nesses assuntos, elaborando regras que permitam a coexistência pacífica entre os Estados e entre os indivíduos e os Estados.

O fato da migração forçada ser tratada no cenário internacional e regulada por convenções e tratados e exige uma atenção maior do Estado acolhedor na escolha de suas políticas referentes às questões de segurança e defesa, justamente para que não firam os preceitos internacionais e não tenha suas decisões soberanas comprometidas. Os aspectos de segurança e defesa serão tratados no capítulo 4.

3.1 O ESTADO MODERNO

O sistema de Estado moderno é a mais recente encarnação de uma ordem político-territorial que tem suas raízes na Europa medieval [...] O sistema começou a tomar forma durante uma era em que governantes individuais eram cada vez mais capazes de consolidar o controle sobre distintos territórios (MURPHY, 1996, p. 82, tradução nossa)¹⁴.

¹⁴ “The modern state system is the latest incarnation of a political-territorial order that has its roots in late-medieval Europe [...] The system began to take shape during an era when individual rulers were increasingly able to consolidate control over discrete territories”.

De acordo com os estudos de Betts (2009) e Murphy (1996), o surgimento dos Estados modernos não foi repentino, mas fruto da evolução de um complexo cenário político-territorial iniciado na Idade Média que, até então, era formado por sistema de feudos, cidades livres e territórios reais e/ou eclesiásticos, geralmente não contíguos e sujeitos às questões de herança, guerras ou divisões. As “unidades territoriais quase independentes eram vistas como os principais blocos de construção da vida social e política”¹⁵ (MURPHY, 1996, p. 82, tradução nossa).

A transição final desse período se deu com o Tratado de Vestfália (1648), que pôs fim a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) – uma sequência de conflitos armados envolvendo rivalidades religiosas e territoriais. Os signatários do acordo levaram para o centro da discussão as questões sobre a organização espacial da sociedade na Europa Ocidental e definiram suas fronteiras políticas, trazendo o reconhecimento mútuo dos novos Estados¹⁶ mesmo ante eventuais diferenças de poderio militar ou da forma de condução de seus sistemas políticos.

O sistema vestfaliano, guiado pelos princípios de soberania, de interesse nacional e de não interferência, serviu como referência para as lutas de independência em outras partes do mundo, bem como de fundamento para a proteção dos Estados recém-formados. Com o reconhecimento da soberania, o novo Estado renunciava à interferência nos assuntos externos de outros Estados, a fim de manter um equilíbrio de poder na balança internacional e reduzir a abrangência dos conflitos (KISSINGER, 2015).

A expansão do sistema serviu como arcabouço para uma ordem internacional baseada em Estados, em uma chamada comunidade mundial que:

empenhou-se em amenizar a natureza anárquica do mundo por meio de uma extensa rede de estruturas legais e organizacionais projetadas para estimular o livre-comércio e um sistema financeiro internacional estável, estabelecer princípios para a solução de disputas internacionais e fixar limites para conduta na guerra, quando estas vierem a ocorrer (KISSINGER, 2015, p. 18).

Após o Tratado de Vestfália, muitos foram os estudos para formular conceitos que legitimassem a existência do Estado moderno. O modelo jusnaturalista ou contratualista baseado na concepção da criação do Estado por consentimento de uma “sociedade civil” formada por atos voluntários dos próprios indivíduos que sinalizavam a

¹⁵ “*Quasi-independent territorial units were seen as the principal building blocks for social and political life*”.

¹⁶ No pós-Vestfália, os Estados modernos não eram os únicos modelos territoriais existentes. A Igreja e o Sacro Império Romano ainda exerciam poder em diversos locais, além de outros arranjos políticos-territoriais como principados, cidades livres e confederações (MURPHY, 1996).

vontade de saída do estado de natureza¹⁷ para viver conforme a razão de convenções pré-estipuladas – foi o que prevaleceu (BOBBIO; BOVERO, 1996).

Alguns dos filósofos políticos, como Jean-Jacques Rousseau, entendiam o Estado com formações mais liberais e democráticas; outros, entendiam o Estado com ideias mais centralizadoras, como Thomas Hobbes. Essas ideias sustentaram os princípios jurídicos internacionais no pós-guerra dos Trinta Anos (MURPHY, 1996).

Em 1651, o filósofo inglês Thomas Hobbes creditou que, para o homem sair do estado de natureza, é necessário estabelecer um Estado que por sua definição seja:

Uma multidão de homens que concordam e pactuam, todos com todos, que a qualquer homem ou assembleia de homens será dado pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles, ou seja, de ser seu representante; todos, tanto aquele que votou nele como aquele que votou contra ele deverão autorizar todas as ações e os julgamentos daquele homem ou assembleia de homens, da mesma maneira como se fossem suas próprias ações e julgamentos, a fim de viverem pacificamente entre si e serem protegidos contra outros homens (HOBBS, 1997, p. 107, tradução nossa)¹⁸.

Na concepção hobbesiana, as pessoas delegariam seus direitos por contrato a um homem ou assembleia de homens, cuja preservação dependeria de um poder visível, ou seja, do poder de um Estado soberano que os “obrigue por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e à observância das leis da natureza¹⁹” (DALLARI, 2013, p. 25) em troca da garantia de paz dentro do próprio país, além de estabelecer proteção, segurança e defesa contra a invasão de inimigos estrangeiros (HOBBS, 1997; KISSINGER, 2015).

Por outro lado, com o objetivo final de ser o promotor da paz e da defesa de todos, teria o direito de agir como juiz e de estabelecer os meios necessários para executar as medidas para a preservação da paz e da segurança em nome dos pactuantes, sem que esses pudessem se queixar, já que “cada indivíduo é autor de tudo quanto o soberano fizer, por consequência aquele que se queixar de uma

¹⁷ Para Hobbes (1997, p. 218, tradução nossa) o estado de natureza é “a condição da mera natureza, isto é, da liberdade absoluta [...] é anarquia” e segundo Rousseau (1999, p. 10), o estado de natureza é a liberdade que o homem tem em “zelar pela própria conservação [...], sendo o único juiz dos meios adequados à sua conservação, torna-se por isso seu próprio senhor”.

¹⁸ “*a multitude of men do agree, and covenant, everyone with every one, that to whatsoever man, or assembly of men, shall be given by the major part the right to present the person of them all, that is to say, to be their representative; every one, as well he that voted for it as he that voted against it, shall authorize all the actions and judgements of that man, or assembly of men, in the same manner as if they were his own, to the end to live peaceably amongst themselves, and be protected against other men*”

¹⁹ “Uma lei da natureza, *lex naturalis*, é um preceito ou regra geral, descoberto pela razão, pela qual um homem é proibido de fazer o que é destrutivo para sua vida ou tirar os meios de preservá-la, e omitir aquilo que ele pensa que pode ser mais bem preservado” (HOBBS, 1997, p. 80, tradução nossa).

injúria feita por seu soberano estar-se-á queixando daquilo de que ele próprio é autor” (HOBBS, 1997, p. 62).

No século seguinte, em 1762, o filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau, em sua teoria do contrato social, também ressaltou que cada membro da comunidade, ou seja, os homens que a integram, dariam a posse de todos seus bens para uma pessoa pública, o Estado – “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 1999, p. 22).

Porém, diferentemente de Hobbes, Rousseau acreditava que o homem era essencialmente bom em seu estado de natureza e, quando não mais conseguisse se sustentar, se associava a um corpo coletivo, o Estado, o qual seria um “mero executor de decisões” da vontade geral do povo (DALLARI, 2013, p. 28).

Rousseau (1999) colocava que o Estado é o responsável pela condução do contrato social, porém, o seu poder soberano deveria estar subordinado aos interesses dos contratantes, pois estes seriam os donos de todos os bens e detentores da vontade geral. “Vê-se, assim, que o poder soberano, por mais absoluto, sagrado e inviolável que seja, não ultrapassa nem pode ultrapassar os limites das convenções gerais”, uma vez que não há uma verdadeira renúncia dos contratantes que não possa ser modificada em prol da segurança ou da liberdade (ROUSSEAU, 1999, p. 42).

Ressalta-se que, para ambos os pensadores, o poder social gerava legitimidade e legalidade ao Estado, por meio da vontade geral e dos direitos sociais (DALLARI, 2013). Apesar das concepções similares do que é o Estado, havia uma sutil diferença entre eles. Para Hobbes, o pacto entre os indivíduos formava o Estado – senhor absoluto que impõe o que é certo e errado, enquanto para Rousseau o Estado, criado pelas vontades gerais do indivíduo, deveria seguir o pensamento e a moral coletiva (BOBBIO, 2007).

Os princípios realistas de Hobbes triunfaram principalmente nos séculos XVII e XVIII, quando estruturas territoriais incipientes eram substituídas pela consolidação de Estados-Nação cada vez mais poderosos sob a gerência de governantes centralizadores e absolutistas que desenvolveram a administração território-população e a economia e que criaram grandes exércitos para manter o monopólio da violência em seus domínios (BETTS, 2009; KISSINGER, 2015; MURPHY, 1996).

No final do século XVIII e início do século XIX, as bases filosóficas idealistas de Rousseau começaram a ser difundidas na Europa, unindo as pessoas em uma identidade histórico-cultural iluminista. Essa união se voltou contra o poder absoluto e trouxe a preocupação com os direitos da Nação²⁰ controlar seu próprio território, fazendo emergir o nacionalismo como forma de legitimar o Estado moderno (BETTS, 2009; MURPHY, 1996).

De maneira geral, o ponto de convergência entre os pensamentos filosóficos até aqui apresentados, sobre a formação do Estado, é a existência de um pacto ou contrato caracterizado pela cessão de parte ou de todos os direitos do indivíduo ao Estado, para que este seja o aplicador rigoroso do direito, visando o bem comum de seus cidadãos e servindo como princípio soberano e unificador da existência social (DALLARI, 2013; CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER-KOUCHNER, 1985).

Porém, não só a aquiescência do indivíduo dá legitimidade ao Estado moderno, mas também outros três elementos: território, povo e soberania²¹. Ou seja, o Estado é um ente composto por território – delimitado por terra, mar e ar –, onde vive uma comunidade humana, que dá ao Estado as condições de externar suas vontades por meio de um poder soberano (BETTS, 2009; BRUCAN, 1971; DALLARI, 2013; PORTELA, 2018).

De fato, o nexu cidadão-território-Estado do sistema de Estado moderno, definido tanto por sua autoridade interna vis-à-vis a população quanto por sua autoridade externa, definida pelo reconhecimento mútuo dos Estados, é uma criação do século XVII e surgiu dentro um contexto europeu (BETTS, 2009, p. 45, tradução nossa)²².

3.1.1 Território

A concepção atual de “território” começou a ser consolidada a partir do Tratado de Vestfália, quando foram definidas fronteiras políticas e governos foram reconhecidos, tanto interna quanto externamente, como autoridade máxima para exercer o poder dentro de seus limites e sobre sua população (BETTS, 2009). Para

²⁰ Segundo Dallari (2013), Nação no século XVIII era entendida como o povo conduzindo o destino de seu próprio governo, no contexto de lutar contra a monarquia absolutista. Já após a Revolução Francesa a Nação passaria a representar o próprio Estado.

²¹ Soberania por vezes é definido por diversos autores como sendo o próprio Estado, um governo soberano, o governo ou uma autoridade.

²² *“Indeed, the citizen–territory–state nexus of the modern state system, defined by both its internal authority vis-à-vis the population and its external authority, defined by states’ mutual recognition, is a creation of the seventeenth century and emerged within a European context”.*

Hobbes (1997), o monopólio do poder do Estado obtido pelo pacto social não se estendia para além de suas fronteiras.

Segundo Morgenthau (2003), na metade do século XVIII, buscou-se a demarcação dos territórios por critérios “científicos” e com padrões objetivos, já que ainda era uma época na qual havia muitas divisões e anexações de territórios. Sendo assim, era necessário ao Estado identificar suas fronteiras para entender o limite da função legislativa e do poder de fazer cumprir suas leis. “A fronteira adquire importância excepcional – é o limite da soberania nacional” (MATTOS, 2011, p. 23).

Com a existência da fronteira, houve a separação entre o nacional e o internacional e adveio a preocupação com as ameaças vindas de fora, que pudessem desenvolver interesses distintos do Estado, como a imigração ilegal e diversos tipos de tráfico. Para evitar ou minimizar as ameaças, o Estado passou a exercer funções de fiscalização e controle, além da função legal, caracterizada pelas instituições jurídicas da sociedade. Por outro lado, “a função fiscal tem por objetivo defender o mercado interno do Estado-nação [...] a função de controle tem por objetivo vigiar bens e pessoas que cruzam a fronteira do território nacional” (CARNEIRO, 2016, p. 22).

Apesar da demarcação do território estatal e da legitimação da atuação do Estado em prol do seu povo, as fronteiras dos novos Estados não ficaram isentas de contestações, até mesmo como forma de legitimar uma ideologia, a exemplo do que ocorreu com o crescimento do nacionalismo, reiniciado no final do século XVIII e que caracterizou o período das guerras napoleônicas, da unificação dos estados italiano e alemão e das 1ª e 2ª Guerras Mundiais, levando à violação de acordos fronteiriços, trazendo impacto à geopolítica europeia e ao sistema de estados soberanos vestfaliano (MURPHY, 1996).

Assim, os diversos tratados pós-guerra se preocuparam em redefinir as fronteiras dos territórios subvertidos e ocupados ou retorná-las ao *status quo*, na tentativa de fortalecer o princípio da inviolabilidade das fronteiras e de manter o equilíbrio de poder entre os Estados (KISSINGER, 2015). Para Morgenthau (2003, p. 507), o conhecimento do Estado sobre os seus limites era necessário para entender a autoridade que ele possuía “sobre cidadãos de outros Estados que viviam em seu território”.

Portela (2018, p. 169) define território, sob uma concepção jurídica, como “o espaço geográfico dentro do qual o Estado exerce seu poder soberano”. Segundo

Bobbio (2008, p. 94), o poder soberano advém das “normas jurídicas”. Dessa maneira, o Estado, como estrutura de uma unidade política, é soberano e independente para fazer suas leis, dentro de seus limites, de modo que suas decisões internas não sofram interferência de qualquer ator externo (BRUCAN, 1971).

Esse conceito de território está protegido pelo princípio da impenetrabilidade, o qual reconhece ao Estado o monopólio de ocupação territorial. Porém, tem sofrido restrições “quanto ao seu caráter absoluto” devido ao surgimento do Direito Humanitário (DALLARI, 2013, p. 96).

No que diz respeito à migração forçada, Haddad (2008) relata que as pessoas precisam de um local para viver em comunidade ou em sociedade. Na concepção dos Estados modernos, esse local é dentro dos limites de um território. Sendo assim, as pessoas de fora desse território podem constituir uma ameaça à coesão, à segurança ou à estabilidade do Estado. Ao trazer essa questão como problema de segurança, surge uma distinção entre *insider* (nacionais) e *outsider* (estrangeiros), dando ao estrangeiro o *status* de não pertencimento àquele território.

Ainda, ao se estabelecer a relação *insider/outsider*, aqueles indivíduos que cruzassem as fronteiras estariam infringindo a soberania e, portanto, sujeitos a uma normativa específica como migrante ou refugiado. Nesse sentido, o Estado pode atuar de duas maneiras quanto ao tratamento dos estrangeiros dentro de seu território: uma postura mais nacionalista – entendimento de que podem ser uma ameaça à identidade, à segurança nacional e ao bem-estar, por criar tensões ou competição com os nacionais –; ou uma postura de caráter mais humanitário, com o intuito de agir para integrar o imigrante ao sistema do Estado, retirando-o da situação de vulnerabilidade (HADDAD, 2008).

Na contramão do pensamento da fronteira como limitador entre Estados, surgiram diversos blocos econômicos, como a União Europeia, onde as barreiras políticas foram removidas e foi permitida a livre circulação de pessoas e de mercadorias (CARNEIRO, 2016), reduzindo-se o conceito de *insider/outsider*.

Pode-se dizer que o conceito de migrante forçado coloca o Estado no centro das decisões a fim de reforçar em seu sistema a sua capacidade de deliberar sobre o tema dentro de seu território.

3.1.2 Povo

“Povo” e “população” são conceitos que não se confundem. Para Bonavides (2011, p. 72), população é composta de “todas as pessoas presentes no território do Estado, num determinado momento, inclusive estrangeiros e apátridas”. Já o “povo”, do ponto de vista sociológico, pode ser entendido como Nação que, para Maluf (2019, p. 44), é “um conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais” sendo “o primeiro valor moral da sociedade politicamente organizada”.

Todavia, para Dallari (2013, p. 100) o termo Nação, que indica “comunidade histórico-cultural”, não é adequado para qualificar o termo “povo”, por não expressar uma “situação jurídica”. Dessa feita, Nação seria um estágio anterior à formação do Estado, tendo a Nação um caráter sociológico e o Estado uma realidade jurídica (MALUF, 2019).

Após a concepção dos Estados Modernos, Rousseau (1999, p. 22) afirmava que “povo” é a associação dos homens que se reuniam em comunidade com todos os seus direitos. Esse ato de associação produziria um corpo moral e coletivo, reunido sob uma pessoa pública, que se chamava “Estado quando passivo, soberano quando ativo e potência quando comparado aos seus semelhantes”. Quando se referia aos indivíduos pertencentes ao povo, diferenciava-os entre “cidadãos” – quando participavam ativamente da autoridade soberana –, e “súditos” – quando eram submetidos às leis do Estado. Porém, ressaltava que os termos poderiam se sobrepor.

Nas monarquias absolutistas, a generalização do termo “cidadão” induziu à ampliação do conceito de povo, ao dar-lhe uma noção jurídica (DALLARI, 2013). E com a transição para a democracia, o povo passou a participar oficialmente do poder mediante um sistema representativo no qual poderiam exprimir suas vontades políticas por meio da eleição de seus representantes (BONAVIDES, 2011). Vale ressaltar que a CRFB/88 em seu art. 1º, parágrafo único, abarca esse conceito da seguinte maneira: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Com isso, Dallari (2013, p. 104) conceitua que todos aqueles que integram o Estado por meio de um vínculo jurídico permanente “adquirem a condição de cidadão”, podendo-se dizer que povo é “o conjunto dos cidadãos do Estado”. O vínculo jurídico a que se refere Dallari é o atendimento dos requisitos fixados pelo

Estado, no momento do nascimento, ou pelo atendimento de pressupostos que o Estado estabelece – como o exercício do direito político – sendo definido pelo termo “cidadania”.

No pós-vestfália, para além da cidadania, o conceito de nacionalidade passou a ser um determinante para a participação do indivíduo em uma comunidade²³, substituindo assim a religião e criando um vínculo legal entre o indivíduo e o Estado. Assumindo a nacionalidade como norma, o Estado passou a ver o refugiado como uma ameaça potencial à sua existência, designando-os como “não-cidadão” ou “estrangeiro” e que deveria ser regido por leis de exceção (BETTS, 2009; HADDAD, 2008).

Essas ameaças dos estrangeiros ao nacional podem surgir de interesses distintos, como a competição por empregos, serviços sociais ou recursos naturais. Para evitar tais ameaças, o Estado deve pesar os direitos dos cidadãos e não-cidadãos, a fim de fornecer proteção a ambos de forma duradoura e sem conflitos (BETTS, 2009). Se o não-cidadão for visto como ameaça, essa construção interna terá base nas leis e atos que permitam que o deslocado seja visto dessa forma. Além disso, a soberania do Estado pode ser usada como inibidor de sua responsabilidade perante o movimento migratório forçado (HADDAD, 2008).

De uma perspectiva construtivista, como os estados categorizam e respondem à migração forçada é parte do processo pelo qual a soberania do estado é constituída por meio de fronteiras, práticas de inclusão e exclusão e a criação de um “outro” externo em oposição à comunidade política nacional (BETTS, 2009, p. 53)²⁴.

A ideia de nacionalidade preconizada por Portela (2015, p. 285) é a que prevalece até hoje, assim entendida como “o vínculo jurídico-político que une uma pessoa física a um Estado”. Bonavides (2011, p. 251) acrescenta que “é natural que os estrangeiros sejam excluídos de participação na vida política do Estado onde porventura se achem”.

Dessa maneira, entende-se que o povo é formado pelos cidadãos vinculados juridicamente ao Estado, por sua cidadania ou nacionalidade, o que lhes dá condições para formar e externar suas vontades e exercer seu poder soberano.

²³ “Comunidade” é um agrupamento natural de indivíduos, por meio da solidariedade inconsciente, sem ordenamento jurídico com o objetivo de preservar a própria comunidade. “Sociedade” é um agrupamento voluntário de indivíduos, por meio de solidariedade mecânica, com vínculos jurídicos para atingir a vontade geral da sociedade (BONAVIDES, 2011; DALLARI, 2013).

²⁴ *“From a constructivist perspective, how states categorize and respond to forced migration is part of the process through which state sovereignty is constituted through boundaries, practices of inclusion and exclusion, and the creation of an external “other” in opposition to the national political community”.*

3.1.3 Soberania

Segundo Morgenthau (2003, p. 567), após o Tratado de Vestfália, a soberania era vista como “o poder supremo sobre determinado território”, que era exercido por um poder centralizador, monarca ou não, e que representava as questões políticas e de direito, com a autoridade de legislar e de fazer cumprir as leis dentro de seu território – como o Leviatã proposto por Thomas Hobbes. Para Portela (2015, p. 169), a soberania confundia-se com o “poder ilimitado”.

Com a consolidação do território e sua condução por um governo soberano centralizador, internamente, a população passou a dever fidelidade ao soberano (HADDAD, 2008). Esse pensamento perdurou durante as monarquias absolutistas, porém começou a perder espaço durante a Revolução Francesa, com a ideia de soberania popular amparada pelos pensamentos de Rousseau. Rousseau (1999, p. 33-34) afirmava que a soberania era “apenas o exercício da vontade geral” e que o soberano era “um ser coletivo” que poderia deter o poder, mas não a vontade.

Então, ao se livrar do antigo sistema, o Estado passou a ser o guia para a proteção e garantias de seu povo. De acordo com Betts (2009), Bobbio (2007), Bonavides (2011), Bull (2002), Carr (2001), Dallari (2013), Haddad (2008) e Portela (2015) os aspectos soberanos são desdobrados e legitimados em dois entendimentos no que diz respeito ao Estado – a soberania interna e a soberania externa:

Desde o século XVII, a ideia de Estado-nação tornou-se uma característica central da política mundial. O mundo foi gradualmente dividido em entidades territoriais abstratas nas quais os governos são interna e externamente reconhecidos como exercendo autoridade sobre seu território e população (BETTS, 2009, p. 43, tradução nossa)²⁵.

No que se relaciona à soberania interna, entende-se que é a face que deriva do relacionamento entre os governantes e a população, no qual o Estado é o possuidor do poder jurídico mais alto, significando que dentro dos seus limites de jurisdição detém a última instância das decisões no que abarca as normas jurídicas, independente de todas as autoridades estrangeiras.

Entende-se a soberania externa como sendo a face exterior ao território, como sinônimo de independência, que trata da relação entre os Estados; ou seja, além de ser a afirmação, do Estado perante seu povo, de que este não será

²⁵ *Since the seventeenth century, the idea of the nation-state has become a central feature of world politics. The world has been gradually divided into abstract territorial entities in which governments are internally and externally recognized as exercising authority over their territory and population.*

submisso a qualquer outra potência estrangeira, é o reconhecimento da igualdade jurídica entre os Estados soberanos e da não-intervenção nos assuntos internos.

Morgenthau (2003) ressalta que o Estado soberano exclui a autoridade de qualquer outro Estado, mostrando-se independente, e que não há nenhuma entidade acima dele. Como consequência, percebe-se a liberdade para administrar os seus assuntos internos e externos da maneira que lhe convém.

Em adição, no meio internacional, entende-se que, após o reconhecimento de um Estado pelos demais, ele é a única entidade que se beneficia das competências outorgadas pelo direito internacional. Além de ser o centro do poder de coerção, pode atuar tanto em relação a seus próprios sujeitos, quanto em relação aos outros Estados (MERLE, 1981, p. 215-217).

Ainda no plano internacional, o artigo 2º da Carta das Nações Unidas dispõe que “a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros” (ONU, 1945). Assim, a igualdade equipara-se à soberania, de maneira que cada Estado possui autoridade máxima dentro dos seus respectivos territórios e nenhum outro poderá subjugar-lo. Ou seja, nenhum Estado tem o direito de dizer quais leis devem ser aprovadas ou seguidas por outro Estado, nem de tentar fazer cumprir suas leis nos territórios de outros Estados; tampouco deve se sujeitar a qualquer poder legislador e implementador de leis que opere em seus territórios (MORGENTHAU, 2003).

Para Aron (2002, p. 104), “os Estados que reconhecem mutuamente sua soberania e igualdade, por definição, não têm autoridade uns sobre os outros” ou, conforme afirma Waltz (2002, p. 136), “dizer que um Estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros”.

Em âmbito interno, o território é a delimitação espacial de cada Estado, que demarca a sua capacidade de agir e o alcance do seu poder, aspectos que lhe são garantidos e legitimados pelo seu povo. E, no campo externo, a soberania dita a relevância do Estado perante seus pares. Nesses termos, a CRFB/88, em seu art. 1º, inciso I, elenca a soberania como fundamento para a formação do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Haddad (2008) mostra que com a criação dos Estados soberanos nasce a moderna concepção da migração forçada. Isso acontece quando um Estado soberano falha em proteger seus cidadãos, forçando-os a deixar suas fronteiras para

atravessar as fronteiras de outro Estado soberano. Nesse aspecto, a proteção internacional ao refugiado depende do Estado anfitrião, que detém o direito soberano de decidir quem pode entrar em seu território, visando com isso proteger o seu povo. Assim, o refugiado, ficou relegado a um “*gap*” entre as soberanias estatais. Essa falta de previsão no sistema internacional dos estados só veio a ser minimizada pelo direito internacional, a partir do século XVII, regulado por instituições internacionais.

3.2 A PERDA DA SOBERANIA

Para Morgenthau (2003), só há redução da soberania estatal se houver um sistema de direito internacional forte, eficiente e centralizado, o qual pode impor restrições legais aos Estados ao serem submetidos à autoridade de um outro Estado ou, até mesmo, ao serem “convidados” a ceder ou compartilhar parte da sua soberania a uma organização internacional em prol da paz mundial.

Nessa lógica, uma série de iniciativas que visam à promoção de uma boa governança mundial foram empreendidas no direito internacional, como a criação de instituições políticas e a formulação de princípios apropriados. Essas iniciativas geraram programas específicos para dar legitimidade e um ambiente democrático às futuras instituições (ANGHIE, 2004).

Para Brucan (1971), embora os Estados constituíssem uma nova sociedade integrada, tal integração nunca atingiria o auge, isso devido à existência de diversos conflitos de interesse. Porém, se a sociedade internacional fosse governada por leis e princípios objetivos, ela seria capaz de absorver esses conflitos e de integrar totalmente os Estados. Haddad (2008, p. 91) acrescenta que esse sistema de Estados pode ser visto como uma sociedade sem governo “na qual os estados concordam em conduzir seus negócios de acordo com os padrões internacionais especificados”²⁶. Já Bull (2002, p. XXV) afirma que a sociedade internacional é uma sociedade anárquica que “embora não disponha de um poder central que detenha o monopólio da violência legítima, ela tem por característica um consenso entre os Estados que a compõem”.

²⁶ “*In which states agree to conduct their affairs in accordance with specified international standards*”.

A governança é a existência de uma sociedade internacional regida por regras com *status* de lei composta pela reunião dos Estados. Bull (2002), Brucan (1971) e Merle (1981) acrescentam que, além dos Estados, essa sociedade internacional reúne outros atores, como as organizações internacionais – caso da ONU, que reúne 193 Estados membros, as organizações intergovernamentais no âmbito universal ou regionais, as forças transnacionais – caso dos grupos e organizações não-governamentais (ONG) e os indivíduos.

Assim, a soberania estatal tem sido contestada com o surgimento de diferentes atores, além dos Estados soberanos que, juntos, formam um sistema internacional capaz de ditar as relações internacionais, bem como de dar crédito ao surgimento de assuntos inerentes ao direito internacional.

Esses novos atores surgiram, principalmente, nos períodos pós-guerras, quando do surgimento da Liga das Nações e posteriormente da ONU, como organizações internacionais que procuraram aprimorar o direito internacional como regulador de diversos fatores como os econômicos, ambientais, sociais, além de promoverem mecanismos de segurança coletiva, ampliando o foco anterior relacionado com assuntos políticos e estratégicos (BULL, 2002).

Com o final da Guerra Fria, no início dos anos de 1990, o mundo e o sistema internacional passaram a vivenciar um processo mais latente de intensificação da integração entre esses diferentes atores, conhecido como globalização, o qual impactou em aspectos como a cultura, a política e as questões sociais. Essa globalização criou uma ordem global com sua própria lógica e estrutura de comando diferenciada, que abarcou uma nova forma de soberania, supremacia e governança (ANGHIE, 2004; HARDT; NEGRI, 2001, SILVA, 2012).

Segundo Scholte (2005) a comunidade internacional muito debate sobre a governança Estatal, nesse novo mundo globalizado, no que diz respeito ao destino da soberania dos Estados. Mesmo existindo vertentes que afirmam que a globalização não questiona o poder soberano do Estado, outras se filiam à ideia de que a globalização priva o Estado de exercer sua soberania, diminuindo ou até mesmo extinguindo os Estados-Nação, que passam a ser vítimas indefesas do processo de globalização, ao ter que se adaptar às normas internacionais. Ainda, Hardt e Negri (2001) mostram que a soberania está sob uma nova forma, composta de organismos nacionais e supranacionais unidos por uma regra única e seguindo uma mesma lógica de descentralização e desterritorialização, administrando

entidades híbridas, hierárquicas flexíveis e permutas por meio de estruturas de comando reguladoras, contribuindo para declínio do poder do Estado-nação.

Com a ideia de aperfeiçoar a sociedade internacional, a ONU reacendeu, consolidou e estendeu a ordem jurídica internacional, proporcionando o aumento do seu papel supranacional juntamente com suas diversas instituições afiliadas. A ela compete, ainda, definir uma nova fonte positiva de produção jurídica, que seja efetiva e eficaz em escala global, desempenhando, assim, um papel jurídico soberano ao mesmo tempo que, de modo negativo, se tenha um poder decadente dos Estados-nação no contexto internacional. (HARDT; NEGRI, 2001).

Para fazer valer a prerrogativa desses ordenamentos jurídicos internacionais, tem-se o conceito da responsabilidade internacional, que visa à garantia do “cumprimento das obrigações com as quais os Estados e os organismos internacionais livremente se submeteram quando se vincularam a tratados” (PORTELA, 2018, p. 424). Assim feito, se um Estado deixar de cumprir com suas obrigações, seja de forma dolosa ou não, pode ser acionado no cenário mundial para solucionar a controvérsia e reparar o ilícito cometido.

Inicialmente, a responsabilidade internacional era focada na relação entre os Estados ou entre estes e organizações. Contudo, atualmente, já existe a possibilidade de a pessoa humana responsabilizar diretamente o Estado, solicitando reparação por descumprimento de normas internacionais, principalmente aquelas relacionadas aos direitos humanos (PORTELA, 2018).

Assim sendo, os Estados, ao decidirem seguir leis internacionais, recebem o reconhecimento formal como membros da sociedade internacional e, ao mesmo tempo, compactuam direitos e deveres. Aproveitando-se dessa adesão, passam a ter a possibilidade de atuar junto a outros atores e a proteger seus interesses. Por outro lado, estão sujeitos à aplicação de formas de punição, ao deixarem de aplicar as normas e as leis, como é o caso da intervenção que se constitui na interferência de um Estado ou ator nos assuntos de outro Estado e que, por muitas vezes ocorre por razões humanitárias (HENDERSON, 2010).

Vale ressaltar que as normas internacionais são vistas e cumpridas de diferentes perspectivas pelos Estados, seguindo duas teorias. O dualismo, que aponta o direito internacional e o direito interno como sendo distintos e independentes, tendo como variante o dualismo moderado, aplicado quando um Estado transpassa a norma internacional para o plano interno por meio de decretos ou leis. E o monismo que

defende a existência de apenas uma ordem jurídica com normas internacionais e internas interdependentes entre si, sendo as normas internacionais hierarquicamente superiores às internas (monismo internacionalista) ou as normas internas superiores às internacionais²⁷ (monismo nacionalista) (PORTELA, 2018).

De acordo com Zaum (2007), a autoridade da administração internacional deve ser legitimada no exercício do seu poder, por processos e propósitos sociais. Afirma ainda que, nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pode-se identificar a intervenção para a proteção e promoção dos direitos humanos (intervenção humanitária) como fonte da autoridade internacional sobre o governo dos Estados que, apesar de possuírem a autoridade legítima, não cumprem os objetivos sociais estipulados pela sociedade internacional.

Visualizada a falta de normas que autorize as intervenções humanitárias, a comunidade internacional desenvolveu conceitos que correlacionam o uso da força e a necessidade da proteção dos direitos humanos. O ex-secretário da ONU Kofi Annan, diante de graves violações de direitos humanos em Ruanda (1994) e na Bósnia (1995), solicitou que se fizesse um novo dispositivo para responder a violação dos direitos humanos que fosse de consenso comum. Como resposta, no ano de 2001, foi elaborada a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P), principal arcabouço normativo para intervenções em países considerados instáveis quanto à questão humanitária (DIAS, 2011; ICISS, 2001; JUBILUT, 2008).

Apesar de a nova doutrina ser considerada a mais recente evolução para as questões de intervenção humanitária, vem sendo severamente criticada por causa da sua aplicação seletiva, fazendo com que algumas organizações e países questionem o uso da força por causa da politização da linguagem humanitária (WHITTALL; REIS; DEUS, 2016).

Segundo Jubilut (2008), essa controvérsia apresenta duas dimensões, no que diz respeito aos conceitos de soberania e direitos humanos. A primeira está relacionada com a questão da legitimidade, que condiz com a interligação de ambos os conceitos, uma vez que a proteção aos direitos humanos indica uma redução da soberania estatal frente aos dispositivos internacionais. Porém, a proteção ao indivíduo também é de responsabilidade do Estado. A segunda refere-se à

²⁷ O ACNUR entende que a proteção do refugiado não é uma “proteção internacional”, mas sim uma “proteção nacional” em forma de uma obrigação internacional (MCADAM, 2007). E a OIM entende que a regulação da entrada e da permanência do migrante é de competência do Estado anfitrião (SILVA; BÓGUS; SILVA, 2017).

legalidade, a qual mostra que o assunto soberania está mais presente nas normas do Direito Internacional do que na proteção dos direitos humanos, o que pode levar à inação do Estado em relação às grandes violações nos assuntos humanitários.

Na elaboração da R2P, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) também entendeu a soberania estatal como sendo externa e interna, reconhecendo a dupla responsabilidade do Estado. Cabe ressaltar que a ONU, por princípio, entende que o primeiro responsável pela proteção do indivíduo é o Estado onde ocorre a crise, a fim de evitar interferência em sua soberania. Porém, se o Estado for incapaz, não desejar cumprir essa proteção ou for o próprio perpetrador, a comunidade internacional passa a ter a responsabilidade para agir em seu lugar, por meio de propósitos humanitários (ICISS, 2001; JUBILUT, 2008).

Diante desse impasse entre soberania e intervenção, o debate sobre a questão da R2P continua em aberto, pois a substituição da soberania estatal pela soberania do indivíduo ainda faz com que os Estados a entendam como um aumento da interferência externa nos assuntos internos, principalmente quando se soma o envolvimento de atores não-estatais, que participam da implementação e formulação de conceitos e regras para a R2P (JUBILUT, 2008; DIAS, 2011).

Nos aspectos mencionados, pode-se dizer que, com a globalização e com o surgimento da sociedade internacional, a soberania do Estado teve uma redução em sua importância e, por vezes, pode estar ameaçada diante de um espectro humanitário, tendo em vista que as decisões passaram a ser tomadas por um complexo de Estados-nações, organizações intergovernamentais, complexos regionais, ONG e outros. Assim, o sistema passou a contar com novos canais para a interpretação do direito nacional e internacional por meio de decisões judiciais, novas legislações e ações executivas que podem corroborar para uma intervenção à revelia do Estado que possa conviver com problemas em relação aos direitos humanos (KOH, 1997).

Por sua vez, as migrações forçadas, ao cruzarem as fronteiras internacionais, passam a ser uma preocupação internacional e uma ameaça à sua ordem, podendo criar problemas para a soberania dos Estados acolhedores devido aos efeitos desestabilizadores do sistema. Consequentemente, podem dificultar as suas ações do Estado em relação às questões de segurança, sendo elas decorrentes dos direitos dos cidadãos – nacionais e estrangeiros – ou da segurança nacional, tendo em vista que a proteção aos migrantes forçados está sujeita à regulamentação pelas instituições internacionais (BETTS, 2009; HADDAD, 2008).

4 AS QUESTÕES SOBRE SEGURANÇA E DEFESA

Há diferença entre os conceitos de segurança e defesa? Quem é responsável pela garantia da segurança das pessoas? Quem é o responsável pela proteção e pela defesa do Estado? Quais são as ameaças existentes ao Estado? Até que ponto deve prevalecer a defesa do Estado sobre a do indivíduo ou vice-versa?

Este capítulo visa apresentar aspectos que possam compreender as perguntas relacionadas acima com o objetivo de caracterizar dois tipos opostos de concepção de segurança, uma voltada para a defesa do Estado e outra voltada para a segurança do indivíduo. Também mostrará como o Brasil tem reagido a essas diferentes correntes, apresentando sua política nacional de defesa para contrapor as ameaças que possam surgir no contexto internacional ou nacional.

Por fim, apresentará como as Forças Armadas, dentro do seu dever constitucional de defesa nacional, da garantia da lei e da ordem e da garantia dos poderes institucionais, têm se adaptado a essa dicotomia entre a segurança estatal e a segurança individual, que vem se aprofundando no contexto da globalização.

O traçado da evolução de uma segurança focada na proteção do indivíduo e na garantia de seus direitos jurídicos no contexto da migração forçada e do acolhimento fora de seu país de origem será tratado no capítulo 5.

4.1 A SEGURANÇA SEGUNDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A ideia de segurança passou a ser reverberada com mais força na Europa a partir das crises instauradas no século XVII com o Tratado de Vestfália que trouxe as questões sobre soberania estatal e proteção territorial. Posteriormente, a Revolução Francesa trouxe a abordagem vinculada à soberania popular (BUZAN; HANSEN, 2009; ROTHSCHILD, 1995).

De maneira geral, segurança é sobre apresentar algo que precisa ser assegurado, como o próprio Estado, a nação, o indivíduo, o meio ambiente, o grupo étnico ou o próprio planeta. Por isso, a evolução do estudo de segurança é baseada nas teorias das relações internacionais do realismo, do liberalismo e do construtivismo (BUZAN; HANSEN, 2009; PONTES, 2015).

Inicialmente, o realismo trouxe a abordagem da Segurança Nacional, segundo a qual o Estado é o objeto a ser segurado. Remete-se, basicamente, à necessidade

de proteger seu território “vestfaliano” por meio da força militar e amparado pelo interesse nacional (MØLLER, 2000, PONTES, 2015, ROTHSCHILD, 1995). Nesse sentido, ao manter-se a segurança do Estado, a segurança e o bem-estar do cidadão estarão automaticamente preservados (BETTS, 2009; PONTES, 2015).

No século XVIII, Vattel (1916) trouxe a percepção do direito de segurança no qual uma Nação ou Estado tem o direito moral de agir contra qualquer um que faça oposição a sua soberania, podendo, para isso, utilizar a força ou qualquer outro meio necessário para impedir a violação de seus domínios ou o crescimento de inquietudes no seu plano interno. O direito era pautado na ideia do equilíbrio do poder, onde nenhuma potência pode se sobressair ou ditar leis perante as outras.

Esse entendimento da utilização da força como preservação da segurança é a repercussão de um sistema internacional anárquico, no qual cada Estado soberano persegue seu interesse nacional visando ao seu poder ou à sua sobrevivência. A ausência de uma autoridade central mediadora provoca uma percepção de competição no sistema internacional, suscetível ao surgimento de conflitos e guerras, ao molde hobbesiano de todos contra todos (MØLLER, 2000; PONTES, 2015).

Em síntese, a Segurança Nacional, na abordagem realista, é uma luta entre os Estados em busca de poder no sistema internacional anárquico a fim de fazer valer seus interesses nacionais. Para isso, cada Estado depende e confia basicamente em suas próprias capacidades do poder nacional e em suas técnicas militares para proteger seu território e seu povo, ao invés de atender ao modelo de cooperação internacional para minimizar os problemas advindos de conflitos internacionais (PONTES, 2015; WOLFERS, 1952).

Com o surgimento da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, aflorou o conceito de Segurança Coletiva, que teve como propósito reduzir as guerras. Para isso, valeu-se da percepção da manutenção do *status quo* territorial adquirido no pós-guerra, de modo que, se qualquer Estado viesse a querer modificá-lo, estaria sujeito à coerção de todos os outros Estados-membros. Porém, para funcionar, era necessário que os Estados subordinassem voluntariamente seus interesses políticos ao bem comum estabelecido em termos de defesa e do direito internacional, dentro de uma sociedade internacional (MORGENTHAU, 2003).

Em um primeiro momento, a segurança coletiva falhou e não conseguiu evitar a Segunda Guerra Mundial. Contudo, ao fim da guerra, os debates a respeito de como realizar a proteção do Estado contra ameaças externas e internas foi

intensificado, tendo como fator preponderante a busca por respostas que giravam em torno do que a segurança poderia ser e para quem deveria ser. Vale ressaltar que o centro das discussões girava em torno da relativização do Estado como objeto de referência ou do indivíduo/sociedade como sendo o principal cliente (BUZAN; HANSEN, 2009).

Entretanto, a relativização não foi percebida até próximo ao final da Guerra Fria. De acordo com Lopes e Casarões (2009), nesse período, a ONU retomou a concepção de segurança coletiva, agora amparada por um Conselho de Segurança formado pelas potências vitoriosas da Segunda Guerra Mundial. Essas potências teriam como função manter ou restaurar a segurança e a paz no mundo por meio de sanções não-militares ou ações militares.

Ainda se achava que o poder coercitivo do Conselho seria suficiente para manter a segurança internacional²⁸. Porém, a possibilidade de coexistência de organizações regionais com o mesmo propósito trouxe uma disputa de balança de poder regional entre a Organização do Atlântico Norte e os países componentes do Pacto de Varsóvia. Ou seja, durante o período da Guerra Fria (1947-1991) a maior parte da agenda de segurança foi baseada nas ações militares em torno de ameaças advindas da possível utilização de armas nucleares e das disputas entre os dois blocos. No período, as atividades não-militares eram tratadas como política sem *status* (BALDWIN, 1997; BUZAN; HANSEN, 2009).

Com o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da ameaça externa como a principal preocupação, ocorreram mudanças nos estudos de segurança internacional de maneira a quebrar o paradigma preponderante do realismo, tendo em vista os crescentes desafios impostos pela globalização. Dessa feita, a visão liberal, que era mais restrita ao continente europeu, tornou-se global, e a segurança passou a ser compreendida de modo mais pluralista, com observância, para além dos objetivos do Estado, dos objetivos dos indivíduos e dos grupos (BUZAN, 1997; BUZAN; HANSEN, 2009; DUQUE, 2009; OLIVEIRA, 2009; ROTHSCHILD, 1995; RUDZIT; NOGAMI, 2010).

²⁸ Para o realismo clássico e o neorealismo, o conceito de segurança internacional está muito atrelado ao de segurança nacional, ou seja, a segurança é a defesa e proteção do território nacional [...] Contudo, os teóricos da interdependência afirmam que com o surgimento de novas ameaças e de novas agendas no cenário internacional, um conceito de segurança internacional estritamente atrelado ao poder militar não era mais suficiente (OLIVEIRA, 2009, p. 71).

Na visão liberal, os Estados-nação ainda são os principais atores operativos em um ambiente internacional anárquico e que busca seus próprios interesses. Porém, a política externa deixa de ter a postura conflituosa e violenta e busca maximizar o bem-estar, a fim de proporcionar segurança. Além disso, aceita-se a criação e a existência de organismos internacionais, sejam eles intergovernamentais, não-governamentais ou de outros interesses como forma de apoio mútuo para se enfrentar questões globais (PONTES, 2015).

Enquanto para os realistas o Estado era o objeto de referência, para os idealistas, em última análise, era o indivíduo que realmente importava. A segurança do Estado poderia valer, mas somente na medida em que contribuísse para a sobrevivência das pessoas e do seu bem-estar. Da mesma maneira que o olhar focava o indivíduo, como o nível mais baixo, inevitavelmente, também era chamada atenção para um nível mais alto, ou seja, a humanidade. Assim, os estudos voltaram-se para a segurança individual e global, podendo ser resumidos pelo termo “Segurança Humana” (MØLLER, 2000; ROTHSCHILD, 1995).

Outros valores eram agregados para se obter a condição desse novo conceito de segurança e, ao mesmo tempo, não constituir uma área temática única ou prioritária na agenda internacional, dentre os quais as concepções sobre ameaças não militares, ameaças internas, degradação ambiental, escassez de recursos ou crescimento populacional. Outro fator inerente foi a modificação da forma de interação entre os Estados, de maneira que o uso da força nem sempre era a melhor forma de trazer o melhor custo-benefício, além de ser necessário repensar o real significado do termo segurança, tornando o indivíduo ou os grupos prioridades tanto nos aspectos internos quanto no âmbito internacional (DUQUE, 2009).

A teoria construtivista entende a segurança como sendo um valor inerentemente subjetivo, dando mais atenção a fatores ideacionais, do que aos fatores materiais adotados pelas outras correntes. Nesse pensamento, a segurança só seria obtida a partir do momento em que a percepção da ameaça, dos riscos, dos desafios e das vulnerabilidades fossem superados e suplantados. Porém, apesar de da utilização de critérios objetivos, o subjetivismo fica latente, tendo em vista que a percepção quanto às ameaças e à segurança vai depender das crenças, cultura, tradições, interesse e da visão do mundo de quem estaria analisando o fato (PONTES, 2015).

Para Duque (2009, p. 477), “de acordo com os construtivistas, o mundo social – assim como as identidades e os interesses dos agentes – é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos”. O sentido subjetivo da segurança é a ausência do medo de que os valores existentes de uma nação sejam subvertidos. Assim, cada país pode reagir à mesma ameaça de formas diferentes, o que influenciará na formulação das políticas de segurança ao dar mais ou menos ênfase a este quesito (WOLFERS, 1952).

4.2 OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Após a Segunda Guerra Mundial, os debates sobre os Estudos de Segurança Internacional cresceram com o intuito de entender a melhor maneira para que o Estado se protegesse contra as ameaças internas e externas. A partir das últimas décadas da Guerra Fria, esse debate se estendeu para além do setor militar e do uso da força, ao relativizar os tipos de ameaças e os objetos a serem segurados, haja vista que não se considerava mais o conflito entre as superpotências onde o foco era a dissuasão e o medo nuclear (BETTS, 2009; BUZAN; HANSEN, 2009).

Buzan e Hansen (2009) sintetizaram os estudos de segurança internacional em concepções diferentes que vão desde o debate tradicionalista dos estudos estratégicos focados na área militar, até o aumento da abrangência do conceito de segurança, com os debates sobre securitização e segurança individual.

Na concepção tradicionalista, as ameaças enfrentadas pelos Estados são predominantemente militares, sendo necessária a utilização da força militar para fazer frente às ameaças e à vontade política do Estado. No plano internacional, entende o mundo como sendo um sistema anárquico, no qual existe “um estado permanente de conflitos entre os Estados que, dentro da Teoria dos Jogos, é denominado de jogo de soma zero, assim quando um Estado ganha, o outro necessariamente, perde” (OLIVEIRA, 2009, p. 69). Por ter foco na centralização do Estado, em sua soberania, em sua integridade territorial e nas lutas por poder, essa corrente se assemelha as teorias realistas e o conceito de Segurança Nacional.

Este conceito de segurança define o Estado como o objeto de referência, o uso da força como preocupação central, as ameaças externas como as principais, a política de segurança como engajamento com perigos radicais e a adoção de medidas emergenciais, e estuda a segurança através do

positivismo e epistemologias racionalistas (Buzan; Hansen, 2009, p. 21, tradução nossa)²⁹.

No que tange à migração forçada, o tradicionalismo é visto sob a ótica da segurança nacional, sendo os deslocados considerados como ameaça militar ao Estado, normalmente relacionados a conflitos ou a guerras. Esse pensamento voltou a ganhar mais força após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 nos EUA. (BETTS, 2008).

Na década de 1970, com o surgimento de novos atores no cenário internacional (ONG, empresas multinacionais, organismos multilaterais) e novas agendas políticas (direitos humanos, meio-ambiente, economia) o realismo deu espaço para um novo conceito, a interdependência (OLIVEIRA, 2009):

Na linguagem comum, dependência significa um estado de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. Interdependência, definida de forma mais simples, significa dependência mútua. A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (KEOHANE; NYE, 2012, p. 7)³⁰.

Segundo Keohane e Nye (2012), a sobrevivência da população humana é ameaçada não só pelos conflitos militares, mas também pelos perigos ambientais, de tal modo que a segurança tradicionalista deixa de ser o principal problema dos governos no mundo globalizado, pois são mal adaptadas para analisar problemas de interdependência econômica ou ecológica.

Outra abordagem, mostrada por Buzan e Hansen (2009), foi a “ampliada e aprofundada do conceito de segurança”, que surgiu com o fim dos eventos militares da Guerra Fria, dando espaço para preocupações como o crescimento dos conflitos internos nos Estados, os movimentos migratórios e a dificuldade de conter o avanço de epidemias, como a AIDS. Baseada em uma abordagem liberal ou construtivista, seus seguidores são:

a favor do aprofundamento do objeto de referência para além do Estado, ampliando o conceito de segurança para incluir outros setores além do militar, dando igual ênfase às ameaças domésticas e transfronteiriças e

²⁹ *This concept of security defines the state as the referent object, the use of force as the central concern, external threats as the primary ones, the politics of security as engagement with radical dangers and the adoption of emergency measures, and it studies security through positivist, rationalist epistemologies.*

³⁰ *In common parlance, dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.*

permitindo uma transformação do realismo, da lógica conflituosa da segurança internacional (Buzan; Hansen, 2009, p. 188, tradução nossa)³¹.

Dentro dessa análise ampliada de segurança, podem-se citar duas correntes com as quais os movimentos migratórios têm maior repercussão: a Escola de Copenhague, com viés realista-construtivista – que trouxe como principal contribuição o conceito de securitização – e a Segurança Humana, voltada para a visão liberal, que será vista a seguir. Em ambos os estudos de segurança, o objeto deixa de ser essencialmente o Estado, para ser a sociedade e o indivíduo.

Grande parte dos esforços para redefinir “segurança” está mais voltada para a preocupação em tentar redefinir as agendas políticas dos Estados-nação, do que com o próprio conceito de segurança. Normalmente assumindo a forma de propostas, para dar alta prioridade a questões como direitos humanos, economia, meio ambiente, tráfico de drogas, epidemias, crime ou injustiça social, além da preocupação tradicional das ameaças militares externas (BALDWIN, 1997, p. 5).

A Escola de Copenhague constituiu uma posição intermediária entre a segurança nacional, a segurança global e a segurança do indivíduo. Assim, a estrutura montada com base em uma “Segurança Societal” teve como objetos de referência duas unidades coletivas, sendo elas o Estado e a sociedade, ficando excluído o indivíduo e o global, que passaram apenas a influenciar as anteriores (BUZAN; HANSEN, 2009).

A Segurança Societal surgiu com o aumento da integração na União Europeia, baseada na preocupação que os Estados tinham, em evitar a redução de suas respectivas soberanias diante da queda da autonomia cultural que a globalização estava proporcionando. Essa concepção ainda entende a imigração como sendo uma ameaça à identidade nacional. “‘Segurança Societal’ foi definida como ‘a capacidade de uma sociedade de persistir em seu caráter essencial sob condições de mudança e ameaças possíveis ou reais’” (WÆVER et al., 1993, p. 23 *apud* BUZAN; HANSEN, 2009, p. 213, tradução nossa)³².

Além disso, a Segurança Societal visou entender a identidade de uma sociedade, fazendo emergir discussões de casos nos quais o Estado e a sociedade não se alinhavam, ou porque o Estado ameaçava as minorias nacionais, ou porque

³¹ *in favour of deepening the referent object beyond the state, widening the concept of security to include other sectors than the military, giving equal emphasis to domestic and trans-border threats, and allowing for a transformation of the Realist, conflictual logic of international security.*

³² *‘Societal security’ was defined as ‘the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats’.*

o Estado mobilizava a sociedade para confrontar as ameaças internas ou externas (BUZAN; HANSEN, 2009). Assim, fazia referência às ameaças possíveis e reais

De modo geral, a Segurança Societal fazia referência às ameaças possíveis e reais dos critérios objetivos da segurança tradicional, ao mesmo tempo em que seus atores políticos apontavam de maneira construtivista a identidade da sociedade como sendo objeto de segurança. Essa diferença foi resolvida pela Escola de Copenhague com o conceito de securitização (BUZAN; HANSEN, 2009).

No estudo da securitização, os atores se relacionam com os objetos de referência e propõem tornar afeto à segurança os assuntos que correspondem a determinadas ameaças, de caráter militar ou não. Ressalta-se que as ameaças precisam atender a critérios bem definidos, que as distingam de uma execução normal do que é meramente político. Para melhorar o entendimento, pode-se dizer que líderes (políticos, sociais ou intelectuais) trazem à tona questões securitizadas para chamar a atenção do público e do Estado, além de ações que requeiram medidas excepcionais ou de caráter de emergência, legitimando a utilização do uso da força (BUZAN, 1997; DUQUE, 2009).

A securitização em si é uma simbiose entre objetos e atores que giram em torno de uma ameaça. Dessa forma, pode-se colocar que os objetos de referência são os que sofrem as ameaças e que possuem uma reivindicação legítima para sobreviver; ao passo que os atores securitizadores são aqueles que irão tratar dos assuntos a fim de securitizá-los ao declarar algo (BUZAN; HANSEN, 2009).

Em relação às ameaças, Buzan (1997) sugere diferentes setores para a análise. O primeiro setor ao qual se refere é o militar, no qual o objeto central normalmente é o Estado, que pode ser ameaçado por forças armadas que executam trabalhos relativos ao apoio a atividades rotineira de ordem mundial, como a manutenção da paz ou intervenções humanitárias. Em seguida, relata sobre o setor político, que traz como objeto tradicional a soberania do Estado, que pode sofrer ameaças por ideias que questionam o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governamental dentro de um mundo mais interdependente. Outro setor é o econômico, com as empresas e economias nacionais como objetos sendo ameaçados pela falência. No setor social, o objeto de referência são as identidades coletivas, que tendem ser conservadoras e trazem como ameaças quaisquer tipos de mudanças, como os casos dos migrantes. Por último, o setor ambiental, cujos

objetos fazem referência à preocupação básica sobre a relação entre a espécie humana e a biosfera, como o aquecimento global.

Mais recentemente, a Escola de Copenhague criou o conceito de macrosseguritização, o qual elevou o pensamento para além do objeto de referência de médio alcance, passando a considerar questões que visam a estruturar a política internacional em escalas globais, onde todos os Estados, nações, religiões e pessoas são objetos referenciais que compartilham a mesma percepção de ameaça física mundial (BUZAN; WÆVER, 2009).

Ainda, segundo Betts (2008), quando se fala na Escola de Copenhague como visão crítica, os temas da migração forçada e dos deslocados acabam por serem securitizados, e entram como prioridade na agenda política do Estado. Entretanto, pela percepção da escola, a migração forçada pode ser uma afronta aos valores do Estado anfitrião ao criar uma definição de “nós” em oposição aos “outros”, legitimando o Estado a combatê-la como ameaça e não a proteger os migrantes.

Quanto à Segurança Humana, o conceito veio à tona em 1994, no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ocasião na qual o paradigma do objeto de referência centrado no Estado deu lugar à preocupação com as pessoas (BETTS, 2009; BUZAN; HANSEN, 2009; PARIS, 2001; UNITED NATIONS, 1995).

Segundo o relatório, a segurança humana atinge todas as nações, sejam elas pobres ou ricas. Quando a segurança das pessoas é atacada, todas elas podem se ver envolvidas, visto que as ameaças podem ser de qualquer tipo e transpor as fronteiras. Entende-se que o termo passou a considerar como ameaça não só aquelas inerentes às ações militares, mas, também, aquelas não militares, como a escassez e a degradação ambiental, disseminação de doenças, superpopulação, terrorismo, movimentos maciços de refugiados, entre outros (PARIS, 2001; UNITED NATIONS, 1995).

Em essência, a segurança humana significa proteção para as pessoas contra ameaças violentas e não violentas. É uma condição ou estado de ser caracterizado pela liberdade de ameaças generalizadas aos direitos das pessoas, sua segurança ou mesmo suas vidas. Do ponto de vista da política externa, a segurança humana talvez seja melhor entendida como uma mudança de perspectiva ou orientação. É uma forma alternativa de ver o mundo, tendo como referência as pessoas, ao invés de focar exclusivamente na segurança do território ou dos governos (Commission on Human Security, 2003 *apud* BETTS, 2009, p. 66, tradução nossa)³³.

³³ In essence, human security means safety for people from both violent and non-violent threats. It is a condition or state of being characterized by freedom from pervasive threats to people's rights, their

O conceito de Segurança Humana também está presente na política da responsabilidade de proteger e se baseia na preocupação com as pessoas, com sua segurança física, econômica, social e seu bem-estar, respeitando a dignidade, os valores dos seres humanos, a proteção dos direitos humanos, bem como sua liberdade. Pode-se dizer que almeja buscar um mosaico de segurança comum, segurança global, segurança cooperativa e segurança abrangente, perfazendo uma segurança internacional para além da defesa militar dos interesses e do território de um Estado (ICISS, 2015; PARIS, 2001).

Valores que condizem com os direitos dos cidadãos previstos na CRFB/88, que abarcam temas que englobam o bem-estar e os direitos individuais, sociais e econômicos (saúde, educação, moradia, alimentação, trabalho, segurança).

Na visão crítica, a prática do Estado sugere que as ameaças à Segurança Humana se tornam um elemento importante para a legitimação da autoridade perante a comunidade internacional, fazendo com que se mantenha a concepção da soberania e, até mesmo, o direito do governo democrático em realizar uma intervenção militar. Essa legitimação da autoridade só é proporcionada pela capacidade do Estado proteger a sua população e de respeitar seus direitos. Em não podendo prover a segurança necessária, a sociedade internacional poderia atuar em resposta ao fracasso do Estado em cumprir suas responsabilidades soberanas (BELLAMY, 2002; ZAUM, 2007).

4.3 A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA BRASILEIRA

De acordo com Silva (2012), ao longo do período da Guerra Fria, o Brasil ficou a parte das grandes crises e dos conflitos internacionais, o que provocou no país um sentimento de isolamento e uma redução da preocupação com as questões de segurança em detrimento das ações sociais e de segurança interna. O fim da Guerra Fria trouxe o avanço da globalização e a ideia de uma governança mundial benévola que, por sua vez, fez com que o pensamento estratégico brasileiro fosse deixado igualmente de lado.

safety, or even their lives. From a foreign policy perspective, human security is perhaps best understood as a shift in perspective or orientation. It is an alternative way of seeing the world, taking people as its point of reference, rather than focusing exclusively on the security of territory or governments.

Nesse período, o baixo perfil brasileiro e a baixa prioridade dos formuladores da política externa na área de Defesa se deram por diversos aspectos, entre eles uma “severa crise fiscal”, a adoção de “prioridade atribuída a programas sociais”, a “ausência de percepções de ameaça externa clássica (estatal)”, a “generalizada falta de conhecimento sobre a instrumentalidade do poder militar” e o “desinteresse do poder político por assuntos castrenses” (ALSINA JÚNIOR, 2003).

Porém, o mundo sem fronteiras começou a desmoronar diante de diferentes ameaças, como o aumento do fluxo migratório mundial (ainda com o *status* econômico), a “guerra ao terror”, a qual foi iniciada após os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA, e a crise econômica de 2008, que impuseram restrições em todo o mundo e o retorno do protagonismo do Estado (SILVA, 2012).

No meio dessa turbulência mundial, o governo brasileiro, em 1996, retomou o pensamento de defesa e produziu uma Política de Defesa Nacional que envolveu militares e civis na sua confecção. Posteriormente, em 1999, criou o Ministério da Defesa, que iniciou a revisão desse documento de defesa, lançando uma nova versão em 2005 e acrescentando a ela uma Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 (CORRÊA, 2014). Os documentos foram atualizados em 2012, 2016 e 2020³⁴ – com o nome de Política Nacional de Defesa (PND) e END –, colocando a defesa do Estado como prioridade para preservar os interesses nacionais e a soberania do Estado brasileiro.

A PND busca a integração de todas as expressões do Poder Nacional (militar, político, econômico, psicossocial e científico-tecnológico) para se obter o melhor aproveitamento das capacidades do Estado e para manter, além da defesa, o bem-estar e a segurança da população. Para isso, a PND/2020 conceitua Segurança Nacional e Defesa Nacional da seguinte forma:

Segurança Nacional, entendida como a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2020a, p. 11).

Defesa Nacional, conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2020a, p. 11).

³⁴ A PND/END 2016 foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 179 de 14 de dezembro de 2018. A PND/END 2020 foi apresentada pelo Poder Executivo em 16 de julho de 2020 ao Poder Legislativo para apreciação e aprovação (Mensagem nº 398, de 16 de julho de 2020).

O documento ainda traz oito Objetivos Nacionais de Defesa, sendo que o primeiro se mostra alinhado com a CRFB/88 quando trata de soberania:

I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.

Trata-se de assegurar a condição inalienável de fazer valer os interesses nacionais e de exercer a última instância da autoridade do Estado, sobre o conjunto das instituições, bens nacionais, direitos e obrigações, bem como a estabilidade da ordem jurídica, o acesso e a mobilidade em todo o Território Nacional (BRASIL, 2020a, p. 24).

De modo geral, segundo a PND/2020, o Brasil deve considerar a defrontação da sua soberania por antagonismos de todo o tipo, incluindo aqueles que possam colocar em risco o seu povo, o seu patrimônio e a sua liberdade de perseguir seus interesses. Ao se deparar com esses antagonismos, o Estado deve agir de forma soberana, seguindo os seus princípios constitucionais e suas normas do direito internacional (BRASIL, 2020a).

Para a PND/2020, as fronteiras demandam uma maior preocupação ao Estado. Pelo lado positivo, as fronteiras permitem o trânsito de pessoas e de mercadorias e a integração com os países vizinhos; porém, sua permeabilidade e sua extensão permitem a ocorrência de atividades criminosas transnacionais, que forcem uma atuação coordenada entre os órgãos de defesa e segurança pública.

No cenário internacional, a PND/2020 observa a interdependência oriunda da globalização como fator para a busca de maior influência internacional. Para isso, os Estados formam “associações político-econômicas”; porém, hoje ainda existem países e regiões marginalizadas e isoladas dessas associações. A assimetria de poder resultante deste cenário pode gerar efeitos adversos como a “elevação da taxa de desemprego”, a “volatilidade financeira” do Estado e o “surgimento de grupos insurgentes e de organizações terroristas ou criminosas” (BRASIL, 2020a, p. 16).

Nesse sentido, entende-se que há uma percepção crescente na demanda “por ajuda humanitária e por operações de paz”, o que coloca o Brasil em uma posição na qual pode ser incluído na participação desse tipo de operação. Internacionalmente, estar presente nesses tipos de operações permite o estreitamento de “laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas” e a ampliação de sua “projeção no concerto das nações” (BRASIL, 2020a, p. 17).

A PND (2020, p. 20) ampara-se na ação integrada e coordenada de três pilares para a garantia da Segurança e Defesa nacionais: o “Desenvolvimento”, a

“Diplomacia” e a “Defesa”. Em relação a Defesa Nacional, a PND observa quinze posicionamentos, entre eles:

I. manter as Forças Armadas adequadamente motivadas, preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir suas missões constitucionais, e de prover a adequada capacidade de dissuasão;

[...]

VIII. sem prejuízo da dissuasão, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos, visando encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins;

IX. atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais e sempre respeitando os princípios constitucionais;

[...]

XIV. repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional; e

XV. estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos (BRASIL, 2020a, p. 20-21).

A correlação entre a solução pacífica das controvérsias, a atuação sob a égide de organismos internacionais e a cooperação no âmbito internacional podem ser entendidos como ações de interdependência para ganhar força no cenário mundial. A interdependência se caracteriza por efeitos recíprocos de ações entre Estados ou outros atores e delinea a política mundial em torno de diversas questões, entre elas as questões de segurança. A ideia por trás da interdependência é a criação de uma teia de ligações mútuas que tende a ser uma inibição poderosa contra a guerra, em perfeita conformidade com os princípios do liberalismo (MØLLER, 2000; KEOHANE; NYE, 2012).

Porém, a interdependência entre as nações pode colocar o Estado vagamente ligado a processos de submissão, nos quais um integrante ou vários deles podem levar vantagem sobre outro no que se refere à política e à defesa. Se a troca entre os países se desse de uma forma de autoajuda, o bem-estar mundial seria maior e interdependência aumentaria; porém, a possibilidade de um Estado ser mais forte do que outro poderia gerar vulnerabilidade no ente mais fraco da relação (WALTZ, 2002).

Os organismos internacionais, como atores ativos no mundo globalizado e criadores de agendas, também se envolvem, de forma a criar uma interdependência ao poderem participar na formação de coalizões transnacionais e/ou

transgovernamentais. Ao entrarem nessa relação, as organizações passam a ter voz ativa nas negociações da política mundial. Para se precaverem dos avanços desses órgãos e não serem regidos por eles, os governos devem se organizar de forma a melhor lidar com o fluxo de negócios gerados por essas organizações internacionais (KEOHANE; NYE, 2012).

Diante da globalização e da maior possibilidade de interdependência entre as Nações, o Estado pode perder o controle de sua soberania e da sua autoridade legal de fazer cumprir suas decisões dentro do seu território. A independência de um Estado diante de outro passa a ser essencial para a manutenção de sua soberania e para a garantia de sua segurança e de sua defesa. A partir do momento em que um Estado exerce a autoridade sobre outro, de forma que possa impor e criar leis no território de outrem, a soberania pode ser perdida e o Estado submisso passará a sobreviver de aparências e nomes (MORGENTHAU, 2003).

No que tange aos estudos de segurança, pode-se depreender que o conceito de Defesa Nacional trazido pela PND/2020 está estritamente ligado a percepção realista e tradicionalista da Segurança Nacional. Ou seja, o Estado como objeto a ser segurado, somado à utilização da expressão militar como ferramenta de proteção contra as ameaças externas, potenciais e manifestas, tudo para manter o “*status quo* perante essas eventuais ameaças do conjunto de unidades decisórias que compõem o pluriverso” (SAINT-PIERRE, 2001, p. 425). Para Alsina Júnior (2003, p. 55), a “defesa é o que se poderia denominar de segurança militar externa”.

O conceito de Segurança Nacional convencionada pela PND/2020, além da visão realista e tradicionalista, também absorve os conceitos liberais e construtivistas de securitização ao incrementar a preocupação com as “pressões e ameaças de qualquer natureza”, e a preocupação do Estado em relação à “garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”.

Corroborando com o pensamento citado, Hernán Patiño Mayer – embaixador da Organização dos Estados Americanos de 1993 – definiu segurança como um exercício em que se “supõe a capacidade de dissuadir a agressão ou para reduzir a vulnerabilidade ante a mesma”, sem limitá-lo a uma visão militarizada e estática, ampliando-a para questões como a extrema pobreza, o crescimento sem controle da população, a desigualdade da distribuição de renda e outros (SAINT-PIERRE, 2011, p. 412).

Paralelamente, Schmitt (1984) *apud* Saint-Pierre (2011, p. 423) mostra que, no âmbito das ameaças internas, o monopólio legítimo da força é a garantia da segurança e da ordem para proteger seus cidadãos, dissolvendo o conceito de “inimigo” ao se olha para dentro do Estado. “Daí que o exercício interno da soberania consista, antes de mais nada, em neutralizar os conflitos, mantendo-os dentro dos limites da segurança de todos os seus cidadãos”.

Dessa forma, pode-se dizer que a PND/2020 sintetiza as questões de Defesa e Segurança como sendo necessárias à proteção do Estado contra ameaças externas e a garantia do bem-estar dos seus cidadãos. Porém, com a globalização e o aumento da interdependência entre os Estados, o assunto toma outra proporção quando se fala em garantia da soberania estatal.

4.4 AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

No Brasil, a CRFB/88 traz, em seu art. 142, as missões inerentes às Forças Armadas para assegurar a preservação do Estado brasileiro e a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, regula as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para Alsina Júnior (2003, p. 55), as Forças Armadas funcionam como meio de coerção às ameaças e que em muitos países, como no Brasil, possuem funções referentes à segurança externa e à segurança interna – como a manutenção da lei e da ordem. Esse fator faz com que a política de defesa deva ter um caráter de política pública, responsável por regular a “estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional” e “equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional”.

Na segurança externa, as Forças Armadas são necessárias para a garantia da Defesa Nacional e a para a salvaguarda dos cidadãos, sendo necessária a manutenção do adestramento, da preparação e da modernização dos equipamentos do sistema de defesa para garantir a segurança do país contra as ameaças preponderantemente externas (BRASIL, 2020a). Para Fischer (1982), o objetivo da

Defesa Nacional é manter as forças hostis fora das fronteiras nacionais, preservando, assim, a vida dos cidadãos.

Com a redução das ameaças militares entre os Estados e o avanço da globalização, assuntos que tratam sobre defesa passaram a ser amplamente discutidos. O tema passou a ser securitizado, e, com isso, a tradicional defesa contra ameaça militar externa deixou de ser a principal função das Forças Armadas.

Com sua ampla capacidade de mobilização e de manobra e sua amplitude logística, atividades inerentes a outras áreas de segurança passaram fazer parte do rol de missões das Forças Armadas, como policiamento, combate ao crime organizado, ações humanitárias, controle migratório, campanhas de saúde e defesa civil, (BUZAN, 1997; COSTA, 2018; SAINT-PIERRE, 2011; SILVA, 2012).

Segundo Silva (2012, p. 53), “o tema ‘defesa’ foi amplamente confundido com ‘segurança’, visando com isso levar as diversas Forças Armadas nacionais a aceitarem as funções de polícia resultantes das chamadas ‘novas ameaças’”.

Essas ações subsidiárias têm amparo na própria Lei Complementar nº 97, de 1999, que, em seu art. 16, aponta que “cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República” (BRASIL, 1999).

Para Alsina Júnior (2003) e Saint-Pierre (2011), a utilização das Forças Armadas em atividades como o combate ao crime organizado conduz a desprofissionalização da tropa, reduzindo a capacidade em atuar na área da defesa nacional. Franchi (2019, p. 11) relata que especialistas da área de defesa afirmam que o suporte humanitário aos deslocados “não é o cenário ideal, uma vez que desvia as Forças Armadas de suas funções essenciais, ligadas ao preparo para o emprego em conflitos armados”.

A fim de reduzir essa preocupação, a PND/END 2020 traz a necessidade da preparação antecipada para a participação das ações subsidiárias:

Trata-se do preparo das infraestruturas instaladas, do capital humano e do desenvolvimento e aproveitamento dos potenciais de que dispõe o País para um eventual emprego da expressão militar do Poder Nacional, quer em ações de defesa, quer em ações subsidiárias interagências ou não (BRASIL, 2020a, p. 66).

Assim, o planejamento militar e a preparação da força em sua máxima presteza, tanto para as ações de defesa quanto para as ações subsidiárias, irá depender das prioridades estratégicas e do entendimento dos objetivos nacionais de

defesa dados às Forças Armadas pelos responsáveis pelas discussões das políticas nacionais (RUDZIT; NOGAMI, 2010).

Uma dessas preocupações é a faixa de fronteira brasileira, local onde há pouco debates sobre segurança e defesa. O descaso traz preocupações com o controle dos crimes transnacionais, com os fluxos ilegais (contrabando, armas, drogas), e com a migração. Atualmente, o controle de pessoas e de mercadorias no espaço fronteiriço tornou-se alvo de disputas e debates políticos, exigindo uma maior presença das Forças Armadas (ALVAREZ; SALLA, 2013).

O art. 16-A da Lei nº 97 de 1999 refere-se à atuação das Forças Armadas para apoiar as atividades de segurança na fronteira:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, **atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores**, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo [...] (BRASIL, 1999, grifo nosso).

A decisão do emprego das Forças Armadas em qualquer uma de suas missões constitucionais compete ao Presidente da República, “por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1999).

Com o novo fluxo migratório de venezuelanos, o governo emitiu o Decreto nº 9.285, que reconhece a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, e o Decreto nº 9.286, que define a composição do Comitê Federal de Assistência Emergencial, ambos de 15 de fevereiro de 2018. Os documentos serviram como subsídios para o Ministério da Defesa emitir duas diretrizes, em 28 de fevereiro, que instituíram a participação das Forças Armadas na acolhida humanitária dos deslocados venezuelanos e na proteção da faixa de fronteira: a Operação Acolhida e a Operação Controle (FRANCHI, 2019).

A atuação das tropas brasileiras na acolhida humanitária, em coordenação com outras agências, mostrou a destreza da força em se adaptar de forma rápida e eficiente, implementando uma logística de guerra à recepção, ao controle e à internacionalização dos deslocados venezuelanos, além da capacidade de entender a dinâmica das novas rotinas fronteiriças com o aumento do fluxo (OLIVEIRA, 2018).

Dessa maneira, pode-se dizer que “em um contexto democrático, a legitimidade da atuação das Forças Armadas decorre do debate no campo político dos objetivos militares, de modo que essa atuação represente a manifestação dos objetivos políticos do Estado” (CORRÊA, 2014, p. 30).

5 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO AO INDIVÍDUO

Qual a relação entre o direito internacional e o direito do homem? Como se estabeleceu o Direito Internacional dos Refugiados no âmbito da comunidade internacional? Como a legislação brasileira referente à migração e ao refúgio evoluiu? Qual a posição brasileira atual diante da migração forçada?

O propósito do presente capítulo é apresentar os aspectos da formação dos institutos jurídicos que protegem o indivíduo, no ambiente internacional e nacional, quando este se encontra em movimento migratório realizado contra sua vontade, sendo ele considerado um deslocado ou um refugiado.

Entendendo a evolução das leis nacionais e internacionais e suas finalidades, pode-se compreender qual o posicionamento atual do Brasil frente a esses movimentos migratórios, interligando as perspectivas relacionadas à soberania nacional (estudada no capítulo 3) e à segurança e defesa (estudadas no capítulo 4).

Essa associação será complementada no capítulo 6 por meio de um estudo de caso sobre a migração venezuelana para o Brasil, iniciada em 2016, que apresentará o posicionamento brasileiro frente a esse novo fluxo migratório amparado pelas questões sobre a soberania, a segurança e a legislação.

5.1 O DIREITO DO HOMEM E O DIREITO INTERNACIONAL

No plano internacional, há uma estrutura que rege as instituições políticas, os procedimentos diplomáticos e os ajustes legais, cuja legalidade é concebida pelo Direito Internacional, que, por sua vez, trata cada Estado/Nação como se fosse um indivíduo. Porém, o Estado só fica obrigado a responder àquelas normas do direito internacional em que tenha consentido (MORGENTHAU, 2003).

O direito internacional, segundo Bull (2002), é um conjunto de regras que ligam os Estados entre si ou a outros agentes da política internacional de maneira legal. Carr (2001, p. 235), por sua vez, afirma que o direito internacional, criado por meio de tratados e acordos, é “essencial à existência de qualquer tipo de comunidade internacional”. Já para Brucan (1971), o direito internacional está subordinado à política internacional e reside na necessidade de reduzir a desigualdade entre os Estados.

Assim, o Direito Internacional abrange diversos tipos de assuntos de interesse geral como os direitos humanos, o direito dos refugiados, o desarmamento, a criminalidade internacional, o uso da força e a conduta na guerra, entre outros. Ele também regula os bens comuns globais, como o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, as águas internacionais, o espaço sideral, as comunicações e o comércio mundial. (ONUBR, 2018).

Nas questões relativas ao Direito Internacional que configuram as vertentes da proteção internacional da pessoa humana temos os seguintes ramos de trabalho: o ramo do Direito Internacional Humanitário (DIH), o ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o ramo do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) (TRINDADE, 2003 *apud* BARICHELLO; ARAÚJO, 2014).

O que todas essas normas buscam é a inserção da proteção do indivíduo baseando-se nos direitos humanos, seguindo o entendimento de que as pessoas têm direitos simplesmente por serem um ser humano, ou seja, direitos iguais e inalienáveis, pois não se pode deixar de ser humano por mais errado que seja o seu comportamento (DONNELLY, 2013).

O primeiro documento com abrangência internacional que trata dos Direitos Humanos é a Carta das Nações Unidas (1945); entretanto, o cerne desse documento apresenta os aspectos referentes ao direito do indivíduo de maneira vaga. Na carta é exposta a necessidade de se ter uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover o direito humano e as liberdades fundamentais para todos sem a distinção de raça, religião ou língua (LEITE, 2010).

Posteriormente, em 1948, foi instituída a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Declaração essa que teve como bases a Declaração de Direitos da Virgínia (1776), a qual afirma que todo homem é livre e independente; a Declaração Americana de Independência (1787), a qual aborda que todos os homens são criados iguais e dotado pelo criador com direitos inalienáveis; e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), decorrente da Revolução Francesa, que mostra que os direitos são naturais, imprescritíveis e inalienáveis (MORSINK, 1999). Dessa maneira, segundo o art. 1º da DUDH, “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos [...]” e, de acordo com seu art. 3º, “todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (ONU, 1948).

A execução da DUDH enfrentou dificuldades, tendo em vista que o pensamento de alguns países membros divergia quando se tratava de assuntos políticos, filosóficos, econômicos e religiosos. Na África, alguns países não reconheciam a igualdade de direitos políticos do povo, vedando, por exemplo, a participação de hindus e negros em cargos públicos. O que contribuiu para a aprovação da DUDH pela maioria dos membros foi o fato de ser uma declaração e não uma convenção, ou seja, era um documento que não tinha caráter obrigatório como lei, assim, foi adotado sem a imposição de qualquer obrigação aos Estados (LEITE, 2010; MAZZUOLI, 2016).

O DUDH recolocou a discussão sobre o acolhimento de pessoas em dificuldades, como mostra o seu artigo 14, “todo homem vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo³⁵ em outros países”. Contudo, o direito de procurar asilo não implicava na obrigatoriedade de concedê-lo.

Paralelamente, outras instituições jurídicas sobre os direitos humanos foram evoluindo e sendo fortalecidas a fim de proteger a dignidade da pessoa humana, entre elas tem-se o DIH, o DIDH e o DIR.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), basicamente, é o ramo do Direito Internacional que visa proteger e promover o indivíduo e sua dignidade humana em todo o mundo, sem distinção de espécie, nacionalidade ou do Estado em que a pessoa se encontre (PORTELA, 2018). Para Trindade o DIDH é entendido por:

Entendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o *corpus juris* de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados e convenções, e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global como regional (TRINDADE, 2006, p. 412).

Dessa maneira, com o advento do DIDH, o ser humano não se reduz a um mero objeto de proteção, e sim, passa a ser reconhecido como sujeito de direito, como titular de direitos que lhe são inerentes e que emanam diretamente do ordenamento jurídico internacional (TRINDADE, 2006, p. 413).

³⁵ Asilo é uma concessão por parte do Estado de proteção em seu território às pessoas de outros Estados que fogem por temor de perseguição ou perigo grave. Uma pessoa a quem se concede o asilo converte-se em refugiado. A noção de asilo engloba uma série de elementos, entre os quais a não devolução, a permissão para permanecer no território do país de acolhida e normas relativas ao trato humano (ACNUR, 2001 *apud* BARICHELLO, 2012).

Por sua vez, o Direito Internacional Humanitário (DIH), também chamado de Direito Internacional dos Conflitos Armados, segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (organização independente e neutra que assegura a proteção humanitária e a assistência às vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência, além de promover o respeito ao DIH), é conceituado como:

O DIH é um conjunto de normas internacionais, convencionais e consuetudinárias, destinadas a **resolver problemas causados diretamente por conflitos armados internacionais e não internacionais**. Protege as pessoas e os bens afetados, ou que podem ser afetados, por um conflito armado, e limita o direito das partes no conflito de escolher os métodos e os meios de fazer a guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito (CICV, 2018; grifo nosso).

Os aspectos jurídicos do DIH são aplicados por quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais I, II e III de 1977. Como dito, o DIH é aplicável em tempos de conflitos armados internacionais (entre dois ou mais Estados ou em guerras de libertação) e de conflitos armados não internacionais (entre forças governamentais e insurgentes armados ou entre grupos de rebeldes). Ainda, o DIH protege as pessoas que não participam ou deixam de participar das hostilidades, bem como os feridos e enfermos, os prisioneiros de guerra e os civis caracterizados (mulheres, crianças, refugiados, apátridas, jornalistas, entre outros) (CICV, 2018).

Como resultados de conflitos internos, externos ou guerras civis, cada vez mais têm ocorrido migrações forçadas de pessoas que se mostram obrigadas a deixar a área de litígio para buscar maior proteção e melhores condições de vida. De modo mais abrangente, essas pessoas são vistas e consideradas como refugiados e, devido a isso, o DIH tem se aproximado cada vez mais do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) (BARICHELLO, 2012).

5.2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS (DIR)

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR)³⁶ foi implementado durante as atividades da Liga das Nações em apoio à Cruz Vermelha³⁷, que solicitou assistência

³⁶ Alguns autores apontam o DIR como pertencente ao DIH, que vem a ser as regras reguladoras da guerra, pois quando ocorrem conflitos bélicos a problemática dos refugiados é aprofundada. Outros apontam que se adequam mais com a vertente do DIDH, pois em tese os dois se preocupam com a pessoa humana, sendo que o DIDH tem um escopo mais alargado e o DIR exhibe garantias mais específicas. A última concepção é defendida pelo ACNUR (JUBILUT, 2007).

³⁷ O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho é uma entidade sem fins lucrativos, com sede em Genebra – Suíça e foi criado em 1893 com a finalidade de “prestar assistência aos militares feridos e doentes em caso de conflitos armados” (PORTELA, 2016, p. 968).

em virtude da dificuldade enfrentada em dar suporte aos refugiados russos durante a revolução bolchevista (JUBILUT, 2007). Nesse momento, foi concebido o Instituto do Refúgio, que visava promover os direitos humanos ao proteger grandes fluxos de pessoas forçadas a deixarem seus países em direção a algum país vizinho por terem seus direitos violados (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014).

Em 1921, então, foi criado, na Liga das Nações, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que tinha como objetivo socorrer mais de dois milhões de russos que fugiam dos problemas políticos e econômicos ocasionados pela revolução russa como a fome, a perseguição e a desnaturalização. Posteriormente, a proteção foi aumentada para outros povos, como os armênios, em 1924, e os assírios, os assírios-caldeus, os turcos e os montenegrinos, em 1927. Até então, para ser considerado refugiado, o indivíduo deveria pertencer a nacionalidade do grupo perseguido (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014; JUBILUT, 2007).

A proteção do refugiado teve fator importante no pós-Primeira Guerra Mundial e Revolução Russa, pois os Estados, temerosos com os movimentos migratórios passaram a salvaguardar os direitos e o bem-estar de seus cidadãos, resultando em controle mais rígido das fronteiras e na limitação dos direitos ao trabalho e a moradia aos estrangeiros (HATHAWAY, 2005).

Em 1930, foi criado o Escritório Nansen em substituição ao Alto Comissariado para os Refugiados Russos. Como principal legado, o escritório, em 1933, elaborou a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, que foi um instrumento jurídico internacional que “possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo, inclusive, um dispositivo acerca do princípio do *non-refoulement*” (JUBILUT, 2007, p. 76), além de outros direitos como educação, emprego e obtenção de documentos de viagem nos países de acolhimento (LOESCHER, 1993).

O conceito de *non-refoulement* (não devolução) da Convenção de 1933 apareceu no art. 3 e fazia com que os contratantes se comprometessem a não expulsar ou devolver para os seus países de origem os refugiados que outrora tivessem sido autorizados a permanecer de forma regular no Estado anfitrião, a menos que atentassem para questões de segurança nacional ou ordem pública, mesmo assim, somente após terem os vistos necessários para a entrada em outro país (CONVENTIO..., 1933). Seguindo o mesmo pensamento, atualmente, a OIM entende o princípio do *non-refoulement* como “a proibição aos Estados de extraditar, deportar,

expulsar ou devolver uma pessoa a um país onde sua vida ou liberdade seriam ameaçadas [...]”³⁸ (OIM, 2019a, p. 147).

Em 1936, o escritório Nansen foi substituído pelo Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, criando uma nova fase para o DIR ao alterar o foco da proteção do coletivo para se preocupar com a proteção do indivíduo – ou seja, a pessoa deveria atender a critérios para ser aceita como refugiado, tais como origem, nacionalidade e etnia. O Alto Comissariado perdurou até 1946, quando foi extinto por não conseguir cumprir mais as suas missões diante de aproximadamente 40 milhões de refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial. Em seu lugar, foi instituído, em 1947, a Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, que deu origem a criação da Organização Internacional para Refugiados (OIR) em 1948 (JUBILUT, 2007).

Diante da demanda de repatriamento ou reassentamento trazida pelos refugiados da Segunda Guerra Mundial e do encerramento da atuação da OIR em 1950, a ONU propôs a assimilação efetiva de todos os apátridas e refugiados sob um novo regime internacional, estabelecendo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a preparação de uma convenção que tratava sobre o tema – a Convenção de 1951 (HATHAWAY, 2005).

Essa Convenção acabou por ser realizada entre os dias 2 e 25 de julho de 1951 e contou com a participação de 26 países³⁹ (incluindo o Brasil) e de representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁴⁰, da OIR⁴¹ e da Organização Internacional do Trabalho, os quais não tinham direito a voto, da *Cáritas Internationalis*, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e de diversas Organizações Não-Governamentais (ONG) como observadores (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014).

A conferência foi encerrada no dia 28 de julho de 1951 e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951) foi concebida da

³⁸ “*The prohibition for States to extradite, deport, expell or otherwise return a person to a country where his or her life or freedom would be threatened [...]*”.

³⁹ Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça (cuja delegação também representou Liechtenstein), Turquia e Venezuela. Além destes, Cuba e Irã foram representados por observadores (ACNUR, 2013^a *apud* BARRICHELO; ARAÚJO, 2014).

⁴⁰ Criado em 6 de dezembro de 1949 e iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1951.

⁴¹ Segundo Andrade (2005), a data da extinção da OIR em um primeiro momento deveria ser em 30 de junho de 1950, porém concluiu suas atividades operacionais não em fins de 1951.

derivação da Convenção de Refugiados de 1933 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A redação da Convenção de 1951 estabeleceu direitos que incluíram proteções básicas da experiência dos refugiados – a necessidade de escapar, a de ser aceito e a de ser protegido (HATAWAY, 2005).

Assim, até o ano de 1951 a concepção jurídica dos refugiados evoluiu da perspectiva inicial de proteção a grupos de pessoas em outros Estados, perseguidas e privadas de direitos por seus governos, passando por uma abordagem social, cuja intenção era prover o bem-estar do refugiado, até a perspectiva individualista, em que uma pessoa fugindo da injustiça promovida a si por seu Estado, sentia a necessidade de procurar outro espaço para se desenvolver livremente (HATHAWAY, 1984).

O propósito do ACNUR com a Convenção foi o de proporcionar uma proteção internacional e de fornecer soluções ao migrante forçado qualificando-o como refugiado até que ele possa receber os benefícios da proteção nacional concedida pelo Estado anfitrião (direitos) ou assumir uma nova nacionalidade (BETTS, 2013; MCADAM, 2007).

Na Convenção de 1951 ficou definido quem seriam os refugiados, quais seriam seus direitos e seus deveres para com o Estado acolhedor, bem como os direitos e os deveres do Estado acolhedor. O conceito de refugiados, em si, contou com uma restrição temporal e geográfica, quando ficou manifestado o seguinte:

Art 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

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

[...]

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 **na Europa**"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 **na Europa ou alhures**" (ONU, 1951, p. 2, grifo nosso).

A definição originária de refugiado na Convenção de 1951 é restritiva, posto ser imprescindível que o indivíduo se encontrasse fora de seu país, com fundado receio de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a certo grupo social ou das suas opiniões políticas e, em razão disso, não pudesse ou

não quisesse pedir a proteção daquele país em que se sentisse perseguido. Os artigos 2º e 3º da Convenção sintetizam os objetivos almejados, dispondo respectivamente que “todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública” (ONU, 1951) e que “os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem” (ONU, 1951).

Em 1967, ficou estabelecido o complemento da Convenção de 1951 no documento conhecido como Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 1967). Nesse Protocolo, a questão das restrições temporais e geográficas foram retiradas e as sentenças “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” e “como consequência de tais acontecimentos” foram suprimidas, o que deu maior abrangência aos refugiados (ONU, 1967).

Na América Latina, em 1984, ocorreu em Cartagena de Índias, na Colômbia, um encontro entre representantes governamentais e especialistas de dez países da América Latina para estudar os problemas sobre refugiados no âmbito da região. Nesse momento, foi lançado o termo “violação maciça de direitos humanos”, ampliando a definição de refugiados (JUBILUT, 2007, p. 104-105).

Dez anos depois do encontro da Declaração de Cartagena sobre Refugiados foi realizada a Declaração de São José sobre Refugiados (1994) que melhorou a compreensão sobre a proteção dos deslocados internos⁴², sendo enquadrados na violação dos direitos humanos (BARRETO; LEÃO, 2010). Para Barichello (2012), a característica que distingue os deslocados internos dos refugiados é a permanência dos primeiros em seu país de origem.

Deslocados internos - Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados ou obrigados a fugir ou deixar suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado de ou a fim de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou de origem humana, e que não tenham cruzado uma fronteira de um Estado internacionalmente reconhecida (OIM, 2018, p. 107, tradução nossa)⁴³

⁴² A principal característica que distingue os deslocados internos dos refugiados é a permanência em seu país de origem (BARICHELLO, 2012).

⁴³ “Persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”.

No vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena realizou-se o Plano de Ação do México (2004), que propôs fortalecer a proteção internacional na América Latina. Destacou-se nesse encontro a ideia do reassentamento solidário e a integração dos refugiados sob o programa “Fronteira Solidária”, cujo objetivo era o de promover o acesso dos refugiados aos serviços essenciais do Estado anfitrião (JUBILUT, 2007; BARRETO; LEÃO, 2010).

No encontro de 30 anos da declaração de Cartagena, em Brasília, foi elaborado o Plano de Ação do Brasil (2014), que traçou propostas para redesenhar estratégias que fortalecessem a integração local, o reassentamento dos deslocados, a repatriação voluntária e a melhoria da mobilidade laboral (ACNUR, 2021).

De maneira geral, esses documentos abordam, ao lado dos conceitos e definições afetos ao tema dos refugiados, os direitos e deveres, tanto dos Estados Contratantes, quanto daqueles migrantes forçados, complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, aprovada pela ONU e que tratava tão somente dos direitos do indivíduo (JUBILUT; MADUREIRA, 2014; ONU, 1948).

5.3 A MIGRAÇÃO E A INSTITUIÇÃO DO REFÚGIO NO BRASIL

5.3.1 Migração

De acordo com a Organização Internacional de Migração (OIM, 2019a, p. 135, tradução nossa), migração é “o movimento de pessoas para fora de seu local de residência habitual, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado”⁴⁴ e a migração internacional se refere ao “movimento de pessoas para fora de seu local de residência habitual e através de uma fronteira internacional para um país do qual não são nacionais”⁴⁵ (OIM, 2019a, p. 111, tradução nossa).

Porém, a OIM relata que o termo migrante não tem abrangência ou definição dentro do Direito Internacional, mas pode ser entendido como “uma pessoa que se muda de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma

⁴⁴ “*The movement of persons away from their place of usual residence, either across an international border or within a State*”.

⁴⁵ “*Movement of persons away from their place of usual residence and across an international border to a country of which they are not nationals*”.

fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por uma variedade de razões”⁴⁶ (OIM, 2019a, p. 130, tradução nossa).

Para Portela (2018), apesar da decorrência da universalidade dos direitos humanos que trouxe uma a ideia da livre circulação de pessoas entre os diversos Estados, os países ainda exercem o controle sobre a entrada e a permanência de estrangeiros em seus territórios, de acordo com seus interesses nacionais.

Em última instância, nenhum Estado é obrigado a receber um estrangeiro em seu território, tanto por uma exigência de defesa e de conservação do ente estatal e da sociedade que este governa, como também não há nenhuma norma internacional, convencional, costumeira ou de qualquer outro tipo, de validade global, que obrigue os entes estatais a aceitar estrangeiros em seu território (PORTELA, 2018, p. 331-332).

No Brasil Império⁴⁷, a colonização fez parte do processo migratório e da formação social brasileira. A entrada massiva de imigrantes ganhou força na segunda metade do século XIX com a “expansão das fronteiras agrícolas concomitantemente com a expansão das ferrovias, interligando as regiões produtoras com os centros consumidores e exportadores”, também em razão da “expansão cafeeira” e da “falta de braços para a lavoura” (LANZA; LAMOUNIER, 2015, p. 94).

A intensificação da imigração se deu a partir de 1850 com o fim do tráfico negreiro⁴⁸, e foi impulsionada com a abolição da escravatura⁴⁹ em 1888. No período, foram dadas autorizações, facilidades e subsídios para o estabelecimento do imigrante em território nacional. Visava-se substituir a mão-de-obra escrava por europeus que se encontravam excedentes e exportáveis a um custo baixo (MELÉNDEZ, 2014; MORAES, 2014; RIBEIRO, 1995).

Nesse processo, a migração era planejada e tinha o papel de “permitir que as elites políticas definissem uma série de áreas de políticas consideradas essenciais para a consolidação da soberania nacional, a preservação da integridade territorial e a organização dos mercados interno e de exportação” (MELÉNDEZ, 2014, p. 36). Para Crispim e Vicenzi (2018, p. 292), “as políticas migratórias foram fomentadas e executadas com intenções de atrair trabalhadores e promover a ocupação do território nacional e seus grandes latifúndios”.

⁴⁶ “A person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons”.

⁴⁷ O movimento migratório oriundo do tráfico negreiro não será objeto de estudo nesta pesquisa.

⁴⁸ Lei Eusébio de Queirós – lei nº 581, de 4 de setembro de 1850.

⁴⁹ Lei Áurea – lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888.

O “branqueamento” foi uma das políticas migratórias utilizada e visava o progresso e a modernização da sociedade. O governo tentou atrair imigrantes europeus a fim de “melhorar a raça” e construir uma nação civilizada, oferecendo-lhes lotes de terra e ajuda econômica, conseqüentemente, as imigrações africanas, asiáticas⁵⁰ e do Oriente Médio foram reprimidas (MORAES, 2014; RIBEIRO, 1995; SPERANZA, 2015).

Outra política estabelecida foi a da “colonização”. No sul do Brasil foi onde mais prosperou e visava o “povoamento e o estabelecimento de pequenos agricultores que desenvolvessem a produção dos alimentos básicos”. As “colônias estrangeiras”⁵¹ se criaram etnicamente homogêneas, pois como não tinham cidadãos brasileiros não recebiam recursos dos governos provinciais e acabavam por ficar isoladas e responsáveis por seu próprio sustento (SEYFERTH, 1986, p. 57).

No estado de São Paulo, a necessidade dos proprietários das fazendas de café de uma grande quantidade de mão-de-obra para o trabalho rural em substituição aos escravos inibiu a formação das colônias, absorvendo grande parte dos imigrantes do estado. Ainda, os cafeicultores não queriam a concorrência de pequenos proprietários de terra, fazendo com que outros tantos procurasse as áreas urbana (MORAES, 2014).

Já na República, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, em seu art. 5º, estabeleceu a igualdade de direitos ao imigrante quando o Governo Provisório determinou aos governos dos estados que adotassem as medidas necessárias para a **“defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos, quer nacionaes quer estrangeiros”** (BALEEIRO, 2012, p. 14, grifo nosso).

Em 1890, o governo estabeleceu um amplo programa de imigração pelo Decreto nº 528, de 28 de junho, conhecido como a Lei Glicério, que manteve a política migratória de colonização do Império. Este programa promovia auxílios aos imigrantes e às companhias de colonização responsáveis por trazê-los ao país (BRASIL, 1890; IOTTI, 2010).

⁵⁰ No caso japonês, essa repressão foi minimizada a partir do início da década de 1900, quando se iniciou uma massiva migração japonesa para o Brasil motivada pela necessidade de mão-de-obra nas lavouras de café em São Paulo. Essa migração chegou a um percentual de 11% da imigração brasileira em 1920, se tornando o 4º maior contingente de estrangeiros até o ano de 1941 (ANDRADE, 2005; LANZA; LAMOUNIER, 2005).

⁵¹ Os alemães, os italianos, os poloneses foram as principais nacionalidades que ocuparam os estados da região Sul.

A Constituição de 1891 ratificou o Decreto nº 1, de 1889, em seu art. 72: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes [...]” (BALEEIRO, 2012, p. 81).

Ainda, incluiu a “grande naturalização” – já concebida pelo Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889 – em seu art. 69, § 4º, ao assimilar como brasileiros os estrangeiros que “achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o animo de conservar a nacionalidade de origem” (BALEEIRO, 2012, p. 80; MORAES, 2014).

Entretanto, os políticos passaram a alertar sobre os perigos da colonização que criava núcleos estrangeiros dentro do Brasil e fizeram diversas modificações nas legislações migratórias de maneira que as “colônias estrangeiras” passassem a receber cidadãos nacionais (SEYFERTH, 1986).

Nas fazendas de café em São Paulo, os trabalhadores estrangeiros “constataram logo que haviam sido ludibriados, e que a nova vida, pela qual haviam optado espontaneamente, os colocava em condições quase de escravidão” (MORAES, 2014, p. 149). Fato que levou os países europeus a proibirem seus nacionais a fazerem parte da imigração subsidiada brasileira, forçando com que a imigração passasse a ser espontânea (LANZA; LAMOUNIER, 2015).

De modo geral, a legislação era quase sempre desfavorável ao imigrante. Além disso, sofriam discriminação dos nacionais, que não os via como iguais e sim como trabalhadores substitutos do trabalho escravo. Então, desde o século XIX, os imigrantes faziam movimentos pela afirmação de sua cidadania e reivindicavam a participação na política a fim de defender seus interesses (MORAES, 2014).

A partir de 1911, houve um aumento na imigração espontânea, que se deu “em razão do crescimento no setor industrial” e “à grande demanda por operários”, fazendo com que o governo, no ano seguinte, promulgasse o Decreto nº 9.081, de 3 de novembro (Serviço de Povoamento), que aumentava “os subsídios às passagens”, ampliando a imigração de estrangeiros para além de agricultores (LANZA; LAMOUNIER, 2015, p. 99). Fatos que proporcionaram aos estrangeiros o engajamento em lutas de cunho trabalhistas, em participação de organizações sindicais e movimentos sociais e anarquistas (MORAES, 2014).

Esses movimentos agravaram a visão política sobre as questões migratórias ao tratar o imigrante como um militante desordeiro e até mesmo um “inimigo externo”

MORAES, 2014). O deputado federal Adolpho Gordo era defensor do enrijecimento das normas para a expulsão dos estrangeiros transgressores, propondo leis mais rígidas, como a aprovada pelo Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907, que trazia em seu art. 1º: “o estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública, pode ser expulso de parte ou de todo o território nacional” (BRASIL, 1907).

Em 1912, Adolpho Gordo voltou a tratar sobre o assunto em discursos no plenário, a fim de revogar dispositivos⁵² do decreto de 1907. Alegava ainda ser preocupante para a soberania nacional e essencial à segurança e defesa do Estado, principalmente frente a ameaça anarquista, mas não aos estrangeiros honestos. Conseguindo a aprovação em 8 de janeiro de 1913 do Decreto nº 2.741:

O que pretendeu a Comissão foi formular um projeto com disposições iguais às dos povos mais civilizados do mundo, com o intuito de evitar que o Brasil fique constituído em refúgio de anarquistas e de malfeitores profissionais! Agiu e está agindo para salvar o futuro do país e dominada por um dever de patriotismo.

[...]

O projeto visa beneficiar e tranqüilizar os estrangeiros honestos, já estabelecidos ou que venham estabelecer-se neste país e que com o seu trabalho, esforço e inteligência quiserem colaborar conosco na obra de nosso progresso intelectual e moral.

[...]

A expulsão é uma medida de alta polícia, de prevenção, de segurança social e política, é um instrumento de governo, de defesa, que cabe ao Estado no exercício de sua soberania.

[...]

O projeto tem por fim impedir que o nosso país seja invadido por elementos nocivos, por indivíduos que penetram em nosso território com o único intuito de perturbar a nossa vida normal, atentando contra os nossos interesses vitais, provocando agitações e toda a sorte de crimes (GORDO, 1913).

No período da República Velha (1889-1930), o nacionalismo começou a tomar forma e qualquer movimento contrário a ordem era computado ao estrangeiro. Inclusive, foi trazida a distinção na concepção dos termos imigrante e estrangeiro, no qual o primeiro era visto como integrante na nova sociedade e o segundo o invasor que não fazia parte da nação. Assim, tudo que se tratava de estrangeiro era visto como questões de soberania (MORAES, 2014).

⁵² “[...] Art. 3º Não pode ser expulso o estrangeiro que residir no território da República por dois anos contínuos, ou por menos tempo, quando: a) casado com brasileira; b) viúvo com filho brasileiro. Art. 4º [...] Parágrafo único. A entrada não pode ser vedada ao estrangeiro nas condições do art. 3º, se tiver se retirado da República temporariamente. [...] Art. 8º Dentro do prazo que for concedido, pode o estrangeiro recorrer para o próprio Poder que ordenou a expulsão, se ela se fundou na disposição do art. 1º, ou para o Poder Judiciário Federal, quando proceder do disposto no art. 2º. Somente neste último caso o recurso terá efeito suspensivo” (BRASIL, 1907).

A Primeira Guerra Mundial alterou o ritmo da imigração europeia, seja por restrições impostas pelos Estados, incluindo o Brasil, ou pela necessidade de reconstrução das cidades destruídas, que impôs restrições à emigração. Somente nos anos finais do conflito que os movimentos tornaram a acontecer de forma mais contundente (MORAES, 2014).

Nos anos 1920, o fluxo migratório deixou de ser destinado à economia cafeeira e os imigrantes passaram a procurar áreas rurais em São Paulo e na Região Sul, a fim de se dedicarem à produção de alimentos em pequenas propriedades. Seguindo a crescente onda de nacionalismo, o governo promulgou o Decreto nº 4.247, de 06 de janeiro de 1921, que regulou a entrada dos estrangeiros, e o Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921, que combatia o anarquismo (FRAZÃO, 2017).

Com a Grande Depressão de 1929 e, conseqüentemente, a crise no setor cafeeiro, o governo, na década de 1930, iniciou efetivamente um projeto nacionalista que aumento ainda mais a restrição à entrada do estrangeiro, “fechando seus portos à corrente imigratória” visando proteger o nacional (MORAES, 2014, p. 156).

O Decreto nº 19.482, 12 de dezembro de 1930, que ficou conhecido como a Lei de Nacionalização do Trabalho, além de restringir a entrada do estrangeiro, estipulava que 2/3 (dois terços) das vagas de emprego de “empresas, associações, companhias e firmas comerciais, que explorem, ou não, concessões do Governo federal ou dos Governos estaduais e municipais” deveriam ser ocupadas por brasileiros natos (BRASIL, 1930; MORAES, 2014).

A Constituição Federal de 1934 manteve os direitos e garantias individuais dos estrangeiros previstos na constituição anterior e acrescentou como competência da União a possibilidade de expulsar os estrangeiros nocivos ao país:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:
1) Todos são eguaes perante a lei. Não haverá privilegios, nem distincções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões proprias ou dos paes, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéas politicas.

[...]

15) A União poderá expulsar do territorio nacional os estrangeiros perigosos á ordem publica ou nocivos aos interesses do Paiz (POLETTI, 2012, p.130-131)

Pelo lado econômico, por sua vez, a constituição restringia a entrada do estrangeiro a 2% do total de entradas de cada nacionalidade já presente no país nos últimos 50 anos (1884-1933), com o intuito de preservar o cidadão nacional:

Art. 121.

[...]

§ 6o A entrada de immigrants no territorio nacional soffrerá as restricções necessárias á garantia da integração ethnica e capacidade physica e civil do immigrant, não podendo, porém, a corrente immigratoria de cada paiz exceder, annualmente, o limite de dois por cento sobre o numero total dos respectivos nacionaes fixados no Brasil durante os ultimos cincoenta annos.

Com a instituição do Estado Novo, em 1937, as garantias individuais passaram a ser atacadas, o que marcou o governo como sendo “autoritário, elitista, conservador, hierárquico e mitológico”. O liberalismo nas políticas migratórias, visto durante a República Velha, ficou “definitivamente abolido” e o objetivo a ser atingido passou a ser o de restringir o estrangeiro política e economicamente, tornando-o indesejável (MORAES, 2014, p. 155).

A nova constituição, publicada em 1937, ao mesmo tempo que assegurou a igualdade dos brasileiros e estrangeiros residentes no país perante a lei (art. 122 *caput* e número 1), manteve a competência da União para a expulsão dos estrangeiros (art. 16, inciso III). Na área econômica, além de manter o regime de cotas de entrada de imigrantes (art. 151), foram apresentadas outras medidas protetivas para os nacionais:

Art. 122

[...]

15

[...]

g) não podem ser proprietarios de empresas jornalisticas as sociedades por acções ao portador e os estrangeiros, vedado tanto a estes como ás pessoas juridicas participar de taes empresas como accionistas. A direcção dos jornaes, bem como a sua orientação intellectual, politica e administrativa, só poderá ser exercida por brasileiros natos.

[...]

Art. 150. Só poderão exercer profissões liberaes os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar no Brasil, exceptuados os casos de exercício legitimo na data da Constituição e os de reciprocidade internacional admittidos em lei. Sómente aos brasileiros natos será permittida a revalidação de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino (PORTO, 2012, p. 82,83-87,88)

O Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938, regulamentado pelo Decreto nº 3.010, de 20 de Agosto de 1938, foi tido como a “Lei de Imigração” e dispôs sobre a entrada do estrangeiro no Brasil. Abarcou, entre outras, as circunstâncias em que o estrangeiro não poderia entrar no país, regulou as cotas de entrada, aventou a questão sobre concentração e assimilação de estrangeiros e listou as penalidades (BRASIL, 1938). Ainda trouxe a centralização do serviço de registro de estrangeiros no Departamento de Imigração, que clarificou a dicotomia entre as “migrações desejáveis e associadas à política eugenista e os indesejáveis” de “conduta nociva à

ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições” (MORAES, 2014, p.159-160).

Na área social, o nacionalismo trouxe uma política migratória limitada e seletiva, marcando diversos grupos estrangeiros como ameaças à desfiguração do povo brasileiro. As colônias mais afetadas foram as alemãs no sul do Brasil e as japonesas no estado de São Paulo (SANTOS, 2017). Os imigrantes, de maneira geral, passaram por um processo de subordinação à identidade brasileira que deveria ser assimilada à força, por meio da imposição dos valores nacionais e a proibição de atividades que lembrassem diferentes nacionalidades, como o ensino da língua estrangeira, cultos e pronunciamentos e publicações em outros idiomas (FRAZÃO, 2017; MORAES, 2014).

Com a Segunda Guerra Mundial, as medidas restritivas foram levadas ao máximo. O Decreto-lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, suspendeu a concessão de vistos permanentes, sendo permitidos somente por aprovação consular e satisfazendo a uma série de requisitos (FRAZÃO, 2017).

Em 1942, com a declaração do estado de guerra pelo Decreto nº 10.358, de 31 de agosto, uma série de direitos e garantias individuais foram restringidas, entre elas a liberdade de locomoção, sendo, para o estrangeiro, exigido um “salvo-conduto”. Ainda houve restrições “aos japoneses, italianos, alemães e seus descendentes, que estavam proibidos de ingressar no país, salvo expressa autorização do Presidente”. Com relação a outros países, passaram a ser exigidas “além de passaporte autenticado, certidão negativa de antecedentes dos últimos cinco anos, certificado de não ter conduta nociva à ordem pública, dentre outras exigências” (MORAES, 2014, 160).

Após a guerra, os documentos mantiveram a conotação nacional, limitando a liberdade do imigrante no Brasil por meio de uma “imigração dirigida” – Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Em seu artigo 45 dispõe:

Art. 45. O estrangeiro que houver entrado no Brasil no sistema da imigração dirigida, a que se refere o artigo 38, tendo sido contratado para exercer trabalho determinado, não poderá, dentro do prazo contratual, salvo autorização do órgão competente e rescisão ou modificação da contrato, dedicar-se a atividade diferente (BRASIL, 1945).

De acordo com Santos (2017), o aumento do fluxo migratório pós-guerra fez com que o governo brasileiro, em 1951, afastasse os entraves restritivos existentes à imigração. A ordem era aproveitar os estrangeiros para povoar o país, elevar a produtividade agrícola e industrial e aumentar os níveis cultural e técnico do povo

brasileiro, trazendo suas expertises para o nível nacional. Ressalta-se que sempre visando o interesse nacional e evitando os estrangeiros indesejáveis.

Para pôr em prática as metas do governo, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização em 1954. O órgão ficou responsável “pela execução do programa de colonização do território brasileiro, bem como orientou e promoveu a seleção, entrada, distribuição e fixação dos imigrantes” (SANTOS, 2017, p. 131).

Essa política da imigração qualificada se estendeu até 1980, quando o Regime Militar passou a observar a vinda dos imigrantes sob a égide da Segurança Nacional, excluindo “pessoas que vinham ao país em busca de melhores condições de vida ou mesmo em busca de refúgio e/ou asilo” (FRAZÃO, 2017, p. 114).

5.3.2 Estatuto do Estrangeiro e nova Lei de Migração

Pode-se dizer que a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro⁵³ foi uma juntada das legislações em vigor que tratavam sobre o estrangeiro no Brasil, entre elas o Decreto-lei 406, de 1938, e o Decreto-lei 7.967, de 1945, já vistos na seção anterior, o Decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, o qual estabeleceu novos critérios para a expulsão dos estrangeiros, e o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, o qual definia a condição jurídica do estrangeiro no Brasil.

O Estatuto, por sua vez, “priorizava a segurança nacional, os interesses socioeconômicos e o trabalhador nacional” (GUERRA, 2017, p. 96), controlando a “entrada, permanência e atividades” dos estrangeiros “no sentido de não oferecer riscos para o país” (SILVA, 2018, p. 638). Já nos seus artigos iniciais o Estatuto deixava claro esse pensamento:

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

TÍTULO I – Da Aplicação

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, 1980).

⁵³ O Estatuto do Estrangeiro foi regulamentado pelo Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

O termo Segurança Nacional – antes de ser estabelecido em doutrina – já era tratado em leis, decretos e constituições anteriores ao Estatuto do Estrangeiro. A Constituição de 1934 foi a primeira que trouxe a expressão, porém seu foco era na conservação de um aparelho de defesa eficiente e que pudesse acabar com as crises regionais e manter a integridade territorial (KENICK, 2016).

Os próprios Decreto-lei nº 406, de 1938, e Decreto nº 7.967, de 1945, traziam em seus textos que não eram permitidas as entradas de estrangeiros de conduta “nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições” (BRASIL, 1938; BRASIL, 1945).

De acordo com Kenick (2016, p. 22 e 25), a partir da Constituição de 1937, novas ideias foram agregadas ao termo Segurança Nacional, como: a de proteção dos “trabalhadores de origem nacional” (Constituição de 1937), o aumento da restrição no “processo migratório para determinadas ‘raças’ e nacionalidades” e a relação com a ordem pública, social ou do próprio regime político – nacionalismo contra o comunismo (Constituição de 1946).

Com o início da Guerra Fria, a expressão começou a ganhar outra forma quando os EUA buscaram incluir a América Latina na sua agenda política, visando uma maior “expansão territorial, econômico, político e ideológico [...] sob o ideário do pan-americanismo”, ao mesmo tempo em que “impediria a influência comunista nestes países” (BUENO, 2014, p. 48).

Para atingir seus ideais, foi criada pelo *National War College* a Doutrina de Segurança Nacional a partir da Doutrina Truman, de 1947, na qual um de seus propósitos era cooptar os governos e Forças Armadas dos países latino-americanos para os princípios capitalistas, agindo por meio de sua política externa. A nova doutrina, que inicialmente tinha o viés econômico, com o tempo passou a agir na área político-ideológica (BUENO, 2014; OLEGÁRIO, 2017).

Assim, diante de uma teoria de “defesa do Ocidente, do trabalhador nacional e da proteção interna e externa do país contra o ‘inimigo’ (comunista, em especial)” (KENICK, 2016, p. 26-27), a Escola Superior de Guerra – ESG, criada em 1949, formulou a Doutrina de Segurança Nacional brasileira influenciada pela doutrina do *National War College*. Para isso, contou com civis de setores governamentais, além dos militares (BUENO, 2014; OLEGÁRIO, 2017; GOMES; LENA, 2014).

De qualquer forma, segundo os militares, o avanço comunista era iminente, o que exigia sua presença constante no cenário político, reforçada pela percepção da sociedade civil, que de fato, as Forças Armadas eram os únicos defensores da ordem e da segurança nacional (OLIVEIRA, 2010, p. 136).

Com a situação vivida na América Latina no contexto da Guerra Fria, a migração para o Brasil passou a ser vista sob um viés mais forte da Segurança Nacional (FRAZÃO, 2017; KENICKE; LORENZETTO, 2017).

Em 1969, o Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro, definiu os crimes contra a Segurança Nacional e, em seu art. 3º, trouxe a definição da expressão: “segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva” (BRASIL, 1969).

Na lei subsequente, Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, foi mantido o pensamento: “Segurança Nacional envolve medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva” (BRASIL, 1978).

O cenário de preocupação com os interesses nacionais, contrários à onda comunista, acontecia em diversos países da América Latina, fazendo com que perseguidos políticos fugissem de seus países tendo o Brasil como destino. Esse fato gerou um aumento de deslocados argentinos, uruguaios, paraguaios e chilenos no Brasil, os quais foram acolhidos pelo ACNUR e algumas instituições religiosas, quase que clandestinamente, visto que o ACNUR não era reconhecido como organização internacional no Brasil e os acolhidos normalmente se enquadravam como “subversivos” (JUBILUT, 2007; KENICK, 2016).

Enfim, a Doutrina de Segurança Nacional, estabelecida na época e expressa no Estatuto do Estrangeiro, fazia referência a um planejamento conjunto entre civis e militares, que viam como objetivos permanentes para a construção de um Brasil-potência e de uma sociedade industrial voltada ao capitalismo mundial, o afastamento da ameaça subversiva do comunismo. Ou seja, uma lei mais propícia para a situação política e econômica vivida no período (KENICK, 2016; OLIVEIRA, 2010).

O Estatuto, por sua vez, regulava os direitos e deveres dos estrangeiros, bem como sua entrada, permanência e expulsão; de modo geral, protegia os nacionais, enquanto os direitos humanos eram deixados em segundo plano.

Dentro dos aspectos protecionistas do Estatuto do Estrangeiro, pôde-se observar os que tratam das dificuldades para a obtenção de trabalho no Brasil. Pelo

art. 16, a obtenção do visto permanente ao estrangeiro seguiria os quesitos da imigração qualificada; o art. 18 tratava sobre algumas limitações deste visto.

Art. 16 O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.

[...]

Art. 18. A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não superior a cinco anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional. (BRASIL, 1980).

Em relação ao visto temporário, o art. 100 trata que o estrangeiro nesta situação “só poderá exercer atividade junto à entidade pela qual foi contratado, na oportunidade da concessão do visto, salvo autorização expressa do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho” (BRASIL, 1980).

O Estatuto trouxe ainda a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), regulamentado pelo Decreto 86.715, de 1981. O decreto trouxe que o CNIg é um órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério do Trabalho e composto por representantes de diversos outros ministérios, com objetivo de formular a política migratória por meio de uma política laboral (FRAZÃO, 2017; SILVA, 2018). Dentre as atribuições contidas no art. 144 existiam aquelas correlatas ao trabalho:

III – estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos;

[...]

VI – efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário (BRASIL, 1981).

Para salvaguardar os interesses nacionais e a Segurança Nacional, pode-se dizer que, apesar do art. 95 tratar que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”, o estatuto do estrangeiro, nos seus art. 106 e 107, traz uma série de vedações aos estrangeiros no Brasil, como:

Art. 106. É vedado ao estrangeiro:

[...]

II – ser proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas;

[...]

IV – obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;

[...]

VII – participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

[...]

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado [...] (BRASIL, 1980).

Com o fim da Guerra Fria, a globalização e o aumento da preocupação com os direitos humanos e as questões humanitárias, o Estatuto do Estrangeiro passou a ser visto como uma norma ultrapassada, que não satisfazia os tratados internacionais e que não condizia com a nova redação da CRFB/1988 (FRAZÃO, 2017; KENICKE; LORENZETTO, 2017; PINA; SILVA, 2018).

Por esse motivo, coube ao CNIG e ao CONARE emitirem soluções para adequar a legislação brasileira à nova tendência humanitária, principalmente quando o Brasil virou rota migratória para os deslocados haitianos, sírios e venezuelanos. Na ocasião, os dois órgãos procuraram complementar e implementar ações que pudessem flexibilizar a entrada desses estrangeiros por razões humanitárias (DELGADO, 2019; SILVA, 2018).

Assim, diversas foram as resoluções para enfrentar o novo desafio imposto, como as resoluções do CNIG nº 8/2006, nº 97/2012, nº 126/2017, e as resoluções do CONARE nº 13/2007, nº 17/2013, entre outras emitidas até que a nova lei de migração entrasse em vigor em 2017 (DELGADO, 2019; SILVA, 2018).

Desta maneira, em 24 de maio de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.445, a Nova Lei de Migração. A lei veio minimizar os entraves de Segurança Nacional colocados pelo estatuto do estrangeiro e maximizar as oportunidades para o desenvolvimento do migrante no Brasil, calcando-se no respeito aos seus direitos fundamentais e na proteção à dignidade da pessoa humana (KENICKE; LORENZETTO, 2017).

Para Frazão (2017, p. 1115-1116), a nova lei, “em comparação com leis anteriores, representa avanços na legislação, no que diz respeito à garantias previstas pelos direitos humanos e para os trabalhadores imigrantes”.

Uma primeira mudança marcante foi a substituição da conotação negativa da palavra “estrangeiro” pelos termos “migrante” e “visitante”, como visto no art. 1º

(GUERRA, 2017) – “Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante [...]”⁵⁴ (BRASIL, 2017b). Conceitualmente temos:

I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida;

II - imigrante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil (BRASIL, 2017a).

Segundo Guerra (2017, p. 95-96), outras mudanças significativas introduzidas pela lei foram “a desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários, a não criminalização por razões migratórias, além de conferir uma série de direitos aos migrantes que até então não eram garantidos”.

No artigo 3º são apresentados 22 princípios e garantias que conduzem a política migratória brasileira segundo a nova lei, entre eles temos a “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos”, o “repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação”, a “não criminalização da migração”, a “acolhida humanitária”, a “garantia do direito à reunião familiar⁵⁵”, e a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas” (BRASIL, 2017b).

Quanto aos direitos do migrante, de modo geral, os art. 106 e 107 do estatuto, que tratavam das atividades vedadas aos estrangeiros, não figuram mais na Lei 13.445 de 2017. O que a nova lei traz são 16 incisos em seu art. 4º que tratam dos direitos dos migrantes, e, dentre outros, contempla:

Dentre outras providências aponta a inclusão social por meio de políticas públicas, direito de associação, inclusive sindical, acesso a programas e benefícios sociais, proteção à criança e ao adolescente migrante, acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e à previdência social, acesso à justiça e à assistência jurídica, direito à educação pública, direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional e permissão para exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital⁵⁶ (BRASIL, 2017 *apud* PINA; SILVA, 2018).

⁵⁴ Para melhor entendimento comparativo, o visto de turista (estrangeiro que venha ao Brasil em caráter recreativo ou de visita) e o visto permanente (estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil) previsto no Estatuto do Estrangeiro são equiparados, guardada as devidas proporções, respectivamente, aos visto de visita (concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência) e o visto temporário (concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado) (BRASIL, 1980; BRASIL, 2017b).

⁵⁵ A reunião familiar só figurou no Estatuto do Estrangeiro após sua inclusão pela lei nº 13.344, de 2016.

⁵⁶ Os §§ 2º e 3º do art. 4º e alínea d do inciso II do art. 30, que tratam sobre permitido exercer cargo, emprego e função pública, foram vetados pela Advocacia-Geral da União, pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e pela Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2017b).

Na área do trabalho, os avanços possibilitaram maiores liberdades ao imigrante para exercerem sua atividade laboral, quando do visto temporário, livrando-os das amarras da colonização e da migração qualificada dos períodos anteriores.

Art. 14

[...]

§ 5 Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País”, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.

[...]

§ 8º É reconhecida ao imigrante a quem se tenha concedido visto temporário para trabalho a possibilidade de modificação do local de exercício de sua atividade laboral (BRASIL, 2017b).

Uma das principais modificações foi na área social com a introdução do visto temporário por acolhida humanitário – conhecido como visto humanitário – fortemente influenciado pelo aumento considerável de deslocados haitianos, sírios e venezuelanos no Brasil, os quais não foram inicialmente acolhidos como refugiados (DELGADO, 2019). O art. 14, § 3º, da Lei 13.455, de 2017 ressalta que:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (BRASIL, 2017b).

Ao mesmo tempo, o art. 45, em seu parágrafo único, acrescenta que “ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”. E, pelo art. 61, ninguém poderá ser repatriado, deportado ou expulso coletivamente, ou seja, havendo a individualização da situação migratória irregular de cada pessoa (BRASIL, 2017b).

Apesar do avanço da legislação em seu caráter humanitário, dando mais atenção a todos os imigrantes sem distinção, alguns aspectos relevantes para a soberania e para a segurança do Estado, bem como para a proteção do cidadão brasileiro, foram mantidos ou vetados.

Os dispositivos mantidos observam a discricionariedade do Estado em indicar quem poderá ser aceito ou não. Nesse aspecto observa-se:

Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:

I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;

II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002;

III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;

IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;

[...]

VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou

IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal (BRASIL, 2017b).

Em relação aos vetos, os mais contundentes relacionados com a soberania foram: 1) o art. 116, que revogaria todas as expulsões decretadas antes da CRFB/1988, e, conseqüentemente, esvaziariam o efetivo exercício de soberania nacional por matéria privativa do Presidente da República; 2) o § 2º do art. 1º, que garantiria os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, como a livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas, que afrontaria a competência da União em demarcar estas terras e de proteção aos indígenas brasileiros, bem como iria de encontro às questões de defesa da fronteira e da soberania nacional; e 3) o art. 118, que autorizaria a residência aos imigrantes que tivessem ingressado em território nacional até o dia 6 de julho de 2016, fazendo com que fosse concedida anistia indiscriminada a todos, independentemente de sua situação migratória, esvaziando, assim a discricionariedade do Estado.

Os vetos relacionados à segurança foram: 1) o parágrafo único do art. 37 e o inciso IV do art. 40, que tratam de reunião familiar, os quais possibilitariam a entrada de crianças sem visto, permitindo situações propícias ao sequestro internacional de menores; 2) § 4º do art. 113, que incluiria no rol do grupo de vulneráveis os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade; e 3) alínea e inciso II do art. 55, que inviabilizaria promover a expulsão e retirada do território nacional de pessoas condenadas por crimes graves.

Quanto a proteção do cidadão brasileiro, foi o veto relacionado aos direitos dos visitantes, que estenderia a eles o acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, o que representaria aumento das despesas públicas, prejudicando o fornecimento de serviço a todos.

5.3.3 Refúgio

Ressalta-se que o termo refugiado difere do termo migrante, já que o primeiro trata de uma questão onde o indivíduo deixa seu país de origem involuntariamente porque não goza da proteção do seu Estado, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e o segundo é de caráter voluntário (BÓGUS; RODRIGUES, 2011; ONU, 1951).

Durante o Brasil Império e o início da República, às questões de refúgio estavam relacionadas com os tratados de extradição de criminosos. Esse tipo de tratado referenciava os refugiados como sendo aqueles estrangeiros residentes no Brasil que tivessem cometido algum tipo de crime em seu país de origem, ficando fora do alcance de sua justiça – excetuando-se, na maioria das vezes, os crimes políticos, que eram tratados separadamente (BRIGGS, 1909).

O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Barão de Cayrú, em 1847, expediu uma circular aos consulados brasileiros que tratava das condições pelas quais o governo brasileiro entregaria criminosos refugiados em território nacional: “quando pela sua gravidade e habitual freqüência forem capazes depor em risco a moral e a segurança dos Povos, taes como os de roubo, assassinio, moeda falsa, falsificações e alguns outros” (BRIGSS, 1909, p. 7).

Como exemplos de tratados, pode-se citar o Decreto nº 5.264, de 19 de abril de 1873, que versava sobre as questões de extradição entre o Brasil e a Grã-Bretanha durante o império:

Sua Magestade o Imperador do Brasil e Sua Magestade a Rainha do reino unido da Gran-Bretanha e Irlanda, julgando conveniente, com o fim de melhorar a administração da justiça e prevenir crimes dentro de seus respectivos territorios e jurisdicções, que as pessoas accusadas ou convictas dos crimes abaixo enumerados, **refugiados do alcance da justiça**, sejam reciprocamente entregues mediante certas circunstancias, resolveram nomear seus plenipotenciarios para a celebração de um tratado com esse objeto [...] (BRASIL, 1873, grifo nosso).

E também o Decreto 3.653, de 11 de maio de 1900, que trazia o Tratado de Extradição entre o Brasil e o Chile durante o início da república: “Art. 1º - As duas Republicas Contractantes se obrigam a entregar os **delinqüentes refugiados nos respectivos territórios** sempre que concorram as seguintes circunstancias [...]” (BRIGGS, 1909, p. 170, grifo nosso).

Um segundo conceito no período de transição do Brasil Imperial para o Brasil República foi a caracterização do refúgio como asilo. O tema foi tratado a partir do

Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, celebrado em 1889 (BARRETO, 2010).

No sentido amplo, a palavra asilo consiste “no conjunto de institutos que asseguraram o acolhimento de estrangeiros que, em virtude de perseguição odiosa (sem justa causa), não pode retornar ao local de residência ou nacionalidade”, sendo reconhecido pelo Direito Internacional como uma das “garantias de defesa dos direitos humanos” (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011, p. 15).

Leão (2010, p. 76) afirma que o asilo “pode ser uma faculdade discricionária do Estado, ou seja, o Estado concede de maneira arbitrária e por essa decisão não deverá satisfação a ninguém”. Sendo assim, para BARRETO (2010, p. 13), “o asilo territorial depende da legislação interna e deve ser solicitado em local de jurisdição do Estado concedente”, podendo ainda ser oferecido ao estrangeiro que se encontre fora de seu território nacional.

Ao findar da Primeira Guerra Mundial, em 28 de junho de 1919, a Europa testemunhou diversas guerras civis que ocasionaram uma migração em massa e os deslocados não eram bem-vindos ou assimilados em parte alguma (ARENDDT, 1973). Desta feita, foi firmado o Tratado de Versalhes, no qual ficou estabelecido o Pacto da Sociedade das Nações, também conhecido como Liga das Nações, com o pressuposto de “salvaguardar os direitos daqueles que, por motivos de ocupação territorial, ficaram sem Estados nacionais próprios”⁵⁷ (ARENDDT, 1973, p. 272, tradução nossa).

O Brasil figura no tratado, ratificado em 10 de dezembro de 1919, como membro fundador da Liga das Nações. Sua promulgação aconteceu no ano seguinte, pelo Decreto nº 13.990, de 12 de janeiro de 1920 (BRASIL, 1920).

Apesar do Brasil se envolver ativamente no estabelecimento da Liga das Nações, no ano de 1926 se retirou desta organização, ficando, conseqüentemente, fora do movimento inicial em favor da proteção dos refugiados. Nessa época, os refugiados que se apresentavam no Brasil recebiam o *status* de imigrantes comuns (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 168).

Na década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, seu caráter nacionalista fez com que as políticas relativas à imigração passassem a ser cada vez mais restritivas. A Constituição de 1934, em seu art. 5º, letra g, inciso XIX,

⁵⁷ “Safeguarding of the rights of those who, for reasons of territorial settlement, had been left without national states of their own”.

explanava: “[...], entrada e expulsão de estrangeiros, extradição; emigração e imigração, que deverá ser regulada e orientada, podendo ser proibida totalmente, ou em razão da procedência”. Pelo Decreto-lei nº 406, de maio de 1938, a entrada de estrangeiros passou a ser regulada no Brasil. O Decreto-lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, suspendeu a corrente imigratória para o país (BRASIL, 1934; BRASIL, 1938; ANDRADE, 2005, p. 12-13).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, os problemas referentes aos deslocados e refugiados aumentaram, assim, a preocupação em apoiá-los também cresceu. O Alto Comissariado da Liga das Nações, em suas atividades, vislumbrou duas reformas, sendo uma delas a preparação da Carta Constitutiva da Organização Internacional para Refugiados (OIR), com a intenção de regulamentar de maneira definitiva a temática dos refugiados. Com o término oficial da Liga das Nações, em 31 de dezembro de 1946, as funções referentes aos refugiados foram assumidas, temporariamente, pela Comissão Preparatória da OIR⁵⁸, até que se estabelecesse a OIR, em 1947 (BARTELEGA, 2007, p. 12-13).

No Brasil, Getúlio Vargas, após o término da Segunda Guerra Mundial, foi deposto, assumindo a presidência o General Eurico Gaspar Dutra, que proporcionou a reabertura da política migratória, recepcionando e reassentando refugiados e deslocados de guerra europeus (ANDRADE, 2005, p. 13). Em 1948, pelo Decreto nº 25.796, de 10 de novembro, o presidente brasileiro mandou executar o acordo administrativo entre o Brasil e a Comissão Preparatória da OIR. Nos termos do acordo, o Brasil era considerado signatário da OIR⁵⁹, que, em seu artigo V, apresentou a igualdade de tratamento entre os refugiados (que compreendia refugiados e pessoas deslocadas) e os imigrantes (BRASIL, 1948; ANDRADE, 2006, p. 5-6).

Seguindo os fatos, em 1951 foi consolidada a Convenção para Refugiados, mas somente em 15 de julho de 1952 o Brasil a assinou e, em 15 de novembro de 1960, a depositou perante o Secretário-Geral das Nações Unidas. Pelo Decreto nº 50.215, de 1961, passou a executar e cumprir a Convenção inteiramente, com a ressalva da exclusão dos artigos 15, que dispõe sobre direitos à associação, e 17, que aborda sobre profissões assalariadas (BRASIL, 1961).

⁵⁸ Também apresentado como Comitê Intergovernamental para Refugiados.

⁵⁹ O Brasil aderiu à Constituição que rege o OIR em 1º de julho de 1948 (Decreto Legislativo nº 42, de 7 de dezembro de 1948).

A escrituração da Convenção de 1951 ficou ambígua e uma das vertentes só reconhecia como refugiado pessoas de origem europeia e a partir da data firmada. Nesse momento, o Brasil preferiu conceder aos perseguidos não-europeus a condição jurídica de asilado, objeto da prática latino-americana e dos tratados regionais (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 168).

Tendo em vista a geração de um novo fluxo migratório com a descolonização da África, foi elaborado em 1966 um protocolo adicional à Convenção de 1951, que foi assinado pelo presidente da Assembleia-Geral e pelo Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 (BARICHELLO; ARAÚJO, 2014, p. 73). O Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 e aboliu, para a maioria dos Estados que concordaram com seus termos, o problema relativo às restrições geográficas e temporais (HATAWAY, 2005, p. 97).

O Congresso Nacional brasileiro promulgou em 7 de agosto de 1972 o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (Decreto nº 70.946), depositando-o em 7 de abril daquele mesmo ano, quando passou a ser executado e cumprido (BRASIL, 1972). Contudo, ainda foi mantido o dispositivo em que reconhecia o refugiado como sendo somente aqueles de origem europeia (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Em 1977, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – criado em 1950 a fim de proteger os refugiados – estabeleceu um escritório no Brasil, tornando-se um importante órgão para viabilizar a implementação das convenções internacionais nas legislações brasileiras e auxiliar o reassentamento dos refugiados latino-americanos (JUBILUT, 2007; RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Em 1982, o governo brasileiro reconhece o ACNUR como órgão da ONU, o que ressaltou um maior comprometimento no acolhimento dos refugiados. Em 1984, deixou de estabelecer prazos de permanência aos refugiados não-europeus (ANDRADE; MARCOLINI, 2002). Ainda em 1984 foi realizada a Declaração de Cartagena, que ampliou o conceito de refugiado – incluindo no rol a violação maciça dos direitos humanos –, atendendo, assim, as características da América Latina (BÓGUS; RODRIGUES, 2011).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) trouxe alguns artigos que mostraram a prevalência na proteção do indivíduo sobre as questões relacionadas à soberania (PORTELA, 2019), podendo-se dizer que a CRFB/88 “estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro” (JUBILUT, 2007, p. 181):

- Artigo 1º, subseção III, que trata “a dignidade da pessoa humana” com um de seus fundamentos;

- Artigo 3º, subseção IV, que traz a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” como um de seus objetivos fundamentais;

- Artigo 4º, que trata de suas relações internacionais e se refere, na subseção II, à “prevalência dos direitos humanos”; e

- Artigo 5º, que consiste nos direitos dos cidadãos, igualando brasileiros e estrangeiros, incluindo qualquer um que requeira refúgio no Brasil. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]” (BRASIL, 1988).

A nova carta magna provocou mudanças nas leis brasileiras. No ano de 1989, o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, mudou a opção quanto a limitação geográfica da concepção de refugiado, passando a entendê-los como aqueles indivíduos europeus ou não – seção B.1 (b) do artigo 1º da Convenção de 1951 (BRASIL, 1989). Já em 1990, por meio do Decreto nº 99.757, o Brasil retirou a ressalva sobre os artigos 15 (direito à associação) e 17 (profissões assalariadas) da Convenção de 1951 e passou a cumpri-la integralmente (BRASIL, 1990).

No ano de 1991 foi elaborada a Portaria Interministerial nº 394 (Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho e Previdência Social) que:

amplia o elenco de direitos dos refugiados e estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR – que analisa os casos individuais – quanto o governo brasileiro, que dá a decisão final (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 169-170)

Cabe destacar que no Brasil, para que os tratados e normas internacionais sejam validados, é necessário que sejam incorporados “ao ordenamento interno por meio de um decreto presidencial, o tratado já em vigor na ordem internacional e que foi ratificado pelo Brasil” (PORTELA, 2019, p. 51).

Em 1997, a Lei nº 9.474, de 22 de julho (Lei do Refugiado), recepcionou e definiu os mecanismos para a implementação no Brasil da Convenção dos Refugiados de 1951 e do seu Protocolo de 1967 e ainda incluiu os conceitos estipulados na Declaração de Cartagena de 1984. Essa lei abrangeu tanto o compromisso brasileiro com os direitos humanos no cenário internacional quanto se alinhou com as previsões humanitárias previstas pela CRFB/88 (BRASIL, 1997).

Essa nova lei teve a colaboração técnica do ACNUR e contou com o apoio particular da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, da Igreja Católica e da vice-presidência da república, sendo a primeira legislação dedicada ao refugiado na América Latina (ANDRADE; MARCOLINI, 2002).

O artigo primeiro da Lei do Refugiado define e amplia o conceito de refugiado previsto pela Convenção de 1951, valendo-se de uma compilação da Convenção de 1969 sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África e da Declaração de Cartagena de 1984 (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011):

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Sobre a entrada no território brasileiro, pode-se observar os artigos 7º, 8º e 10º, que dispõem que qualquer indivíduo pode manifestar desejo de solicitar refúgio a qualquer autoridade de imigração a qualquer momento, mesmo que a entrada seja irregular ou o solicitante esteja ilegal no Brasil.

Solicitante de refúgio (*asylum seeker*) - um indivíduo que busca proteção internacional. Em países com procedimentos individualizados, um requerente de asilo [refúgio] é alguém cujo pedido ainda não foi definitivamente decidido pelo país em que o apresentou. Nem todo solicitante de asilo [refúgio] acabará sendo reconhecido como refugiado, mas todo refugiado reconhecido é inicialmente um solicitante de asilo (OIM, 2019a, p. 12, tradução nossa)⁶⁰.

O parágrafo 1º do art. 7º mostra a impossibilidade de deportação daqueles que solicitam refúgio, isto é enquadrado no princípio de *non-refoulement*.

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

[...]

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

⁶⁰ “An individual who is seeking international protection. In countries with individualized procedures, an asylum seeker is someone whose claim has not yet been finally decided on by the country in which he or she has submitted it. Not every asylum seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every recognized refugee is initially an asylum seeker”.

[...]

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem (BRASIL, 1997).

Por outro lado, a lei também atenta para as questões de segurança, como no artigo 3º, inciso III (caso de expulsão), e no artigo 8º, parágrafo 2º (ingresso irregular):

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

[...]

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

[...]

Art. 8º [...] 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Leão (2010, p. 76) afirma que “o refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece porque a condição de reconhecimento já existia antes mesmo da solicitação”. Para isso, a nova lei criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) com a finalidade de analisar e reconhecer os pedidos de refúgio.

O CONARE é constituído por representantes de diversos ministérios, da Polícia Federal, de uma ONG que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiado no Brasil e do ACNUR⁶¹; e tem como competências:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex-officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 1997).

A legislação entende a urgência na análise dos pedidos de refúgio e prevê em seu artigo 47 que “os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente” (BRASIL, 1997). Porém, para Leão (2018, p. 334), “as medidas até então efetivadas ainda não se afiguram suficientes para o alcance de um quadro satisfatório”, sendo necessária a aplicação dos princípios constitucionais como o da “eficiência e a razoável duração do processo”.

As brechas da Lei 9.474 de 1997, que não dão direito ao refúgio aos deslocados estrangeiro, mas que podem ser consideradas questões humanitárias, foram transferidas para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) através da

⁶¹ Em 1998, o ACNUR retirou sua missão do Brasil em virtude de racionalização de pessoal e do reduzido número de refugiados no país, retornando somente em 2004 (JUBILUT, 2007).

Resolução nº 8, de 19 de dezembro de 2006, acatada pelo CONARE pela Resolução nº 13, de 23 de março de 2007⁶² (JUBILUT, 2007) e mantida pela Resolução nº 18, de 30 de abril de 2014.

Por sua vez, a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017) e sua regulamentação pelo Decreto nº 9.199 de 2017, não prejudicam a aplicação das normas sobre refugiados, conforme disposição dos art. 2º e 121 da lei e o art. 119 do decreto, porém, renuncia à segurança quando abarca que a entrada irregular no território nacional não constitui impedimento para que o estrangeiro solicite refúgio.

Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

[...]

Art. 121. Na aplicação desta Lei, devem ser observadas as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio (BRASIL, 2017b).

Art. 120. O ingresso irregular no território nacional não constituirá impedimento para a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e para a aplicação dos mecanismos de proteção da pessoa refugiada, hipótese em que não incidirá o disposto no art. 307, desde que, ao final do procedimento, a condição de refugiado seja reconhecida (BRASIL, 2017c).

⁶² A resolução nº 13/2007 foi revogada pela resolução nº 18/2014 e alterada pelas resoluções normativas nº 22/2015, 23/2016 e 26/2018.

6 A MIGRAÇÃO VENEZUELANA – ESTUDO DE CASO

Quais são os aspectos que levam o indivíduo a deixar seu país em busca de uma nova morada? Quais são as preocupações que o aumento do fluxo migratório forçado vem trazendo para o Estado brasileiro? Como o Brasil tem reagido perante o aumento do fluxo migratório forçado? A migração forçada afeta as questões sobre segurança, defesa e soberania do Estado Brasileiro?

O caso venezuelano foi elencado pois possibilita responder os questionamentos apresentados sobre o aumento do fluxo migratório e suas implicações para o Estado brasileiro e suas cidades. Tem como objetivo apresentar os principais óbices dessa migração para a Defesa Nacional e como o país vem trabalhando para superar os desafios de acolher os migrantes de forma digna, de manter o equilíbrio da sua própria população e proteger o interesse nacional de acordo com seus ideais soberanos.

Ao fechar o presente estudo de caso, no capítulo 7 será realizada uma análise aprofundada das relações entre soberania, direito internacional, estudos de segurança e migração forçada (apresentadas nos capítulos de 3 a 5), usando como evidências o levantado no presente estudo de caso (capítulo 6).

6.1 O PANORAMA DA VENEZUELA

A data de 14 de fevereiro de 1936 trouxe à Venezuela a experiência de reviver uma democracia⁶³ que já não havia visto há mais de sessenta anos. Essa democracia restringiu o liberalismo econômico e trouxe o surgimento de partidos políticos⁶⁴, a liberdade de imprensa, as eleições gerais, os direitos humanos e o surgimento do sentimento nacionalista. Porém, essa nova democracia teve duas características bem peculiares: a vocação estatal e a inquietude social (CABALLERO, 2003).

Segundo Coker (1999), nos anos de 1950 e de 1960, o desenvolvimento democrático da Venezuela se deu em torno de uma estratégia nacionalista na qual o

⁶³ Os anos entre 1952 e 1958 ficou caracterizado como uma ditadura sob o regime de Marcos Pérez Jiménez (CABALLERO, 2003).

⁶⁴ Entre os anos de 1958 e 1998 vigorou o Pacto de Punto Fijo que foi um sistema de governo de coalizão que envolvia a troca do poder presidencial e a distribuição de cotas de poder na Venezuela entre os principais partidos venezuelanos, a *Acción Democrática*, a *Unión Republicana Democrática* (URD) e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (Copei) (CABALLERO, 2003).

Estado se opunha à entrada do capital estrangeiro, aumentava consideravelmente o controle sobre a economia e buscava como sua principal receita àquelas provenientes das companhias estrangeiras de petróleo que atuavam em seu território.

No período entre 1940 e 1965, o dinheiro do petróleo gerou um aumento de 28,3% para 65% na renda venezuelana. Com esse acúmulo de capital, o governo pôde trabalhar na política de redistribuição dos recursos baseada em uma adaptação do *welfare state*⁶⁵ americano. Nesse sentido, houve um maior gasto com a educação, a saúde e a segurança social, fazendo com que os cidadãos se deslocassem das zonas rurais para as cidades. Por um lado, esse êxodo, que significava o melhoramento na qualidade de vida, trazia como consequência para as cidades a piora das condições sanitárias e o aumento das enfermidades (CABALLERO, 2003; COKER, 1999).

Na década de 1960, barreiras comerciais começaram a ser impostas pelo governo às suas empresas privadas, ao mesmo tempo em que ocorreu um aumento na criação de empresas estatais. As estatais, então, passaram a competir com o capital local, levando à falência muitas destas empresas, que tiveram seus ativos revertidos ao Estado ao quitarem suas dívidas. O ápice ocorreu em 1976, quando as empresas petrolíferas foram estatizadas para a criação da Petróleo da Venezuela S.A. – PDVSA (CABALLERO, 2003; COKER, 1999).

A partir de 1976, após as estatizações e um forte período de globalização, a Venezuela começou a realizar uma grande soma de empréstimos estrangeiro nos bancos dos países industrializados, tendo como garantia a sua produção de petróleo. Isso trouxe ao país uma elevada dívida externa que atingiu o índice de 2.000% na década de 1980. Ainda, complicando a situação, a balança comercial passou a ser deficitária, mesmo com o aumento das receitas do petróleo para 350%, pois os gastos públicos chegavam a 540% (COKER, 1999; ROJAS, 2010).

Em 1982, devido aos problemas no mercado, os credores internacionais exigiram da Venezuela o pagamento de suas dívidas, colocando-a em uma péssima situação político-econômica. Iniciou-se, então, uma fuga de capital do país, ao mesmo tempo em que o poder aquisitivo da população reduziu, aumentando o índice de pobreza do povo. Os novos números fizeram com que houvesse a supressão dos

⁶⁵ Segundo o *Cambridge Dictionary*, *welfare state* é “um sistema que permite ao governo de um país fornecer serviços sociais, como saúde, seguro-desemprego, etc., para pessoas que deles precisam, pagos por imposto. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/welfare-state>. Acesso em: 10 maio 2020.

subsídios e a implantação de uma austeridade fiscal, trazendo, internamente, a queda imediata na qualidade de vida, com redução de salários, aumento da inflação e a desvalorização da moeda (CABALLERO, 2003; COKER, 1999).

No ano seguinte, a Venezuela entrou em uma profunda crise e para superá-la tornou-se necessária uma mudança na mentalidade político-social, o foco passou a ser a modificação do sistema de assistencialismo oferecido pelo governo até então. Desta maneira, em 1989, surgiu um novo modelo, o neoliberalismo, que tinha como objetivos reduzir o aparato estatal e desmontar o *welfare state* (CABALLERO, 2003).

Ao seguir o novo modelo, o governo venezuelano pôde fazer um acordo com o Fundo Monetário Internacional para aumentar suas divisas e que resultou em um pacote de austeridade para o povo. O novo pacote neoliberal trouxe a falta de comida, o aumento do preço dos combustíveis, a favelização, além de piorar os índices de pobreza e extrema pobreza, que aumentaram de 25% em 1970 para 65% em 1990. Essa piora na qualidade de vida foi o estopim para que o povo começasse a usar a mobilização popular em busca de seus ideais, causando revoltas e violência que provocaram a morte de milhares de pessoas (COKER, 1999; HOWARD-HASSMANN, 2015; MCCOY, 2005; ROJAS, 2010).

No início dos anos 1990, a Venezuela, com sua política de austeridade, estava afundada na pobreza, desigualdade, desemprego, repressão e violência. Em 1992, surgiu o líder popular Hugo Chávez, que juntamente com um grupo de militares tentou dar um golpe de Estado ao tomar a residência presidencial (*La Casona*) e o palácio do governo (*Palacio de Miraflores*). Sua ação não surtiu efeito e Chávez ficou preso por dois anos. A reivindicação principal era o fim da corrupção, porém o discurso vazio dos insurretos e o poder do ex-presidente Rafael Caldera dissolveram a tentativa de golpe (CABALLERO, 2003).

Com a repercussão do golpe, em 1993, Rafael Caldera é eleito presidente com um discurso nacionalista, porém as suas ações seguiam a doutrina neoliberal, com a eliminação da distribuição social de renda e o encaminhamento da privatização da PDVSA (ROJAS, 2010). “O período de 1987 a 1998 ficou caracterizado por uma queda na renda per capita, um aumento na inflação, depreciação da moeda e uma economia de expansão e contração que seguiu as

flutuações nos preços do petróleo”⁶⁶ (HOWARD-HASSMANN, 2015, p. 1026, tradução nossa).

Em 1998, o povo foi contra as políticas neoliberais e elegeu como presidente Hugo Chávez, com 56,2% dos votos. Com uma aprovação de 80% no primeiro ano de mandato, Chávez pode implementar sua proposta de uma “revolução bolivariana”, que consistia em um movimento civil-militar progressista e nacionalista, visando a redução dos privilégios das elites econômicas e a garantia da distribuição da riqueza, principalmente, aos grupos sociais excluídos (GRAJALES; HERNÁNDEZ, 2017; HOWARD-HASSMANN, 2015; ROJAS, 2010).

De acordo com McCoy (2005), a revolução bolivariana teve como seus principais objetivos: 1) a substituição da classe governante com a quebra do Pacto de Punto Fijo de 1958; 2) o aumento da participação militar em cargos no governo; 3) a reformulação da constituição, transformando a Venezuela em uma democracia social participativa; 4) o controle direto sobre a companhia estatal de petróleo, usando seus recursos para tentar reduzir a desigualdade; e 5) uma política externa nacionalista, se opondo aos Estados Unidos e ao Ocidente.

Um dos objetivos traçados por Chávez, a reformulação da nova carta magna, foi realizado em 1999. O novo texto aumentou o poder do Executivo e a nova postura autoritária do presidente criou um clima de polarização entre o governo e os grupos dominantes (econômicos, políticos, midiáticos, religiosos, trabalhistas). Assim, visando a deposição de Chávez, no ano de 2002 foi organizada pela oposição uma série de manifestações e greves com o intuito de paralisar as atividades econômicas do país, que culminaram, em 11 de abril de 2002, em um golpe de estado que depôs Chávez e lançou Pedro Carmona Estanga como novo líder. O ato perdurou até 14 de abril, quando Hugo Chávez retomou o poder (CANNON, 2004; GRAJALES; HERNÁNDEZ, 2017; HERNÁNDEZ, 2010).

A crise se prolongou até o início de 2003 e trouxe um prejuízo para a economia venezuelana, porém Chávez manteve a prioridade nas questões sociais para a parcela mais pobre da população, conseguindo uma participação mais ativa do povo nos assuntos sociopolíticos, além de desarticular a oposição, que não apoiava a vontade popular (ROJAS, 2010).

⁶⁶ “The period 1987 to 1998 was characterized by a drop in income per capita, a rise in inflation, currency depreciation, and a boom-and-bust economy that followed fluctuations in oil prices”.

No período entre 2004 e 2008, Hugo Chávez aproveitou o aumento do preço do petróleo para impor sua política de distribuição de renda, fortalecer sua política social, conhecida como missões sociais bolivarianas, e romper com o sistema capitalista – o qual chamava de perverso. Em substituição ao capitalismo, inseriu no seu sistema bolivariano um novo modelo econômico, o “socialismo do século XXI”, que, em sua visão, era necessário para salvar o planeta e as gerações futuras, permitindo a liberdade e a igualdade entre as pessoas (CHÁVEZ, 2005, p. 423).

A Venezuela continuava em turbulência e, em 2004, foi instaurado um referendo como nova tentativa de depor Hugo Chávez da presidência. Esse referendo foi o ponto culminante de uma luta da oposição ao longo dos dois anos anteriores, porém, em meio de acusações de fraude, Chávez saiu vitorioso e permaneceu no poder até 2006 quando se reelegeu presidente com 62,84% dos votos. A luta com a oposição o fez endurecer sua característica autocrática de governar, promovendo mudanças que visavam a redução do poder de seus oponentes, dos governadores e dos prefeitos e dá-los ao “conselho comunitário”⁶⁷ recém-criado (CORRALES, 2011; MCCOY, 2005).

Neste período, com os ganhos das exportações de petróleo, o governo financiou programas de assistência social em diversas áreas, como saúde, educação e moradia, e conseguiu reduzir a taxa de desemprego e subsidiar o aumento do salário das classes mais baixas. O gasto social promovido por Chávez cresceu em 314% e proporcionou um aumento na renda média do venezuelano pobre de 445% entre os anos 1998 e 2006 (COKER, 2014). Porém, em 2007, a Venezuela começou a reviver uma escassez de alimentos básicos, ficando evidente que o modelo estatal usado – com controle dos preços e taxas de câmbio, subsídios e regulamentações excessivas –, não estava funcionando. A má gestão dos ganhos prejudicou a economia do país, principalmente, por causa da crise mundial de 2008, que trouxe consigo a queda do preço do petróleo (HIDALGO, 2009).

Segundo Corrales (2011), Hidalgo (2009) e Corrales e Hidalgo (2013), em 2008, com os governos estaduais e municipais ao seu lado e o apoio dos conselhos comunitários, Chávez aprovou um referendo no qual eliminou todos os limites de mandato de cargos eletivos, fazendo com que pudesse concorrer às eleições

⁶⁷ Segundo Hidalgo (2009), a ideia do governo com os conselhos comunitários era criar organizações básicas de sua nova ordem socialista, dar-lhes autoridade pública sem a necessidade da realização de eleições, trazendo assim, o poder popular para o seu lado. Mais de 25.000 conselhos foram formados desde 2006.

presidenciais indefinitivamente. E, no ano eleitoral de 2012, aprovou leis que lhe trouxeram mais poderes: possibilidade de governar por decretos; regulamentação da internet; controle da imprensa, com a suspensão de concessões; e financiamento público aos conselhos comunitários. Na área do judiciário, conseguiu a aprovação de nove novos juízes para a Suprema Corte.

Ainda em 2012, a Venezuela continuava com seus problemas macroeconômicos, que resultaram nos aumentos da inflação e da taxa de desemprego, na escassez de alimentos, no aumento da criminalidade e nos problemas de infraestrutura. Para evitar que a oposição ganhasse as eleições diante deste cenário, Chávez aumentou o investimento em suas políticas sociais das missões bolivarianas a fim de reduzir a pobreza, ganhando, assim, apoio das comunidades para as eleições. Mesmo debilitado pelo câncer, as ações realizadas por Chávez o reelegeram (CYR, 2013).

Em 5 de março de 2013, o vice-presidente Nicolás Maduro, anunciou a morte de Hugo Chávez e, diante do falecimento do presidente recém-eleito, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) promoveu uma nova eleição, como previa a constituição, que foi marcada para abril do mesmo ano. Os candidatos foram o próprio Maduro, indicado por Chávez como seu natural sucessor, e o recém derrotado nas urnas, Capriles (SAGARZAZU, 2014).

Após a realização das eleições, Maduro saiu vitorioso, com 50,61% dos votos. Em meio a pedidos de impugnação e recontagem de votos por Capriles, o CNE certificou e reconheceu Nicolás Maduro como novo presidente. O novo governo passou a pressionar os opositores, não reconhecendo os governadores que se mostrassem contra o resultado das eleições e retirando o tempo de fala no plenário dos parlamentares desfavoráveis (SAGARZAZU, 2014).

Maduro iniciou seu mandato herdando diversos problemas econômicos e sociais. A inflação atingia 6% ao mês, o número de sequestros, assassinatos e a insegurança aumentavam, havia falhas de infraestrutura, que levavam a falta de energia elétrica e ao sumiço de itens básicos de consumo; paralelamente, a moeda ficava cada vez mais supervalorizada. Desta maneira, o percentual de aprovação despencou para 41% e a preocupação com futuro atormentou o povo venezuelano (CÁRDENAS, 2014).

Ainda em 2013, em meio a uma forte oposição, Maduro obteve uma vitória pouco significativa nas eleições municipais, quando seu partido – Partido Socialista

Unido da Venezuela (PSUV) – obteve a aprovação de 54% de seus candidatos. Essa pouca diferença percentual recrudescceu a posição autoritária em relação às políticas públicas de intervenção de Maduro ao afirmar que “a revolução bolivariana continua agora com mais força”⁶⁸ (CÁRDENAS, 2014; SAGARZAZU, 2014, p. 49, tradução nossa).

A reação popular veio no ano seguinte. O ano de 2014 iniciou com fortes protestos incitados pela oposição por causa dos indícios de fraude nas eleições municipais, posteriormente incrementadas pelos apelos contra a escassez de alimentos, aumento da criminalidade e falta de transparência dos serviços públicos. As mídias sociais, usando a hashtag “#lasalida”, reuniram durante três meses cerca de 800.000 pessoas aos protestos com o intuito de derrubar Maduro do poder, tendo como resposta uma das mais violentas repressões por parte do governo, que deteve mais de 3.100 manifestantes e prendeu líderes opositores (CORRALES, 2015).

Ainda em 2014, a queda do preço do barril de petróleo de U\$ 88,42 para U\$ 44,00 atingiu novamente o governo e sua política de subsídios, trazendo a escassez de alimentos e longas filas para a compra de mercadorias. A dificuldade do governo de se reerguer perante a decadência da economia refletiu-se nas eleições parlamentares de dezembro de 2015, na qual a oposição proporcionou uma derrota expressiva ao PSUV conquistando dois terços da Assembleia Nacional e forçando Maduro a governar por decreto (HETLAND, 2016; PANTOULAS; MCCOY, 2019).

Ao final de 2015, a situação venezuelana era de grave recessão. A economia havia se retraído em 5,7%, a inflação estimada atingia 200%, a pobreza e o desemprego aumentavam, a quantidade de venezuelanos vivendo na pobreza girava em torno de 75% a 82%. A falta de habilidade de Maduro em contornar a crise socioeconômica criada pelo bolivarianismo colocou a Venezuela em uma posição de emergência humanitária, a qual gerou uma emigração de milhões de venezuelanos, principalmente aqueles das classes baixas e médio-baixas, para diferentes países (HETLAND, 2016; PANTOULAS; MCCOY, 2019; STRATEGIC COMMENTS, 2017).

O desabastecimento de alimentos e dos bens de primeira necessidade gerado pela baixa do preço do petróleo – que representava 96% das receitas do

⁶⁸ *"The Bolivarian Revolution continues now with more strength".*

Estado –, aliado à grande inflação e à corrupção, fez com que o governo fosse incapaz de manter suas políticas sociais e levou Maduro a declarar estado de “emergência econômica” a partir de 2016⁶⁹ (TORRES; SOLÍS; BELLO, 2019).

Diante da problemática instalada, em 2016 a oposição organizou um abaixo-assinado para realização de um referendo de revogação do mandato de Maduro; porém, o CNE agiu de maneira a conter o ímpeto dos opositores, bloqueando a execução do referendo, alegando fraude na fase de promoção do ato (GARCÍA-GUADILLA; MALLEEN, 2019).

Desde 2016, o Supremo Tribunal Justiça (STJ) havia declarado a Assembleia Nacional nula, retirando a oposição do controle da casa e revogando suas iniciativas legislativas. Segundo Buxton (2019), no início de 2017 a Assembleia Nacional acusou Maduro de violação dos direitos humanos e devastação da economia do país e, como reação, o governo declarou que a Assembleia estava “autodissolvida” e levou à prisão vários opositores. Por sua vez, o STJ fez uma manobra na qual assumiu para si o poder de redigir as leis e as competências da Assembleia Nacional, rompendo a ordem democrática, o que foi intitulado “autogolpe de Estado” (TORRES; SOLÍS; BELLO, 2019).

De abril a junho de 2017, diversas manifestações eclodiram na Venezuela, especialmente na capital Caracas, na cidade de São Cristóvão e em outras próximas à fronteira com a Colômbia, exigindo eleições livres, sem fraude, além de respeito pela Assembleia Nacional. As manifestações foram fortemente rechaçadas pela Guarda Nacional e por grupos pró-governo, chamados de *colectivos* (STRATEGIC COMMENTS, 2017; TORRES; SOLÍS; BELLO, 2019).

Em meio às manifestações de 2017, Maduro decretou a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte como mecanismo de anular a já debilitada Assembleia Nacional. A oposição não aceitou a instituição da nova casa, bem como alguns países membros da União Europeia e os Estados Unidos (BUXTON, 2019; VENEZUELAN; AUSMAN, 2019). As ações do governo fizeram com que a oposição conseguisse trazer a comunidade internacional para mediar os assuntos internos, assim, até o início de 2018 foram realizadas reuniões entre o governo venezuelano e seus opositores mediadas por países “amigos” escolhidos por ambos os lados. Um dos principais assuntos foi o estabelecimento das condições para a eleição

⁶⁹ Até novembro de 2018 o decreto foi renovado por 18 vezes, sempre validado pelo Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela.

presidencial de 2018 e a duração no próximo mandato presidencial (GARCÍA-GUADILLA; MALLEEN, 2019).

As mediações não surtiram efeito e as eleições foram realizadas em maio de 2018 sob tentativa de boicote da oposição devido à falta de garantias por parte da politizada CNE (a favor do governo) e ao impedimento de alguns de seus líderes de concorrer ao cargo. Após a contagem dos votos, Maduro saiu vitorioso do pleito eleitoral com o alto percentual de 67,8%. A oposição não reconheceu a eleição como legítima e foi acompanhada por alguns países ocidentais (PANTOULAS; MCCOY, 2019). A oposição considerou o novo mandato de Maduro de seis anos (2019-2025) ilegítimo e declarou vago o cargo de presidente, nomeando Juan Guaidó, opositor ao governo e presidente da Assembleia Nacional, como presidente interino da Venezuela, sendo reconhecido por mais de 50 países (VENEZUELAN; AUSMAN, 2019).

Segundo Pantoulas e McCoy (2019), Chávez e Maduro negligenciaram ao não investir em indústrias essenciais para o país, preferindo importar a maioria dos itens básicos, o que levou a grande dificuldade em acumular reserva de capital. Sem dinheiro, o Banco Central Venezuelano apontou uma retração na economia de aproximadamente 18% em 2018. Consequentemente, as importações caíram de U\$ 58,7 bilhões para U\$ 9,1 bilhões entre os anos 2012 em 2018.

Nesse cenário de queda da importação houve uma severa escassez de alimentos e medicamentos que afetou principalmente as classes baixa e média. A desnutrição assolou o país. A chamada “dieta de Maduro” fez com que 75% dos venezuelanos perdessem peso e elevou a mortalidade infantil de 30% em 2016 para 65% em 2017. Da mesma maneira, a redução dos programas de saúde, a falta de repelentes e vacinas agravaram o caso de doenças como a malária (STRATEGIC COMMENTS, 2017).

Entre 2017 e 2018, o aumento dos preços chegava a 50% ao mês e, de acordo com o Comitê de Finanças da Assembleia Nacional, a inflação se aproximou 1.698.488% em 2018. A redução da atividade econômica pública e privada reduziu o ganho financeiro dos trabalhadores, conduzindo metade dos venezuelanos a viver na pobreza e fazendo com que aproximadamente 94% deles não tivessem dinheiro para manter seu padrão de vida anterior. Como consequência, houve uma aceleração da emigração do povo venezuelano que alcançou 3 milhões de pessoas entre 2014 e 2018 (PANTOULAS; MCCOY, 2019).

6.2 O FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações – OIM (2019b), a estimativa da migração internacional no ano de 2019 ficou em torno de 272 milhões de pessoas, ou seja, 3,5% da população global. Nesse quantitativo, estão computados aqueles que migraram por vontade própria, bem como aqueles que realizaram a migração forçada, deixando seus países motivados por algum tipo de guerra, violência, desastres ou violação dos direitos humanos, e com necessidade do apoio e da assistência dos países que os acolheram.

Os movimentos forçados no ano de 2019 alcançaram a marca de 79,5 milhões de pessoas ao redor do mundo, um aumento aproximado de 84% desde 2009. Do número de deslocados, 26 milhões foram de refugiados, 4,2 milhões foram de solicitantes de asilo/refúgio e 3,6 milhões foram de deslocados venezuelanos, perfazendo um total de 33,8 milhões de pessoas cruzando as fronteiras e pedindo apoio externo. Os outros 45,7 milhões foram de deslocados internos (ACNUR, 2020).

No ano de 2019, 2,4 milhões de pessoas solicitaram proteção de outros países, sendo 430 mil cidadãos venezuelanos buscando apoio em países da América Latina e do Caribe. Até o final de 2018, o número de migrantes forçados venezuelanos superou o de 3 milhões e, em 2019, aumentou para aproximadamente 4,5 milhões (Tabela 1). Os principais destinos dos deslocados venezuelanos têm sido a Colômbia, o Peru, o Chile, o Equador, a Argentina e o Brasil (ACNUR, 2020; OIM, 2019b).

Tabela 1 – Migração forçada venezuelana na América Latina até 2019

País anfitrião	Refugiado	Solicitante Refúgio	Deslocados	Total
Colômbia	1.425	8.825	1.771.237	1.781.487
Peru	1.230	482.571	377.864	861.665
Chile	14	2.768	452.712	455.494
Equador	374	14.442	374.045	388.861
Brasil	20.941	103.657	123.507	248.105
Argentina	309	2.717	173.343	176.369
Panama	61	3.724	115.768	119.553
México	8.781	8.682	52.982	70.445
Rep. Dominicana	0	246	33.816	34.062
Guiana	0	0	22.000	22.000
Total	33.135	627.632	3.497.274	4.158.041

Fonte: Refugee Data Finder (UNCHR, 2021). Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8HoV2j>. Acesso em 2 mar. 2021.

Os dados revelados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (2020) mostra a Colômbia e o Peru como os países que mais acolheram os venezuelanos até 2019, recebendo mais de 1,7 milhão e 860 mil cidadãos, respectivamente. Por sua vez, o Brasil também acolheu um número significativo de deslocados venezuelanos no mesmo ano, sendo o quinto país que mais os recepcionou, com aproximadamente 250 mil venezuelanos cruzando a fronteira brasileira, principalmente pelo estado de Roraima.

De maneira geral, no Brasil, entre os anos de 2017 e 2019, foram registrados 19.097.333 entradas e 18.634.509 saídas de imigrantes, perfazendo um saldo positivo de 462.824 estrangeiros que permaneceram em território brasileiro (POLÍCIA FEDERAL, 2019). Entre os anos de 2011 e 2018, 492.700 entradas foram consideradas realizadas por imigrantes de longo termo, ou seja, aqueles que permanecem no país por um tempo superior a um ano (CAVALCANTI *et al.*, 2019).

Diversos imigrantes chegam juntos ao novo destino, porém solicitam a acolhida de formas diferentes. Esse tipo de migração é característica dos fluxos mistos (migração mista ou movimento misto), que pela OIM é o “movimento em que várias pessoas viajam juntas, geralmente de forma irregular, utilizando as mesmas rotas e meios de transporte, mas por motivos diferentes”⁷⁰ (OIM, 2019a, p.139, tradução nossa). Estes imigrantes “têm necessidades e perfis variados e podem incluir requerentes de asilo, refugiados, pessoas traficadas, crianças desacompanhadas/separadas e migrantes em situação irregular”⁷¹ (OIM, 2019a, p.140, tradução nossa).

Em relação aos venezuelanos, a rota terrestre é a mais procurada para chegarem ao Brasil, já que o país possui aproximadamente 964 quilômetros de fronteira com a Venezuela. De acordo com Simões (2018), a maioria dos venezuelanos são oriundos dos Estados Bolívar (26,3%), Caracas (15,4%) Monagas (16,3%), Anzoátegui (13,1%) e Carabobo (7,4%). Os estrangeiros deixam suas casas e normalmente seguem pela *Ruta 10*, cruzando Santa Helena de Uairén (cerca de 30 mil habitantes) como última cidade venezuelana até alcançarem a cidade de Pacaraima no Brasil. Após a passagem para o lado brasileiro,

⁷⁰ “A movement in which a number of people are travelling together, generally in an irregular manner, using the same routes and means of transport, but for different reasons”.

⁷¹ “People travelling as part of mixed movements have varying needs and profiles and may include asylum seekers, refugees, trafficked persons, unaccompanied/separated children, and migrants in an irregular situation”.

prosseguem por volta de 215 quilômetros pela BR-174 até chegarem à capital de Roraima, Boa Vista (FRANCHI, 2019).

Os números das entradas e saídas de venezuelanos no Brasil entre os anos de 2010 e 2019 são mostrados na Tabela 2.

Tabela 2 – Entrada e saídas do território brasileiro de venezuelanos nos pontos de fronteira

ANO	SITUAÇÃO		
	Entrada	Saída	Saldo
2010 - 2015	365.614	357.150	8.464
2016	87.546	80.042	7.504
2017	101.320	74.031	27.289
2018	227.433	136.371	91.062
Até novembro de 2019	217.096	100.527	116.569
Total	999.009	748.121	250.888

Fonte: Adaptado dos Relatório Anual OBMigra 2019 (OLIVEIRA, 2019) e da apresentação Polícia Federal – MJSP novembro 2019 (POLÍCIA FEDERAL, 2019).

Ao observar a Tabela 2, vê-se um aumento significativo da permanência de venezuelanos em terras brasileiras a partir do ano de 2016, ano em que a Venezuela decretou emergência humanitária pela falta de comida e medicamento para o seu povo. Ressalta-se que o ano de 2016 computa um saldo bem próximo ao somatório dos seis anos anteriores (2010-2015).

Já em relação ao ano de 2017, o acréscimo ficou mais evidente, já que a diferença entre os que adentraram e saíram do Brasil aumentou aproximadamente quatro vezes mais do que o ano de 2016. O aumento dessa diferença foi crescente nos anos seguintes culminando com o saldo de 250.888 venezuelanos que permaneceram no país em diferentes situações migratórias até o início de dezembro de 2019.

De acordo com a nova lei de migração brasileira, as principais situações migratórias dos venezuelanos no Brasil são classificadas pelo Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) da seguinte maneira: 1) residente⁷² – imigrantes com permissão de permanência por até nove anos; 2) temporário⁷³ – imigrantes com permissão de permanência por até dois anos; 3) provisório⁷⁴ – imigrantes irregulares com tramite para autorização de residência; 4) fronteiro⁷⁵ – imigrantes que residem em cidades fronteiriças e que têm autorização para circular em municípios brasileiros para trabalho ou acesso ao comércio e aos serviços (OLIVEIRA, 2019a).

⁷² Previsto no art. 30 da Lei nº 13.445, de 2017 e substitui a classificação “permanente” do Estatuto do Estrangeiro.

⁷³ Previsto no art. 14, inciso I da Lei 13.445, de 2017.

⁷⁴ Regulado pelo art. 159 do Decreto 9.199, de 2017 e pelo art. 2º do Decreto nº 9.277, de 2018.

⁷⁵ Regulado pelo art. 90 do Decreto 9.199, de 2017.

A seguir vemos os dados do SISMIGRA (2020) referente a quantificação e classificação dos imigrantes venezuelanos para o Brasil entre 2015-2019 (Tabela 3):

Tabela 3 – Registros venezuelanos no Brasil por classificação

CLASSIFICAÇÃO	ANO DE REGISTRO				
	2015	2016	2017	2018	2019
Residente	-	-	53	421	415
Permanente	474	435	402	-	-
Temporário	747	499	6432	31777	89184
Provisório	-	-	4	11	184
Fronteiriço	9	7	1	21	45
Outros	8	2	9	15	2
Total	965	943	6901	32245	89828

Fonte: SISMIGRA, 2020

Ao analisar a Tabela 3, pode-se, novamente, inferir que houve um aumento significativo na entrada de venezuelanos no Brasil, principalmente os imigrantes temporários, sendo a maioria amparados pela Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, cujo teor é a “autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados” por um período de “dois anos”.

Outros dados que revelam o aumento do fluxo de venezuelanos no Brasil são os apresentados pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE⁷⁶ e pela Polícia Federal, conforme visto na Tabela 4, que mostra um acréscimo a partir do ano de 2016 das solicitações de refúgio e em 2019 de concessões de refúgio.

Tabela 4 – Refúgio no Brasil – situação em relação à entrada de Venezuelanos

SITUAÇÃO	ANO				
	2010-2015	2016	2017	2018	2019 (até nov)
Solicitação de Refúgio	1.529	3.375	17.865	61.681	135.033
Concessão de Refúgio	4	14	0	5	22.432

Fonte: Refúgio em números 1ª, 2ª, 3ª e 4ª edições (CONARE), Apresentação Polícia Federal – MJSP novembro 2019 (POLÍCIA FEDERAL, 2019) e Decisões CONARE.

⁷⁶ O CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Suas competências e composição estão definidos no art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>. Acesso em 10 maio 2020.

Ainda, segundo a Polícia Federal (2019), no Brasil encontram-se cerca de 132.573 venezuelanos, tanto com registro ativo quanto inativo⁷⁷, distribuídos em todo o território nacional, sendo que a concentração desses imigrantes está principalmente no estado de Roraima, que conta com aproximadamente 57,3% dos venezuelanos, seguido pelo Amazonas, com 12,5%. De acordo com Simões (2018), a principal causa desse deslocamento é a crise política e econômica vivida pela Venezuela, seguida da procura de emprego por parte dos deslocados venezuelanos.

O perfil sociodemográfico dos venezuelanos no Brasil aponta que 52% são homens e 48% são mulheres; 60% são solteiros, divorciados ou viúvos e 40% são casados ou vivem com parceiros. Sendo que o maior percentual está concentrado entre as idades de 18 e 42 anos (POLÍCIA FEDERAL, 2019; SIMÕES, 2018).

De acordo com os dados do SISMIGRA (2020), pode-se observar a seguinte distribuição etária de venezuelanos que entraram no Brasil até o ano de 2019 (Tabela 5):

Tabela 5 – Distribuição dos imigrantes venezuelanos por idade

Idade	Total	Homem
0 a 17	31.006	16,8%
18 a 42	119.771	65,5%
43 a 60	26.251	14,4%
61 a 80	5.609	3,1%
Acima de 80	293	0,2%

Fonte: SISMIGRA, 2020

A Tabela 5 nos mostra que uma parcela considerável dos imigrantes venezuelanos está na idade da população economicamente ativa⁷⁸, sendo assim, em condições de trabalhar ou de procurar trabalho no Brasil.

Na base de dados do Ministério da Economia sobre a Carteira de Trabalho e Previdência Social, observa-se que entre 2016 e outubro de 2019 houve um aumento significativo de emissão de carteiras de trabalhos aos venezuelanos, saindo de 2.225 emissões para 48.586, totalizando 96.459 novas carteiras; 73% foram emitidas pelo Estado de Roraima. A força de trabalho feminina também teve um peso elevado, apresentando 38,1% das carteiras venezuelanas.

⁷⁷ Registro ativo: imigrante em situação regular. Registro inativo: registros com status de “Prazo vencido”, “Cancelado”, “Erro de Ofício” e “Excluído”.

⁷⁸ Segundo o IBGE, População Economicamente Ativa é a população que em um determinado período estava trabalhando ou procurando trabalho, sendo obtido pela soma da população com idade superior a 16 anos.

Ressalta-se que a emissão das carteiras por si só não garante que os imigrantes estejam realmente trabalhando na formalidade ou até mesmo trabalhando. Observando a permanência de venezuelanos no Brasil (mais de 250 mil) e a emissão de carteiras de trabalho (em torno de 100 mil), verifica-se que a maioria dos imigrantes não possui carteira de trabalho e, conseqüentemente, não tem trabalho formal, podendo estar até mesmo desempregada. No ano de 2018, 31,8% dos venezuelanos trabalhavam por conta própria e a taxa de desemprego entre eles chegou a 35,4% (A ECONOMIA..., 2020; SIMÕES; CAVALCANTI; PEREDA, 2019).

Segundo Simões (2018), a média salarial dos venezuelanos empregados é baixa, sendo que 50,4% recebem apenas um salário-mínimo, 44% recebem entre 1 e 2 salários-mínimos e apenas 4,8% recebem acima de 2 salários. Além disso, a carga média de trabalho fica acima de 40 horas semanais.

De maneira geral, os venezuelanos já exerciam atividades laborais em seu país, porém a crise fez com que buscassem trabalho mais bem remunerado no Brasil, até mesmo para poder enviar dinheiro a seus familiares na Venezuela. As atividades econômicas que mais concentraram venezuelanos foram o setor de serviços (57%) e de construção civil (12,3%), dentre aquelas que mais admitiram os imigrantes em Roraima, entre 2017 e 2019, estão: o comércio varejista com predominância na área alimentícia (supermercados, minimercados, mercearias e armazéns), os restaurantes e o setor de construção (A ECONOMIA..., 2020; SIMÕES, 2018).

Em relação à escolaridade, os imigrantes venezuelanos apresentam um elevado índice de educação, com 31,9% tendo pelo menos o ensino superior completo, 30,5% possuindo o ensino médio completo e apenas 4,8% com o ensino fundamental completo. O índice de analfabetos fica abaixo de 1% (SIMÕES, 2018). No Brasil, a relação entre autorização para trabalhar e escolaridade está relacionada da seguinte forma: 54,2% das concessões são para cidadãos com nível superior e 37% para aqueles que possuem nível médio. A média de idade dos venezuelanos empregados está entre 20 e 34 anos (DIEME *et al.*, 2019).

Dentre os deslocados venezuelanos, há uma parcela indígena que requer tratamento diferenciado devido à sua cultura e ao seu modo de vida peculiar. De 700 a 800 indivíduos do grupo étnico Warao, proveniente da região do Delta do Rio Orinoco (região nordeste da Venezuela), chegaram até as cidades de Pacaraima e de Boa Vista. Apesar de serem reconhecidos como pertencentes a uma cultura autóctone, a CRFB/88 não lhes estende o direito a terras e a proteções, previstas pelos artigos 231 e

232, por não serem grupos originários da região, sendo incluídos como migrantes ou solicitantes de refúgio (FRANCHI, 2019; PAULI; ALMEIDA, 2019; SIMÕES, 2019).

Em 2017, o Governo de Roraima tentou uma aproximação entre os Warao e os povos indígenas brasileiros com a finalidade de promover a integração entre eles, bem como a abertura de suas terras indígenas para moradia e ocupação dos Warao. Nenhuma proposta realizada foi aceita e o encontro fez aumentar as diferenças entre os indígenas venezuelanos e brasileiros (SIMÕES, 2018).

A presença dos Warao em terras brasileiras demonstrou a sua precariedade de vida. Eles chegam ao Brasil em grupos familiares, normalmente sem nenhuma documentação, vivem na extrema pobreza e suas crianças sofrem com a desnutrição, de forma que a mendicância é sua principal forma de subsistência. Além disso, sua vulnerabilidade faz com que sejam explorados como trabalho escravo e até mesmo usados como “coiotes” no tráfico de pessoas (PAULI; ALMEIDA, 2019).

Segundo Simões (2018), há Waraos que deixam parte de suas famílias na Venezuela, cuidando dos bens materiais que possuem, enquanto outra parte migra para o Brasil, a fim de conseguir recursos (dinheiro, alimento, vestuário, etc.) e enviá-los para seus familiares que permaneceram na Venezuela. Para isso, muitos realizam atividades laborais informais como engraxate, pedintes, venda de artesanatos e alguns tipos de alimentos advindos do Buriti.

Pode-se entender que o movimento de entrada de venezuelanos tem como principais características o acolhimento de pessoas com um bom nível de escolaridade, na faixa etária entre 20 e 40 anos, solteiros e que procuram deixar a crise venezuelana em busca de apoio e emprego no Brasil, e, por vezes, enviar dinheiro para a família que permaneceu na Venezuela. Por outro lado, a situação dos indígenas Warao é mais complicada, pois acabam por viver um duplo distanciamento, um sendo sua peculiaridade cultural e o outro a diferença entre o seu país de origem e o Brasil, o que os faz viver na informalidade.

6.3 A RESPOSTA BRASILEIRA AO FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO

Em que pese ao Estado Brasileiro poder ter seu próprio entendimento sobre a admissão ou não de imigrantes, o mundo globalizado busca a cooperação entre os países para que os direitos fundamentais do indivíduo, que foge de sua terra natal

por causa da guerra, violência, desastre, pobreza e miséria, sejam reconhecidos (SANTOS; MELO, 2016).

O direito internacional tem regulado o movimento de refugiados; porém, quando há uma migração mista em massa, na qual mesmas rotas são utilizadas por imigrantes com propósitos diferentes, é complexo instituir um *status* único para o pedido de proteção. Nesse aspecto, a decisão de reconhecê-los como refugiados cabe ao país anfitrião e, quando não o fazem, os Estados têm implementado proteções complementares para garantir a segurança do imigrante e o princípio da não-devolução (BETTS, 2013; MCADAM, 2007).

Essa complexidade de proteção exige uma melhor percepção do Estado envolvido para que possa acolher e dar o tratamento jurídico adequando a cada situação apresentada (violações e abusos socioeconômicos, civis e políticos) e incluir aqueles que estão fora da esfera de proteção dada ao refugiado, já que esses assuntos são tratados com menos clareza no direito internacional (BETTS, 2013, SILVA; BÓGUS; SILVA, 2017).

Assim, para entender a resposta brasileira ao fluxo de venezuelanos retornaremos para o ano de 2010, quando o Haiti foi assolado por um terremoto que o devastou, trazendo um aumento desequilibrado no deslocamento de seus cidadãos para o território brasileiro.

Nesse momento, o Brasil vivia uma dicotomia em seu arcabouço jurídico referente ao tema, entre os conceitos de Segurança Nacional e da Segurança Humana. Os assuntos migratórios e de refúgio eram regidos pelo Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e pelo Instituto do Refúgio – Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. O Estatuto do Estrangeiro tinha um forte apelo para as questões de segurança e interesse nacional, como visto no seu art. 2º: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980). Por sua vez, a Lei 9.474/97 abrangia um conceito estendido do entendimento de refugiado, incorporando os princípios norteadores da Declaração de Cartagena sobre Refugiados nas Américas, como considerar refugiado aqueles que abandonam seu país por grave e generalizada violação de direitos humanos (ANNONI; MANZI, 2016).

Os haitianos que chegavam ao Brasil e solicitavam refúgio não conseguiam demonstrar a existência de ameaça contra sua vida, segurança ou liberdade para

que fosse considerada grave e generalizada violação dos direitos humanos. Da mesma maneira, o CONARE, entendeu que a vulnerabilidade dos haitianos apresentava duas motivações – tragédia decorrente de causa natural e extrema pobreza – que não se enquadravam na proteção como refugiados (OLIVEIRA, 2017; REDIN; BARBOSA, 2014).

Com essa decisão, o caso foi levando ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg)⁷⁹, que desde 2006, pela Resolução Recomendada nº 8, passara a fornecer o visto de residência por questões humanitárias. Assim, a Lei 9.474 de 1997, mesmo com um conceito de refugiado mais abrangente e humanitária, não comportou os haitianos como tal, que por sua vez acabaram tratados nos termos do Estatuto do Estrangeiro. Assumindo o amparo aos haitianos, em 2012, o CNIg baixou a Resolução Normativa nº 97, que estabelecia a política imigratória para haitianos no Brasil e lhes concedia o “visto humanitário” por 5 anos, prorrogáveis por mais 2 anos, possibilitando-lhes também dar entrada no pedido das carteiras de identidade civil e de trabalho, além de acesso aos serviços públicos (DELGADO, 2019; REDIN; BARBOSA, 2014).

Porém, o pouco fundamento jurídico da solução encontrada com o “visto humanitário” dava ao Estado a discricionariedade de regular a entrada e a permanência do estrangeiro de acordo com sua política interna e externa, podendo a qualquer mudança de pensamento deixar os estrangeiros desamparado, fato que não aconteceria sob o *status* de refugiado, que é um instituto consagrado internacionalmente, vocacionado na proteção do cidadão sob o manto dos direitos humanos e que gera direitos reconhecidos pelos Estados e pela comunidade internacional (ANNONI; MANZI, 2016; REDIN; BARBOSA, 2014).

Ao iniciar o fluxo dos venezuelanos em 2016, o pedido de refúgio por parte desses estrangeiros aumentou, como vimos na seção anterior, porém, o que ocorreu ao longo do ano foi novamente a discussão entre as questões de segurança e as questões humanitária, entre os institutos de refúgio e migração.

Ao longo do ano de 2016, foram deportados 445 venezuelanos que estavam com a estada irregular no Brasil, segundo o Estatuto do Estrangeiro. Porém, a partir

⁷⁹ CNIg é um órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem como principais competências a formulação da política nacional de imigração e a coordenação e orientação das atividades de imigração laboral. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/trabalho-estrangeiro/nova-legislacao/item/download/DECRETO%20N%C2%BA%209.873,%20DE%2027%20D E%20JUNHO%20DE%202019.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

de 9 de dezembro do mesmo ano, iniciou-se um debate entre Segurança Nacional e Segurança Humana quando a Justiça Federal suspendeu a deportação de outros 450 venezuelanos irregulares, alegando que o caso não deveria ser tratado coletivamente e sim de forma individual.

Como resultado das discussões e para prestar apoio aos venezuelanos, em 3 de março de 2017, o CNlg, pela Resolução Normativa nº 126, autorizou a residência temporária para os imigrantes de países vizinhos que não faziam parte do MERCOSUL por até dois anos, englobando, assim, a Venezuela. No entanto, para ter acesso aos benefícios da resolução os venezuelanos deveriam abrir mão do pedido de refúgio (OLIVEIRA, 2017), como determinado pelo CONARE na Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014 e até sua alteração pela Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019: “a obtenção de autorização de residência efetuado nos termos da Lei nº 13.445, de 22 de maio de 2017, implicará na desistência da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado”.

Para requerer a residência temporária prevista na nova resolução, os deslocados venezuelanos deveriam apresentar documentos em que constasse a sua filiação, porém suas identidades não traziam tal informação, fazendo com que muitos procurassem ou mantivessem o pedido do refúgio – que se mostrava moroso e com baixas perspectivas de aceitação, tendo em vista a dificuldade de comprovar a condição de refugiado conforme a Lei nº 9.474 de 1997 – o mesmo que ocorrera com os haitianos (DELGADO, 2019; SILVA, 2018).

Como era de se esperar, a maioria dos pedidos de refúgio dos venezuelanos foi negada pela CONARE com a justificativa de que não havia o “fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, conforme o previsto na lei. A migração venezuelana não foi reconhecida como forçada, e, conseqüentemente, não foi concedido o *status* de refugiado aos venezuelanos, o que os deixou em situação de vulnerabilidade no Brasil (DELGADO, 2019).

A transição para a Segurança Humana na migração foi finalmente vista com a promulgação da nova Lei de Migração em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, a Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017, a qual pautou-se nos princípios dos Direitos Humanos. Sua principal reformulação, que beneficiou os migrantes venezuelanos, foi a concessão do visto temporário para acolhida humanitária ou “visto humanitário”. Em seu art. 14, § 3º, salienta:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (BRASIL, 2017).

Segundo Guerra (2017, p. 99), a nova lei passou a ter coerência com o texto constitucional brasileiro, que em seu artigo 5º consagra o princípio da igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, deixando claro o “combate à discriminação, à xenofobia e outras práticas que sejam consideradas atentatórias aos direitos humanos”. Tudo motivado pela chegada dos haitianos, pois naquele momento havia uma ausência de políticas públicas, obstáculos burocráticos, discriminação e dificuldades de integração à sociedade brasileira.

Em 20 de novembro de 2017, a nova lei de migração foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199. A Resolução Normativa nº 126 foi adaptada pelo trabalho conjunto dos Ministérios da Justiça, Extraordinário da Segurança Pública, Relações Exteriores e Trabalho, os quais elaboraram a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, que trouxe colocações sobre a documentação para indígenas, a possibilidade de requerer a residência por prazo indeterminado e a possibilidade do exercício de atividade laboral no mercado formal (OLIVEIRA, 2019b). O decreto também reformulou algumas questões previstas na lei – como a prisão do imigrante em situação irregular, mostrando que ainda há um embate no governo entre direitos humanos e interesses de Segurança Nacional (OLIVEIRA, 2017).

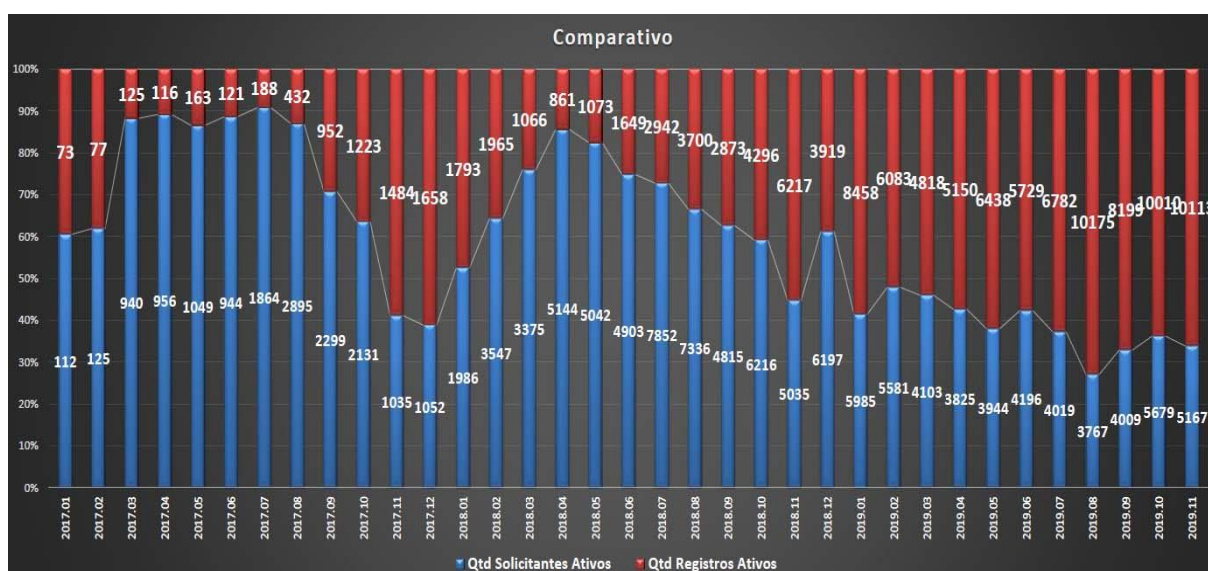
Assim, de 27 de fevereiro a 3 de outubro de 2018, foram emitidas onze portarias interministeriais sobre o tema migratório que são relevantes ao fluxo de venezuelanos, desde a regulamentação da tramitação de requerimentos até a definição de documentação necessária para o pedido de residência. Ressalta-se novamente a importância da Portaria Interministerial nº 9, que permite o início do processo migratório com a aceitação de cópia simples da cédula de identidade ou passaporte (sem a necessidade de apresentação do documento original) daqueles que estejam em situação de vulnerabilidade; e da Portaria Interministerial nº 15, que elimina a necessidade de apresentação de documentação com filiação, sendo necessário somente a autodeclaração por parte do requerente (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

As facilidades impostas e a agilidade ao longo do processo estabelecido pela nova lei de migração e as resoluções dos órgãos normativos, fizeram com que o pedido de visto temporário com caráter humanitário aumentasse, reduzindo o

quantitativo de solicitações de refúgio, principalmente no ano de 2019, pois até então 92% dos pedidos de eram extintos, arquivados ou negados. A Figura 2 mostra a relação entre migração e refúgio.

Em dezembro de 2019, o CONARE mudou seu entendimento em relação aos venezuelanos e reconheceu a eles a condição de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, previsto no art. 1º, inciso III, concedendo o refúgio para 21.432 venezuelanos, perfazendo 18% daqueles que pediram proteção ao Brasil. Esse fato se mostrou viável devido as novas tecnologias de análise de dados e a dispensa da entrevista, o que agilizou o processo (RODRIGUES, 2019a).

Figura 2 - Comparativo entre solicitantes ativos (de refúgio) e de registros ativos (visto temporário)



Fonte: Apresentação Polícia Federal – MJSP novembro 2019 (POLÍCIA FEDERAL, 2019).

Com o aumento considerável de entrada de venezuelanos, principalmente no final de 2017 e início de 2018, a capacidade de assistência dada aos deslocados pelos municípios e pelo Estado de Roraima extrapolou suas forças, muito pela falta de infraestrutura local e pelas dificuldades logísticas (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020). O governo federal interveio com ações governamentais que resultaram na Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018 (MP 820/2018), que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, que em 21 de julho de 2018 foi convertida na Lei nº 13.684. Com a referida MP, ficou instituído o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018c; FRANCHI, 2019).

Segundo Franchi (2019), a MP 820/2018 foi delimitada em áreas prioritárias:

(1) proteção social; (2) atenção à saúde; (3) oferta de atividades educacionais; (4) formação e qualificação profissional; (5) garantia dos direitos humanos; (6) proteção dos direitos das mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população indígena e comunidades tradicionais atingidas; (7) oferta de infraestrutura e saneamento; (8) segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; (9) logística e distribuição de insumos; e (10) mobilidade, distribuição no território nacional e apoio à interiorização (FRANCHI, 2019).

Na mesma data da publicação da MP 820/2018, ficaram estabelecidos dois decretos. O Decreto nº 9.285, que reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na Venezuela, e o Decreto nº 9.286, que instituiu a governança com a participação direta de 12 ministérios e coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, cabendo ao Ministério da Defesa atuar como Secretário-Executivo do Comitê (BRASIL, 2018a, BRASIL, 2018b).

Assim, em março de 2018, como uma das soluções, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Defesa e em apoio à crise humanitária, utilizou as Forças Armadas para apoiar os entraves em Roraima, ordenando duas operações (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020). A primeira denominada Operação Acolhida, sob a coordenação da Força-Tarefa Logística Humanitária, que atua de modo interagências com órgãos do governo federal, estadual e municipal para dar assistência ao fluxo de venezuelano. A segunda, sob responsabilidade da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, chamada Operação Controle, com fins de estabelecer segurança na fronteira e apoiar a Operação Acolhida (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018).

6.3.1 Operação Acolhida

A Operação Acolhida foi estabelecida pela Diretriz Ministerial nº 03, de 28 de fevereiro de 2018, do Ministério da Defesa, com o objetivo de “recepcionar e apoiar os refugiados, por meio de medidas assistenciais, como distribuição de alimentos, melhoras nas condições dos abrigos e apoio de saúde”. Desta maneira, a operação visa apoiar, com meios militares, a resposta do Estado Brasileiro à ajuda humanitária aos venezuelanos e as atividades das organizações não-governamentais, principalmente no Estado de Roraima. Sua execução iniciou no dia 9 de março de 2018 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018).

De acordo com os Decretos Presidenciais nº 9.285 e nº 9.286, ambos de 15 de fevereiro de 2018 [...]

Nesse sentido, informo aos Comandantes das Forças Armadas que decidi autorizar a execução da Operação ACOLHIDA, sob a coordenação deste Ministério, com o emprego de meios necessários para o apoio logístico a órgãos públicos, com vistas a cooperar no desenvolvimento de atividades humanitárias, no Estado de Roraima.

Assim, com fundamento no parágrafo único do Artigo 16 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, DETERMINO

[...]

2. Ao Comandante do Exército Brasileiro:

2.1 Apoiar, com pessoal, material e instalações, a montagem da estrutura e as atividades necessárias ao acolhimento humanitário dos imigrantes, de acordo com o Plano Operacional elaborado

[...] (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018b *apud* SOUZA, 2019).

A Operação Acolhida é tida como de caráter humanitário e classificada como conjunta e interagência. Tem caráter humanitário – sendo esse seu principal escopo – por receber, acolher, imunizar e realocar os deslocados venezuelanos em situação de vulnerabilidade. É conjunta por ter a participação dos efetivos militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. É interagência por ter a função de coordenar com atores governamentais e não-governamentais, conciliando-os em um só esforço (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020; OLIVEIRA, 2018).

A Força-Tarefa Logística Humanitária é, atualmente, “executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil” (BRASIL, 2020b). Conta com 500 militares das três Forças Armadas sob o comando de um General do Exército Brasileiro e trabalha vocacionada para três diferentes eixos. O primeiro eixo é o ordenamento da fronteira com as funções de recepção, identificação, fiscalização sanitária, regularização migratória e triagem; o segundo eixo, responsável pelo acolhimento/abrigo com a oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e o terceiro eixo, a interiorização dos venezuelanos com o deslocamento voluntário para Roraima ou outros Estados brasileiros, vide Figura 3 (BRASIL, 2020b).

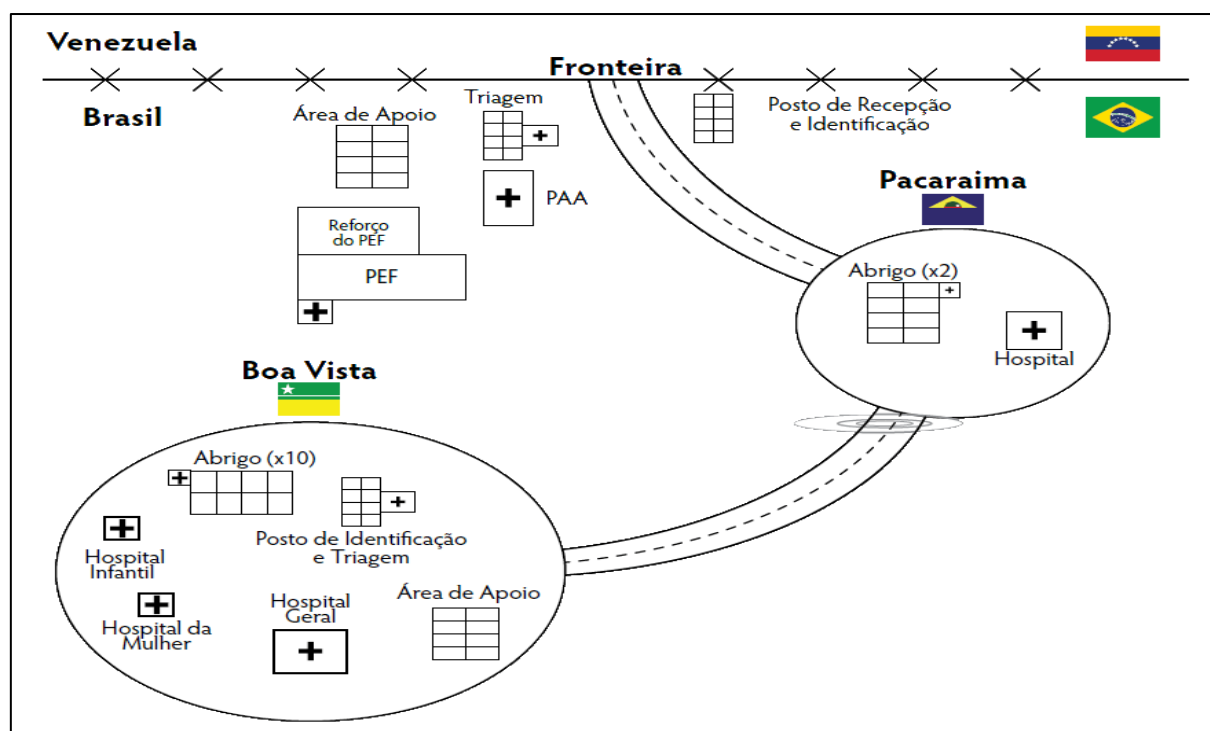
O ordenamento da fronteira (primeiro eixo) é realizado na cidade fronteira de Pacaraima-RR, onde é feito o primeiro contato dos venezuelanos com os agentes brasileiros. É configurado com um Posto de Recepção e Identificação, um Posto de Triagem e um Posto de Atendimento Avançado (POLÍCIA FEDERAL, 2019).

O Posto de Recepção e Identificação conta com militares das Forças Armadas e agentes da Polícia Federal (PF), da Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), do ACNUR e da OIM. Nesse local, os venezuelanos recebem as

orientações sobre a solicitação de refúgio – responsabilidade do ACNUR –, e sobre os direitos migratórios e o “visto humanitário” – responsabilidade da OIM –, antes de declararem suas intenções para a PF. A ANVISA fica responsável pela vacinação, a fim de criar uma barreira sanitária para evitar a propagação de doenças contagiosas no Brasil, como ocorreu com o surto de sarampo no início de 2018, em Roraima (OLIVEIRA, 2018).

Aqueles imigrantes que solicitam refúgio ou residência temporária são encaminhados ao Posto de Triagem para serem cadastrados pelo ACNUR ou pela OIM, respectivamente, e recebem a designação do abrigo a ser ocupado. Nessa etapa, também é conferida a bagagem do viajante pela Receita Federal e realizada a confecção de documentos como a carteira de trabalho e o CPF. Os doentes são encaminhados para o Posto de Atendimento Avançado (hospital de campanha reduzido), que possui 20 leitos para internação de pacientes com doenças de baixa e média complexidade. A estrutura conta com médicos, farmacêuticos, dentistas e enfermeiros. (OLIVEIRA, 2018).

Figura 3 – Fluxo de acolhimento dos venezuelanos na Operação Acolhida



Fonte: Oliveira (2018, p. 9).

Em janeiro de 2020, a Operação Acolhida registrou 889.859 atendimentos na fronteira, 264.032 solicitações de regularização migratória, 129.558 solicitações de

residência, 216.738 atendimentos sociais, administrou 388.010 doses de vacina e emitiu 89.173 carteiras de trabalho (BRASIL, 2020b).

Para a etapa do acolhimento/abrigamento (segundo eixo), a Operação Acolhida, conta com 13 abrigos temporários no estado de Roraima, sendo 11 em Boa Vista e 2 em Pacaraima. Os abrigos comportam receber aproximadamente 7.500 pessoas, sendo que até novembro de 2018 a ocupação era de 6.803 venezuelanos (POLÍCIA FEDERA, 2019).

A gestão desses abrigos é compartilhada entre o Ministério da Cidadania, o ACNUR – ambos responsáveis pela coordenação, acolhimento e assistência –, e as Forças Armadas, responsável pela logística, saúde, construção ou reestruturação. Os abrigos seguem os critérios do ACNUR, além de serem estruturados para famílias, solteiros (homens e mulheres) e indígenas. Algumas das ações desenvolvidas nos abrigos são a execução de atividades culturais, lúdicas e recreativas, aulas de português, proteção e segurança, provisão telefônica, distribuição de material de higiene e limpeza e fornecimento de matéria-prima para o artesanato dos indígenas (BRASIL, 2020b; OLIVEIRA, 2018).

O terceiro eixo, a interiorização, foi concebido para oferecer aos deslocados venezuelanos maiores oportunidades de inserção socioeconômica em diferentes estados brasileiros e, para o estado de Roraima, como uma maneira de aliviar a pressão demográfica e, conseqüentemente, manter a capacidade de fornecimento dos serviços públicos. A interiorização também é importante para que se mantenha um número de vagas disponíveis nos abrigos para novas pessoas em situação de vulnerabilidade. A estratégia adotada é para que 500 venezuelanos sejam interiorizados por mês e, para isso, é necessário que tenham sua situação imigratória regularizada, estejam imunizados e sejam voluntários (BRASIL, 2020b; FRANCHI, 2019; OLIVEIRA, 2018).

Com esforços de agências, de organizações da sociedade civil e do Governo Federal e por meio da Força Aérea Brasileira, desde abril de 2018, marco do início da interiorização, até janeiro de 2020, 27,2 mil pessoas foram interiorizadas para mais de 376 cidades brasileiras em 24 Unidades da Federação. Sendo as regiões sul e norte as que mais receberam deslocados (27% cada), seguidas pelas regiões sudeste (19%), centro-oeste (17%) e nordeste (10%); e sendo o Amazonas, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina os principais estados (BRASIL, 2020b; Polícia Federal, 2019).

Com a explosão da pandemia da COVID-19, a Operação Acolhida foi afetada nos seus três eixos e elaborou o Plano Emergencial de Contingenciamento para a COVID-19. O eixo do ordenamento da fronteira foi o mais afetado e praticamente parou com o fechamento da fronteira pelas diversas portarias emitidas pela Casa Civil (FIGUEIRA; FIGUEIREDO, 2020) (Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020; Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020; Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020; Portaria CC MJSP MINFRA MS nº 1, de 29 de julho de 2020; Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020; Portaria nº 456, de 24 de setembro de 2020; Portaria nº 470, de 2 de outubro de 2020; Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020; Portaria nº 518, de 12 de novembro de 2020; Portaria nº 615, de 11 de novembro de 2020; Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020; Portaria nº 648, de 23 de dezembro de 2020; Portaria nº 651, de 8 de janeiro de 2021).

O abrigo teve sua população reduzida com a quase inexistência de entrada de venezuelanos e com a continuação da interiorização. Com espaços nos abrigos foi possível utilizá-los como apoio para o isolamento e proteção da população indígena, facilitando a tomada das medidas de higienização e conscientização contra a pandemia. Também foi criada a Área de Proteção e Cuidado para ser usada como espaço de quarentena para os deslocados venezuelanos infectados ou com suspeita de COVID-19 (FIGUEIRA; FIGUEIREDO, 2020).

A interiorização teve o número de viagens reduzidas, a modalidade abrigo-abrigo, que representava 36% das viagens, do Centro de Interiorização Rondon (Boa Vista) para outras cidades, foi totalmente interrompido. As viagens por vagas de emprego (11%) diminuíram por conta dos problemas econômicos trazidos pela pandemia. Somente as viagens para reunião familiar e reunião social (28% e 25%) permaneceram funcionando (FIGUEIRA; FIGUEIREDO, 2020).

6.3.2 Operação Controle

Criada a partir da Diretriz Ministerial nº 04, de 28 de fevereiro de 2018, do Ministério da Defesa, a Operação Controle ficou sob responsabilidade do Exército Brasileiro com a finalidade de “aumentar a segurança na faixa de fronteira roraimense, intensificando a triagem e o controle dos refugiados, direcionando-os para os centros de acolhimento e auxiliando o processo de interiorização deles no Brasil ou de retorno à Venezuela” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018) e, ainda, de

“coibir os delitos fronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob a responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima” (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020, p. 177).

De acordo com os Decretos Presidenciais nº 9.285 e nº 9.286, ambos de 15 de fevereiro de 2018,

[...]

Em complemento as ações humanitárias, faz-se necessário o apoio do Exército Brasileiro aos órgãos responsáveis pelo controle migratório na região e, nesse sentido, decidi autorizar a execução da “Operação CONTROLE”.

Assim, com fundamento no parágrafo único do Artigo 16 e no Artigo 16-A da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004,
DETERMINO

1. Ao Comandante do Exército Brasileiro:

1.1. Executar a "Operação CONTROLE", por meio da intensificação da vigilância na linha de fronteira próxima à cidade de Pacaraima-RR e, em profundidade, nos eixos que demandem da fronteira à Cidade de Boa Vista - RR, em conjunto com os Órgãos de Segurança Pública, de maneira a coibir delitos transfronteiriços e apoiar as atividades de controle e registro de imigrantes que entrem ou saiam do País;

[...]

(MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018b *apud* SOUZA, 2019).

Em 6 de março de 2018 foi emitido pelo Comando de Operações Terrestre a Diretriz de Planejamento Operacional Militar que serviu de base para a elaboração do Plano Operacional Controle pelo Comando Militar da Amazônia (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018; OLIVEIRA, 2018).

As missões a serem realizadas couberam à 1ª Brigada de Infantaria de Selva, situada em Boa Vista-RR, visando a intensificação da vigilância na faixa de fronteira de Roraima e nos eixos rodoviários provenientes da Venezuela e Guiana, com ações de caráter preventivo e repressivo, e a implementação de medidas relacionadas à segurança pública. Ressalta-se que as operações são coordenadas com a Força-Tarefa Logística Humanitária, com órgãos de segurança pública e com agências governamentais (OLIVEIRA, 2018).

A 1ª Brigada de Infantaria de Selva, reforçada por elementos de combate e apoio ao combate, constituiu a Força-Tarefa Roraima (cerca de 3.200 militares) que executa missões planejadas como a operação de Postos de Bloqueio e Controle de Estradas nos eixos que levam a Boa Vista, o patrulhamento a pé e motorizado ao longo da linha de fronteira e ações que visam levar a compreensão das atividades militares à população brasileira. As ações são pautadas por dois princípios, o da visibilidade – que é dar a sensação de segurança à população brasileira e aos

deslocados, e o da legalidade, visando o trato digno aos venezuelanos por parte da tropa brasileira (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020, p. 177; OLIVEIRA, 2018).

Nas questões de apoio às ações preventivas, os militares executam os procedimentos de revista de pessoas, dos veículos e das bagagens em conjunto com agentes da Receita Federal na fronteira e fazem uma dupla checagem na quantidade dos deslocados venezuelanos em postos de bloqueio na BR-174, contabilizado sua entrada e saída (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020). Os resultados de fevereiro 2018 a fevereiro de 2019 mostraram a entrada de 124.808 imigrantes, sendo uma média diária de 373 imigrantes, dos quais 66.764 permaneceram em território brasileiro (SOUZA, 2019).

De acordo com Souza (2019, p. 86), a Operação Controle entre 20 de fevereiro de 2018 a 28 de fevereiro de 2019 teve os resultados descritos na Tabela 6:

Tabela 6 – Resultado da Operação Controle

TIPO DE AÇÃO	QUANTITATIVO
Postos de Bloqueio estabelecidos	946
Veículos Leves revistados	249.561
Veículos Pesados (ônibus, vans e caminhões) revistados	13.301
Distâncias percorridas pelas patrulhas	34.666 Km
Veículos apreendidos	8
Drogas apreendidas	6,5 Kg
Armamentos apreendidos	6
Combustível, óleos e lubrificantes apreendidos	33.953 L
Unidades de material oriundo de descaminho apreendidos	32.985
Valor do material oriundo de descaminho apreendidos	R\$ 1.692.641,00
Pessoas detidas	36

Fonte: 1ª Bda Inf SI (2019) *apud* Souza (2019).

6.4 O ESTADO DE RORAIMA E A PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA

O Estado de Roraima é um dos sete estados da região norte do Brasil, faz fronteira com os estados brasileiros do Amazonas – por sul e sudoeste; e do Pará – por leste e sudeste. As fronteiras internacionais se dão com a Guiana – por nordeste; e com a Venezuela – por oeste e noroeste. A sua fronteira com a Venezuela foi delimitada entre os anos de 1930 e 1973 e ratificada em 2003, perfazendo um total de 1.403 km de divisor de águas entre as bacias hidrográficas dos rios Amazonas e Orinoco (BRASIL, 1973).

A maior parte da linha de fronteira entre Roraima e a Venezuela é caracterizada por um relevo acidentado e uma vegetação de cerrado, na qual se estendem grandes áreas de reservas naturais e reservas indígenas de ambos os lados. Essa área de fronteira seca apresenta baixa densidade demográfica e quase nenhuma presença do Estado, assim, a falta do órgão fiscalizador passa a ser um facilitador para o deslocamento terrestre, que revela uma vulnerabilidade na área fronteiriça que facilita a entrada de imigrantes por rotas alternativas. Ao longo da fronteira, há poucos núcleos urbanos estruturados – Santa Elena de Uairén (Venezuela) e Pacaraima (Roraima) são os maiores, porém estão separadas por 15 quilômetros de distância, ligadas por um eixo rodoviário compostos pela *Ruta* 10 e BR- 174. A região de Pacaraima possui aproximadamente 10 quilômetros de fronteira seca e permeável, que se tornam pontos de passagem dos venezuelanos em direção à capital Boa Vista (BRASIL, 2018d; FRANCHI, 2019; OLIVEIRA, 2019b; SILVA, 2018).

A utilização das rotas alternativas para desviar dos pontos de vigilância ficou evidenciada quando do fechamento da fronteira em 2019, por parte do governo venezuelano, por um período de 2 meses. Nessa ocasião, o Secretário de Educação de Pacaraima alertou “[...] Com as restrições para locomoção, as pessoas têm buscado caminhos alternativos [...]”; a busca pelos novos caminhos aconteceu logo nas primeiras horas de fechamento da fronteira (RODRIGUES, 2019b).

Pode-se dizer que Roraima é o estado brasileiro mais isolado geograficamente, com dificuldade de integração com o restante do território. Conta somente com uma rodovia de acesso – BR-174 – que liga o estado à Manaus, capital do Amazonas, sendo circundado pelo espaço amazônico, de difícil acesso. No tocante à economia, Roraima é marcada pela distância em relação ao centro de poder brasileiro, estando mais ligada às cidades fronteiriças venezuelanas do que ao próprio Brasil. Esse aspecto lhe dá a condição de ser uma região de difícil circulação, com uma baixa demografia, sendo o menor estado em termos populacionais, e precária infraestrutura, o que leva a uma dificuldade em acomodar a entrada em massa de migrantes, já que o aumento populacional impacta nos serviços públicos, na oferta de trabalho e salários e na dinâmica de suas cidades (A ECONOMIA..., 2020; FRANCHI, 2019)

Em relação a população, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou em 2019 para Pacaraima e Boa Vista, respectivamente, 17.401 e

399.213 habitantes. Em 2017, o governo estadual alegou que mais de 50.000 venezuelanos chegaram à Boa Vista, perfazendo um aumento em mais de 10% da população local, trazendo consigo a criminalidade e a sobrecarga no sistema de saúde aliadas ao risco de epidemias, como de fato ocorreu em 2018 com o surto de sarampo importado da Venezuela (BRASIL, 2018d; VEDOVATO, 2018).

Segundo a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima – SEPLAN (2020), por meio de sua Coordenadoria Geral de Estudos Econômicos e Sociais, não foram computados como população residente o saldo migratório internacional de venezuelanos. Com isso, Roraima deixou de arrecadar pelo Fundo de Participação dos Estados aproximadamente R\$ 25 milhões entre 2017 e 2019, valor útil para apoiar as ações do Estado, que passou a ter dificuldades financeiras para arcar com os gastos extras advindos dos deslocados.

Mesmo Roraima tendo conseguido, entre os anos de 2015 e 2017, elevar seu Produto Interno Bruto (PIB) em aproximadamente R\$ 2 bilhões e manter sua balança comercial positiva, continua sendo o estado brasileiro com menor PIB e orçamento geral, o que o coloca na posição de ente mais pobre da federação, dependente de 85% dos repasses do FPE (BRASIL, 2018d; SEPLAN 2020). A falta de infraestrutura local e a preocupação com o aumento de venezuelanos no estado, levou o governo estadual a emitir diversos decretos entre 2016 e 2019.

Em 6 de dezembro de 2016, pelo Decreto nº 22.199, foi estabelecida emergência de saúde pública de importância nacional, a fim de assegurar o atendimento contínuo aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS frente ao aumento migratório, evitando “o aumento na incidência de doenças transmissíveis e infecciosas”, “além de surtos/epidemias e risco de desassistência à população” (RORAIMA, 2016).

Já em 2017, ainda impotente em prover o apoio humanitário e logístico adequado aos imigrantes, o Decreto nº 24.469-E de 4 de dezembro estabeleceu “situação de emergência social, no estado de Roraima”, principalmente porque os deslocados não possuíam meios de manter sua permanência no Brasil (RORAIMA, 2017). Em 22 de fevereiro de 2018, o Decreto nº 24.824 confirmou a “situação de emergência social no estado de Roraima em razão do grande fluxo migratório de estrangeiros venezuelanos em situação de vulnerabilidade causada pela crise humanitária na Venezuela” (RORAIMA, 2018a).

Os problemas com a saúde constam dos boletins epidemiológicos emitidos pela Secretaria de Saúde do Estado de Roraima, os quais mostram que, de 2015 a junho de 2018, houve um aumento de mais de 3.000% no número de atendimentos a venezuelanos⁸⁰. A capital Boa Vista foi a mais afetada, tendo em vista ser o destino da maioria dos imigrantes. Os municípios do interior também sofreram com o aumento no fluxo de pessoas na área de saúde, sendo Pacaraima a cidade mais atingida, com praticamente um terço dos seus atendimentos voltados aos venezuelanos⁸¹. Em ação no STF, o município de Pacaraima relatou que “em decorrência da miserabilidade enfrentada pelos milhares de venezuelanos, o Município vem enfrentando uma situação desarroada, tendo em vista o índice de atendimento nas unidades de saúde [...]” (BRASIL, 2018d).

A imigração fez reaparecer doenças erradicadas ou em processo de erradicação no Brasil, como o sarampo⁸²; o risco sanitário também abrange doenças como a tuberculose, a malária, a hanseníase, doenças sexualmente transmissíveis e a malária. Os gastos de saúde com os migrantes venezuelanos até 2017 superaram o valor de R\$ 70 milhões (BRASIL, 2018d). Além disso, para o atendimento dos mais de 600 mil residentes e 50 mil imigrantes, Roraima, em 2019, possuía 763 estabelecimentos de saúde, sendo 13 hospitais, 99 centros de saúde e 37 postos de saúde e outros 569 diferentes tipos de estabelecimentos médicos como clínicas, farmácias e ambulâncias; com 1.234 leitos disponíveis, concentrados em sua maioria em Boa Vista, insuficientes para o quantitativo da população (SEPLAN, 2020).

Os fatos relatados são corroborados pelo *Human Rights Watch* (2017), que apontou a dificuldade do sistema de saúde de Roraima em atender a nova demanda por assistência médica iniciada após o aumento do fluxo dos deslocados. Os hospitais chegaram a triplicar o atendimento, com a grande parcela dos atendidos sendo de venezuelanos, que normalmente chegam em condições mais graves por não terem o tratamento adequado em seu país.

Somando-se a falta de recursos e de infraestrutura adequados na área de saúde, a população local começou a acusar sua insatisfação e mostrar traços de

⁸⁰ Atendimento a venezuelanos em RR: 3.064 (2015), 7.457 (2016) e 50.826 (2017).

Atendimento a imigrantes em RR: 111.060 (até junho de 2018) (BRASIL, 2018d).

⁸¹ Atendimentos a venezuelanos em Boa Vista: 1.123 (2015), 3.793 (2016) e 45.250 (2017).

Atendimento a imigrantes em Boa Vista: 103.797 (até junho de 2018).

Atendimentos a venezuelanos em Pacaraima: 1.941 (2015), 3.652 (2016) e 5.212 (2017).

Atendimento a imigrantes em Pacaraima: 5.591 (até junho de 2018) (BRASIL, 2018d).

⁸² O sarampo tinha sido erradicado em 2001, porém até 31 de março de 2018, no estado de Roraima, foram registrados 213 casos suspeitos, sendo que 53,4% eram venezuelanos (BRASIL, 2018d).

descontentamento com os deslocados, tendo em vista que os venezuelanos passaram a dormir nas portas das unidades de saúde para serem atendidos primeiro, forçando os brasileiros a enfrentarem filas, algo que não existia para os nacionais até então (RELATÓRIO..., 2019).

Outro problema estrutural do estado é a questão de moradia. A primeira cidade afetada foi Pacaraima, que antes servia como entreposto comercial e após os problemas na Venezuela passou a ser a porta de entrada para os imigrantes. Para Oliveira (2018, p. 4-5), em Pacaraima “há acúmulos de pessoas acampadas nas ruas e em outros espaços públicos” e “a mendicância é uma atividade comum entre os Waraos” lá presentes, que em 2017 já somavam o quantitativo de 177 pessoas de 47 famílias diferentes. O município ressalta que:

os espaços públicos (praças, monumentos históricos, rodoviárias e prédios públicos abandonados) estão totalmente tomados grande massa de imigrantes que não encontram outra alternativa, senão fixar moradia nesses lugares, em condições desumanas (BRASIL, 2018d).

Já em Boa Vista “a população passou a observar uma quantidade significativa de imigrantes nas ruas, em situação de mendicância. Logradouros públicos, como a Praça Simón Bolívar, uma das principais da cidade, foram ocupados por famílias de desabrigados” (OLIVEIRA, 2018, p. 4-5).

A demanda desordenada pode ser percebida com o aumento de deslocados que procuram os abrigos nas unidades socioassistenciais do estado e a triplicação de acesso aos seus programas ofertados. Porém, a grande procura estrangeira gerou a dificuldade de continuação das ações tanto para o público nacional como para os venezuelanos. A escassez de recursos de Roraima fez com que pedisse apoio financeiro ao governo federal que, no ano de 2017, fez um repasse de apenas R\$ 480 mil para o abastecimento dos abrigos públicos para os imigrantes, valor inferior ao custo de um mês para o seu funcionamento e sua manutenção; e em abril de 2018, um repasse de mais R\$ 1.890.000,00 para apoiar 1.300 pessoas, inferior à média de 4.000 necessitados (BRASIL, 2018d).

Dessa maneira, antes da instituição da Operação Acolhida, os abrigos disponibilizados pelo governo estadual não supriam as necessidades, não tinham estruturas adequadas para comportar o aumento significativo dos deslocados venezuelanos que chegavam em uma média de 500 por dia e já totalizavam de 3.000 a 4.000 pessoas, um aumento de 16% na população do estado – nesse momento, ainda não estava viabilizada a interiorização dos imigrantes. Além disso, a

superlotação e a falta de controle de acesso permitiam que os venezuelanos que cometessem crimes nas ruas pudessem usar os abrigos como refúgio (OLIVEIRA, 2018; PRAZERES, 2018).

Com a chegada da Força-Tarefa Logística foram instalados, desde o início da Operação Acolhida, 13 abrigos temporários no Estado que já estão no limite de suas lotações. Ainda, com o déficit habitacional existente, a busca por moradias pelos imigrantes fica limitada, pois o preço de aluguel nas áreas centrais é caro além de serem feitas muitas exigências, como pagamentos antecipados, caução ou fiadores. Além dessas dificuldades, há a desconfiança ou xenofobia por parte dos locatários, levando os venezuelanos a procurarem locais para morar na periferia. (PEREIRA; CARVALHO; PARISE, 2018).

Da mesma maneira, Roraima tem deficiência para comportar a população residente e de imigrantes no mercado formal de trabalho. Só no 1º trimestre de 2019 existiam 39 mil pessoas desocupadas no estado, perfazendo um total de 15%. Esse número vem crescendo de maneira acentuada desde o final de 2017 (10,3%). Por outro lado, a taxa de ocupação teve um acréscimo de 1,8% em comparação com 2018, por conta do aumento da oferta de vagas de trabalho, mas ainda longe de reduzir aumento dos desempregados (SEPLAN, 2020).

O pouco dinamismo do mercado, o acirramento da concorrência por vagas de emprego com os nacionais e o alto índice de desemprego têm provocado um sentimento contrário aos imigrantes, visto que são tratados como competidores “desleais” que proporcionam uma redução salarial, pois a necessidade financeira faz com que sua mão-de-obra seja mais barata, fato que acaba por ameaçar a estabilidade local, incluindo a procura por prostituição e o aumento da criminalidade.

A incapacidade de o estado fornecer serviços essenciais para todos, migrantes e nacionais, e a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal, moradia, saúde e alimentação fez aumentar a insegurança no estado. A população roraimense acredita que o aumento do fluxo de venezuelanos está diretamente relacionado com o avanço da criminalidade. A Folha Web (2018) reuniu o depoimento de trabalhadores e estudantes sobre o tema e teve como respostas:

Terezinha Elias, 59 anos, vendedora: “O que está contribuindo para isso, é o fluxo migratório [...] Roraima tinha seus defeitos com relação à segurança pública, mas depois da entrada de tantas pessoas, a situação piorou [...]”

Darlam da Silva, 21 anos, vendedor “A falta de emprego, tem feito esse número crescer. Os jovens têm entrado para o mundo do crime muito cedo, principalmente pela falta de oportunidades. O aumento de imigrantes também contribui para isso [...]”

Laisa de Souza, 18 anos, vendedora: “Muitas coisas contribuem para isso, inclusive a falta de segurança, que é precária em todo o estado, o aumento dos imigrantes, a falta de emprego [...]”

Raul Azevedo, 23 anos, auxiliar administrativo: “Para mim, são vários fatores que contribuem para isso, além da chegada dos imigrantes, os nossos problemas com o sistema prisional são muitos [...] O índice de emprego em Roraima é lamentável. Boa Vista é uma cidade que não produz emprego e, se não há emprego, a criminalidade aumenta [...]”

Angélica da Silva, 20 anos, estudante: “Acredito que a falta de emprego é o que mais contribui para o aumento da criminalidade. [...] Fora isso, a imigração é um fator crítico no nosso estado. A violência quer queira, quer não queira, aumentou [...]”

Eduardo Neves, 17 anos, estudante: “[...] E agora, com a crise migratória, a situação piorou bastante. O que mais vemos são pessoas falando a respeito de roubos, homicídios e muito mais envolvendo imigrantes, o que faz com que a população fique com medo [...]”

Neste aspecto, entre 2015 e 2018 em Roraima, houve um aumento de 385% nos crimes violentos contra a pessoa e de 302% contra o patrimônio (SEPLAN, 2020)⁸³. Da mesma forma, percebeu-se um aumento percentual de venezuelanos presos em flagrante delito e apresentados às audiências de custódia desde 2015, saindo de nenhuma ocorrência neste ano para 27,3% de ocorrências em 2018⁸⁴. Entre 2016 e 2017 foram observados um aumento de 173% de ocorrências envolvendo venezuelanos, no que tange a homicídios, e nos meses de fevereiro e março de 2018 foram 44 ocorrências (BRASIL, 2018d).

Os veículos de comunicação têm mostrado a ligação do aumento dos venezuelanos em Roraima com o aumento da criminalidade. De acordo com Rodrigues (2019c), o relatório estatístico do Centro Integrado e Operações Policiais da Secretaria Estadual da Segurança Pública mostrou que nos anos de 2017 e 2018 foram registradas 5.938 ocorrências com estrangeiros no estado, sendo que 95% delas foram praticados por venezuelanos. Em 2018, somente em Pacaraima, 738 dos 1.136 crimes registrados foram praticados pelos imigrantes, e, a delegada geral Giuliana Castro Lima alegou que a maioria são roubos, furtos, lesões corporal e ameaças, mas também foram registrados estupros, tráfico de drogas, violências

A governadora de Roraima, Suely Campos, declarou que o fluxo desordenado de entrada dos venezuelanos sem a devida checagem de antecedentes criminais e

⁸³ Crimes violentos contra a pessoa: 2.254 (2015), 5.180 (2016), 9.701 (2017) e 8.683 (2018).

Crimes violentos contra o patrimônio: 4.846 (2015), 11.680 (2016), 15.602 (2017) e 14.645 (2018).

⁸⁴ Autuações de venezuelanos: 0 (2015), 16 (2016), 97 (2017), 270 (2018), 366 (até agosto de 2019).

outros controles de fronteira impacta na segurança do estado (PRAZERES, 2018). O ingresso facilitado no território brasileiro, tendo em vista a extensa linha de fronteira seca sem barreiras, é um dos fatores que contribuem para o aumento da criminalidade. Em Pacaraima foi registrado um aumento de ocorrência de furtos, latrocínios, prostituição e a prática de crimes internacionais como o tráfico de drogas e de armas (BRASIL, 2018d).

Os crimes cometidos têm levado os imigrantes aos presídios, foi registrado um aumento de 13 presos em 2015 para 181 em 2018. Em sua maioria, os crimes estão relacionados à Lei nº 11.343 de 2006 (Lei Antidrogas) e seus artigos 157 (subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa...) e 121 (matar alguém). Esse aumento de venezuelanos nos presídios de Roraima traz preocupação às autoridades, visto que as facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital – PCC, têm investido na expansão de suas atuações no cenário internacional, buscando cooptar e estreitar as relações com os estrangeiros dentro e fora dos presídios, a fim de fortalecer a conexão internacional de drogas, armas e lavagem de dinheiro (BRASIL, 2018d; CARVALHO, 2018).

Face às dificuldades, o governo estadual emitiu os seguintes decretos: Decreto nº 25.788-E, de 20 de agosto de 2018, prorrogando a situação de emergência social do decreto 24.824/2018 por mais 180 dias; Decreto nº 26.404-E, de 28 de dezembro de 2018, que ressalta o “estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira [...], influenciado, também, pela crescente migração venezuelana; Decreto nº 26.577-E, de 24 de fevereiro de 2019, que trata do “estado de calamidade na Saúde Pública do Estado de Roraima, em face da crise humanitária e violência na Venezuela [...]”; e Decreto nº 26.615-E, de 15 de março de 2019, sobre a “situação de Emergência Social no Estado de Roraima, afetado por intenso processo migratório, ocasionado pela crise humanitária na Venezuela. Os decretos mostram que a infraestrutura e as finanças de Roraima a impede de acolher de maneira adequada os deslocados e a população local.

6.5 A SOBERANIA E O FLUXO DE VENEZUELANOS

De forma resumida, Morgenthau (2003) apontou que soberania é a capacidade do Estado se mostrar independente de outro Estado ao exercer sua autoridade dentro de seu território, tanto na área política quanto nas práticas legais.

Porém, no presente estudo de caso, um outro aspecto é somado aos assuntos relacionados à soberania – a fronteira, pelo fato do movimento migratório estar ocorrendo entre o Brasil e a Venezuela, onde aproximadamente 500 venezuelanos tem chegado por dia em terras brasileiras em busca de trabalho, de refúgio ou de moradia. De acordo com a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (PND/END) de 2016, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 179, de 2018, “a concentração populacional e das atividades econômicas em regiões específicas, representa um desafio para a integração e coesão nacionais e, portanto, para a própria concepção da Segurança e Defesa nacionais (BRASIL, 2016, p. 6).

Nesse sentido, o geopolítico brasileiro Carlos de Meira Mattos discute sobre as questões de fronteira e, em seus estudos, ressalta que “a fronteira é, sempre, uma área sensível” (MATTOS, 2011, p. 13); complementarmente, relata que o ambiente fronteiro é um local onde ocorre um jogo de pressões e onde se inicia a proteção da integridade física de um Estado, liderados por interesses soberanos, pelos valores culturais e por questões econômicas.

Para melhorar o entendimento, Mattos (2011, p. 16) diferencia limite de fronteira de faixa de fronteira, sendo a primeira a “linha que contorna o extremo do território físico do Estado” e a segunda a “faixa contígua à linha limite”. No Brasil, a faixa de fronteira foi especificada pela Lei nº 6.634 de 1979 e regulada pelo Decreto nº 85.064 de 1980, cujo texto foi ratificado pela CRFB/88 em seu art. 20, § 2º, como sendo uma faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres considerada fundamental para defesa do território nacional (BRASIL, [2020]). A carta magna ainda mostra preocupação quanto a segurança na faixa de fronteira em seu art. 91, inciso III, ao conferir ao Conselho de Defesa Nacional (CDN) a autonomia para propor os “critérios e condições de utilização de áreas **indispensáveis à segurança do território nacional** e opinar sobre seu efetivo uso, **especialmente na faixa de fronteira [...]**” (BRASIL, [2020], grifo nosso).

É importante salientar que a globalização trouxe uma nova complexidade para região fronteira em termos econômicos, políticos, sociais, de segurança e de soberania. Costa (2018) aborda que, no aspecto social e econômico, a fronteira se mostra como um espaço vivo em pleno movimento, no qual seus moradores (os migrantes fronteiriços), tanto de um lado como de outro, transitam com certa autonomia entre os países em um processo de fronteirização que vai além dos dogmas da soberania do Estado e do pensamento binário de território (lá e aqui) e

social (nós e eles), relativizando, assim, as questões sobre a Segurança Nacional.

Para Alvarez e Salla:

[...] os indivíduos trabalhadores criaram comunidades que efetivamente atravessam as fronteiras nacionais, ao tecerem relações de natureza múltipla e de forma inédita entre suas sociedades de origem e de acolhimento. Teríamos assim, mesmo que às vezes apenas esboçados, espaços transnacionais, que atravessam as fronteiras geográficas, culturais e políticas, mas espaços diferenciados em relação àqueles produzidos pelo capital (ALVAREZ; SALLA, 2013, p. 14).

A globalização trouxe, assim, a intensificação dos fluxos populacionais e a reconfiguração dos mercados legais e ilegais, fazendo com que o Estado relativize a concepção de suas fronteiras e, por vezes, seja questionado quanto a sua capacidade de gerenciamento e da construção da identidade de sua sociedade, pois a considera somente como um local perigoso e sujeito a medidas de segurança específica, com foco na criminalidade, em questões sanitárias e culturais (ALVAREZ; SALLA, 2013; COSTA, 2018).

Dessa maneira, a fronteira enquanto uma área de interpenetração de culturas e de interesses, faz com que o Estado proceda de duas maneiras, ou como mediador ou como bloqueador do intercâmbio, tornando a fronteira, na percepção globalística, a parte “mais sensível às manifestações do mundo exterior”, fazendo com que os esforços diplomáticos devam ser direcionados à solução das tensões na área. Para o embaixador Teixeira Soares, citado por Meira Mattos, deve haver uma política de fronteira “vigilante, previdente, construtiva, para que as fronteiras sejam estáveis e protegidas, bem como sensibilizadas demográfica e economicamente” (MATTOS, 2011, p. 34).

Encampando os pensamentos de Teixeira Soares, a PND/END 2020 traz a seguinte menção às fronteiras:

2.2.12. As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (BRASIL, 2020a, p. 14).

Neste contexto de fronteira, pelas dificuldades econômicas e sociais enfrentadas e pelo seu entendimento de que as ações de assistência emergencial para acolhimento de estrangeiros asseguradas pela MP 820/2018 não estavam sendo efetivas, o estado de Roraima, em 12 de abril de 2018, protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de sua Procuradoria Geral do Estado

(PGE), uma Ação Cível Originária (ACO) impelindo à União as seguintes providências e, ao mesmo tempo, incitando o Estado brasileiro a cumprir suas obrigações nas questões que se referem à segurança, defesa e soberania:

a.1) [...] impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores à sociedade brasileira, em específico no Estado de Roraima, **obligando a União a promover medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária** [...]

a.2) [...] determinar que a Requerida efetue a **imediata transferência** de recursos adicionais para suprir os custos suportados pelo Requerente, especialmente com saúde e educação dos venezuelanos estabelecidos em território roraimense [...]

a.3) Para que a União seja **compelida a fechar temporariamente a fronteira Brasil-Venezuela** a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no Estado de Roraima; **ou, que a União seja compelida a limitar o ingresso de refugiados venezuelanos** a uma quantidade compatível com a capacidade do Estado Brasileiro de acolher e prover as necessidades básicas de tais estrangeiro, até que sejam minimizados e corrigidos os impactos sociais e econômicos decorrentes dos milhares de estrangeiros, que estão no Estado de Roraima. (BRASIL, 2018d, grifo do autor).

No entendimento da PGE de Roraima, em sua petição inicial, a União tem responsabilidades nas questões migratórias e fronteiriças a fim de “resguardar a soberania do Estado Brasileiro e a situação da população que reside em Roraima” (BRASIL, 2018d, p. 13). O amparo é dado pela própria CRFB/88 quando são tratados os assuntos de competência administrativa e privativa da União:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

[...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

[...]

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (BRASIL, [2020]).

Até o início de agosto, o STF não tinha emitido sua decisão, assim, pela falta do cumprimento efetivo da União de seu papel de proteção, controle e fiscalização das fronteiras, em 1º de agosto de 2018, Roraima, decretou “atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em

decorrência do fluxo migratório de estrangeiros [...]”. O Decreto nº 25681-E levou em consideração a entrada indiscriminada de venezuelanos sem antecedentes criminais e cautelas sanitárias, o aumento da demanda nos serviços públicos, as invasões de prédios públicos e propriedades particulares por parte de imigrantes, o aumento da criminalidade e informações que estrangeiros estariam envolvidos com facções criminosas. De posse das informações determinou que os serviços públicos fossem regulamentados “para o fim de salvaguardar aos cidadãos brasileiros o acesso irrestrito a tais serviços” (RORAIMA, 2018b).

Além disso, no dia 5 de agosto de 2018, o juízo da 1ª Vara Federal de Roraima prolatou decisão para “suspender a admissão e o ingresso no Brasil de imigrantes venezuelanos [...] até que se alcance um equilíbrio numérica com o processo de interiorização e se criem condições para um acolhimento humanitário no ESTADO DE RORAIMA” (BRASIL, 2018d). O impedimento da entrada dos imigrantes iniciou no dia seguinte à decisão (6 de agosto), porém, a fronteira foi reaberta na manhã do dia 7 de agosto por determinação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, atendendo ao recurso da AGU (CORRÊA, 2018; PEDUZZI, 2018).

Ao mesmo tempo, reagindo aos fatos, em 6 de agosto de 2018, em decisão monocrática, o STF proferiu sua sentença e não acatou os pedidos do estado de Roraima, indeferindo “os pedidos de fechamento temporário da fronteira com a Venezuela e de limitação do ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil” e, em 8 de agosto de 2018, suspendeu “cauteladamente o Decreto nº 25.681-E, de 2018 do Estado de Roraima [...]”, alegando, de maneira resumida, que é o dever do Estado brasileiro acolher os refugiados em prol da proteção humanitária e de suas garantias individuais, conforme nos marcos regulatórios em detrimento da sua soberania:

É o breve relato. Decido

[...]

5. [...] Como se vê, ao delinear a feição da política migratória brasileira, o marco legal vigente [Lei nº 13.455/2017] confere densidade à **prevalência dos direitos humanos** e à **cooperação entre os povos para o progresso da humanidade**, princípios segundo os quais a **Constituição** determina expressamente, no **art. 4º, II e IX**, devem ser regidas as relações internacionais da **República Federativa do Brasil**

[...]

7. Sem dúvida, no **Estado democrático de direito**, mesmo os atos ditos soberanos não são absolutamente livres de constrangimentos, estando sujeitos ao **império da lei**. Isso significa que a discricionariedade assegurada ao Chefe do Poder Executivo para exercer a sua competência privativa há de ser exercida dentro do espaço demarcado pelo conjunto formado pelos **tratados internacionais adotados pelo Brasil** sobre o tema e a **legislação de regência** emanada do Congresso Nacional, tudo sob a

égide da **Constituição Federal**, a conformar a **política migratória brasileira**.

[...]

13. Quando aderem, **voluntariamente**, no **exercício da própria soberania**, aos sistemas internacionais de proteção de refugiados previstos em tratados multilaterais, os Estados-parte assumem determinadas obrigações, limitando, assim, a própria soberania. Resguardada, todavia, a observância dos **instrumentos internacionais de proteção dos refugiados**, permanecem os Estados livres, do ponto de vista do direito internacional, para escolher manter suas fronteiras abertas ou fechadas (BRASIL, 2018d, grifo do autor).

Vale ressaltar que na ACO, o Poder Executivo, representado pela Procuradoria Geral da República (PGR), foi a favor do indeferimento dos pedidos do PGE, alegando que “o fechamento das fronteiras ou ainda o estabelecimento de um número máximo de ingressos abalam fortemente o dever internacional de acolhimento assumido pelo Brasil, violando também a Lei nº 9.474, de 1997 e a proibição do *non-refoulement*” (BRASIL, 2018d). A AGU também se manifestou contra a decisão da 1ª Vara Federal de Roraima de proibição de entrada de imigrantes em Roraima alegando que o fato “pode agravar ainda mais o fluxo migratório, uma vez que, em função da área ‘seca e extensa’, não obterá sucesso no sentido de impedir o ingresso de refugiados em território brasileiro” (PEDUZZI; PONTES, 2018).

Vale lembrar que Morgenthau (2003) alertou que há redução da soberania de um Estado quando existe um sistema de direito internacional forte que consegue influenciar ou impor restrições às decisões de um Estado, como o foi a alegação da decisão dada referenciada acima: “Quando aderem [...] aos sistemas internacionais de proteção de refugiados [...], os Estados-parte assumem determinadas obrigações, limitando, assim, a própria soberania.”

Em meio as discussões jurídicas, em 17 e 18 de agosto de 2018, a cidade fronteiriça de Pacaraima teve suas ruas transformadas em zona de conflito entre brasileiros e venezuelano. O fato se deu quando venezuelanos entraram em um estabelecimento comercial/residencial, espancando violentamente seu dono e trancando o restante da família nos cômodos da casa. O ocorrido gerou revolta da população local, que iniciou manifestações contra os imigrantes, expulsando-os das ruas, queimando e destruindo seus barracos improvisados e seus pertences até que retraíssem para seu país de origem. Do outro lado, os venezuelanos quebraram carros brasileiros na divisa entre os países e a guarda venezuelana chegou a

realizar disparos de advertência para conter a piora da situação (BRASIL, 2018d; VENEZUELA..., 2018).

Dessa maneira, o Brasil se viu diante de um problema fronteiriço que abrange questões humanitárias, de segurança/defesa e soberania. Em nota de esclarecimento dos fatos o governo de Roraima alertou novamente a dificuldade de lidar sozinha com a situação e reiterou a necessidade do fechamento da fronteira e do apoio mais contundente da União nas questões fronteiriças:

O Governo do Estado de Roraima esclarece que já enviou reforços para o hospital de Pacaraima, com profissionais de saúde e medicamentos, e também reforços policiais do estado para proteger a população daquele município, devido aos recentes acontecimentos. **Mais uma vez, o Governo de Roraima assume, de forma isolada, a manutenção de todos os serviços públicos, sem o apoio do Governo Federal.**

É preciso que o Exército Brasileiro garanta a ordem na fronteira com a Venezuela. **A solução para a crise migratória só acontecerá quando o Governo Federal entender a necessidade de fechar temporariamente a fronteira**, realizar a imediata transferência de imigrantes para outros estados e **assumir sua responsabilidade de fazer o controle de segurança fronteiriça e sanitária.**

É essencial também para o povo de Roraima o ressarcimento e a compensação dos gastos que o Governo do Estado está sendo obrigado a ter, por decisão judicial, para atender à excessiva demanda provocada por imigrantes venezuelanos na saúde, na educação e na segurança.

Secretaria de Comunicação

Governo do Estado de Roraima (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

No lado venezuelano, Nicolás Maduro determinou que integrantes do consulado de Boa Vista fossem a Pacaraima a fim de “zela pela integridade” do seu povo e, por meio da sua chancelaria, solicitou que o Brasil tomasse as medidas de proteção e segurança de seus nacionais, bem como as garantias que lhes cabem. Ainda, manifestou que as ações “violentam as normas dos direitos internacionais” e são estimuladas por “perigosas matrizes de opinião xenofóbica, multiplicada por governos e pela imprensa a serviço do imperialismo” (VENEZUELA..., 2018).

O então presidente brasileiro Michel Temer enviou em 3 de setembro de 2018 um comunicado à Venezuela para mostrar a atuação brasileira e arrefecer o ocorrido:

Os fluxos persistentes de migrantes venezuelanos hoje afetam diversos países da América Latina. [...] O Brasil tem atuado com responsabilidade e determinação frente a esta onda migratória que, no nosso caso, tem mais impacto no estado de Roraima, ao norte. Estamos recebendo com dignidade nossos irmãos venezuelanos que sofrem as consequências do que está acontecendo hoje em seu país. Este é o Brasil: um país solidário, com uma forte tradição de acolher a todos os povos do mundo e de cumprir seus compromissos internacionais em todos os momentos históricos que assim o exigiram. [...] Claro que a chegada de venezuelanos ao território brasileiro traz significativas demandas para os nossos serviços públicos e importantes desafios para uma região tão carente como Roraima. Nosso governo está muito ciente disso. [...] Nos últimos dias reforçamos a segurança em Roraima com o envio de mais agentes da Força Nacional, e

decretei esta semana o uso das Forças Armadas, nos termos da nossa Constituição, para garantir a lei e a ordem em determinadas regiões daquele estado, com o objetivo de garantir paz e tranquilidade ao povo brasileiro e aos venezuelanos (BRASIL, 2018e, tradução nossa)⁸⁵.

Outro episódio que resultou em problemas que afetam as relações entre países ocorreu entre 21 e 23 de fevereiro de 2019, quando Nicolás Maduro, a fim de barrar a ajuda humanitária organizada por Juan Guaidó, determinou o fechamento da fronteira com o Brasil. Nas palavras de Maduro: “A fronteira terrestre com o Brasil fica completa e absolutamente fechada até novo aviso. Melhor prevenir do que remediar. Tomei todas as medidas de garantia e proteção de nosso povo”⁸⁶ (CHAVES; OLIVEIRA; COSTA, 2019; NICOLÁS..., 2018).

Deste ocorrido, três situações preocupantes ocorreram. Inicialmente, um dia antes do anúncio de fechamento da fronteira, Nicolás Maduro movimentou suas tropas e “tanques” para a cidade fronteiriça de Santa Elena de Uairén, após o anúncio brasileiro de apoio às ações humanitárias de Guaidó. Segundo o prefeito da cidade venezuelana foi uma “tentativa de intimidar a população frente a ajuda humanitária” (CHAVES; OLIVEIRA; COSTA, 2019; NICOLÁS..., 2018).

Durante o fechamento, venezuelanos que estavam no lado brasileiro, não podendo retornar ao seu país, entraram em confronto com a Guarda Nacional Bolivariana que ao revidar as intimidações dos manifestantes lançaram bombas de gás lacrimogênio, pedras e realizaram disparos de bala de borracha e armas de fogo em direção ao lado brasileiro. O comandante da Operação Acolhida no momento ressaltou: “Eles realmente extrapolaram na reação em cima dos venezuelanos que estão aqui no nosso território [...] nós recebemos gás lacrimogênio, bala de borracha e tiros do lado do território brasileiro” (NUNCA..., 2019).

⁸⁵ “Los persistentes flujos de migrantes venezolanos afectan hoy a diversos países de América Latina. [...] Brasil ha actuado con responsabilidad y determinación frente a esta ola migratoria que, en nuestro caso, tiene más impacto en el estado de Roraima, al norte. Estamos recibiendo con dignidad a nuestros hermanos venezolanos que sufren las consecuencias de lo que sucede hoy en su país. Este es Brasil: un país solidario, con una fuerte tradición de acoger a todos los pueblos del mundo y de cumplir sus compromisos internacionales en todos los momentos históricos que así lo requirieron. [...] Claro que la llegada de venezolanos al territorio Brasileño trae significativas demandas a nuestros servicios públicos e importantes desafíos para una región tan carente como lo es Roraima. Nuestro gobierno tiene esto muy presente. [...] En los últimos días hemos fortalecido la seguridad en Roraima con el envío de más agentes de la Fuerza Nacional, y decreté esta semana el uso de las Fuerzas Armadas, en los términos de nuestra Constitución, para garantizar la ley y el orden en determinadas regiones de aquel estado, con el objetivo de garantizar paz y tranquilidad al pueblo Brasileño y a los venezolanos”.

⁸⁶ “Queda cerrada total y absolutamente hasta nuevo aviso la frontera terrestre con Brasil. Más vale prevenir que lamentar. Tomé todas las medidas de aseguramiento y protección de nuestro pueblo”

Em um terceiro viés, o governador de Roraima Antonio Denarium se mostrou preocupado com o fornecimento de energia, já que o estado é o único que não está ligado ao sistema nacional de energia, sendo dependente nesse item da Venezuela. Denarium relatou que "se houver um corte de energia da Venezuela, nós não temos energia suficiente para atender Roraima. Aí será obrigatório o racionamento diário". O fechamento da fronteira também foi abordado pelo senador Telmário Mota como sendo de muita tensão e que "o problema maior é se o Maduro endurecer mais o jogo e cortar nossa energia. Aí isso poderia colocar em risco de vez a estabilidade de Roraima (TANQUES..., 2019).

As três situações colocadas, movimentação de tropas, segurança na fronteira – incluindo as questões sobre o crime organizado e o tráfico de maneira geral – e fornecimento de energia estão diretamente relacionadas com a segurança, defesa e soberania brasileira, que por sua vez está sendo colocada em um plano de menor importância frente à recepção dos imigrantes venezuelanos, motivados pelas convenções, leis e decretos internacionais às quais o país é signatário.

Em 2020, o mundo foi acometido pela pandemia do vírus SARS-COV-2 (COVID-19) que já contaminou mais de 93,5 milhões de pessoas e causou mais de 2 milhões de mortes (COVID-19..., 2021). A rapidez de transmissão do novo vírus mudou a postura dos países em relação a recepção de imigrantes e a abertura ou o fechamento das fronteiras terrestres (FIGUEIRA; FIGUEIREDO, 2020).

No Brasil, a primeira notificação do novo coronavírus foi relatada em São Paulo no dia 26 de fevereiro de 2020 e, até janeiro de 2021 foram registrados mais de 8,3 milhões de casos e mais de 207 mil mortes pela COVID-19. O primeiro caso registrado em Roraima foi relatado menos de um mês depois do caso de São Paulo (FIGUEIRA; FIGUEIREDO, 2020; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

Frente a migração dos venezuelanos e o novo desafio sanitário imposto pela pandemia, o governo federal, seguindo as recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, publicou a restrição excepcional e temporária da entrada no Brasil de estrangeiros oriundos da Venezuela por vias terrestres durante 15 dias – Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020 (CASA CIVIL, 2020). Posteriormente, outras doze portarias foram editadas para manter a renovação do fechamento por períodos de 30 dias.

No cenário internacional, o governo é amparado pelo Regulamento Sanitário Internacional elaborado pelos Estados-membros da Organização Mundial da Saúde,

regulamentado pelo Decreto nº 10.212 de 30 de janeiro de 2020, que trata sobre a restrição da mobilidade humana caso seja para “prevenir, proteger, controlar e dar resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças” (FIGUEIRA; FIGUEIREDO, 2020).

7 DISCUSSÃO

As preocupações com as questões migratórias evoluíram com maior velocidade após a assinatura, em 1648, do Tratado de Vestfália, que trouxe a concepção de Estados modernos, ou Estados-Nação. Esses novos Estados foram concebidos por elementos considerados indispensáveis à sua existência e que perduram até os dias atuais: um território pré-determinado e delimitado por fronteiras reconhecidas, dentro dos quais seus governantes passaram a ser responsáveis pelo povo (cidadãos) e pela manutenção das decisões soberanas frente a seus cidadãos, a outros Estados e até mesmo perante a comunidade internacional.

Pelo modelo contratualista, o Estado passa a ser legitimado na medida em que seus cidadãos transferem seus direitos individuais ao governo, para que este possa exercer o poder em seus nomes, realizando as tomadas de decisões, elaborando e fazendo cumprir as leis, e promovendo a segurança e a defesa diante de ameaças internas ou externas, sempre visando o interesse e o bem comum do povo.

Ao longo dos anos, essa nova concepção transpassou a Europa e se consolidou no cenário mundial, reduzindo a liberdade de locomoção dos movimentos migratórios, forçados ou não, pois as pessoas passaram a se deparar com as fronteiras internacionais. Nessas fronteiras, cada Estado possui sua própria regulamentação sobre o trato com os imigrantes, com vistas à segurança do seu território e à proteção da sua população, impedido ou minimizando o acesso aos estrangeiros.

Com relação a evolução dos estudos sobre segurança, primar pela Segurança Nacional a partir de uma abordagem realista e tradicionalista foi a escolha inicial dos novos Estados, pois o mundo era formado por diferentes países dentro de um sistema internacional anárquico. Com isso, estavam suscetíveis ao surgimento de guerras e conflitos; então, se fazia necessário usar o poderio militar para defender o Estado, suas fronteiras, sua soberania e seus interesses nacionais. Essa concepção começou a se dissolver com a formação das organizações internacionais e praticamente desapareceu com o fim da Guerra Fria e o surgimento da globalização.

No Brasil, desde o início do século XX até a revogação do Estatuto do Estrangeiro em 2017, as questões migratórias foram focadas na Segurança Nacional, inclusive com referências em suas legislações. O conceito foi consolidado em 1949 pela ESG, que entendia ser necessário utilizar as Forças Armadas para a

defesa do território e do trabalhador nacional e para proteção contra os atos subversivos, fatos que recrudesceram a entrada dos migrantes no país. Atualmente, a essência da Segurança Nacional (foco no Estado e na força militar) é trazida pela PND 2020 no conceito de Defesa Nacional – “conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, **com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas**, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2020, p. 11, grifo nosso).

Com o aumento do movimento migratório forçado resultante das Grandes Guerras (1914-1918 e 1939-1945) e da Revolução Russa (1917-1921), que geraram milhões de deslocados e refugiados que percorreram países em busca de um território para se estabelecer, iniciou-se o processo para a criação de uma proteção institucionalizada com o objetivo de socorrer e proporcionar guarida às pessoas.

Tendo como base a evolução dos conceitos de proteção do indivíduo, direitos humanos e dignidade da pessoa humana, que já vinham sendo discutidos com o surgimento da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), essa proteção se deu por meio de uma cooperação internacional, a qual formulou novas diretrizes para a migração forçada.

Nessas novas diretrizes, o indivíduo era entendido como titular dos seus direitos e o objeto a ser preservado, trazendo uma nova personalidade do Direito Internacional, para além da conhecida relação entre os Estados, agora contando com a relação entre os Estados e a proteção dos indivíduos, tanto em meio a guerras e conflitos, quando em tempos de paz (DIDH, DIH e DIR).

Coube, então, à Liga das Nações e, posteriormente, à Organização das Nações Unidas (ONU), a tutela e o estabelecimento de convenções que protegessem o migrante forçado para amparar aqueles que abandonavam seus lares e seus países envolvidos em guerras ou conflitos internos em busca de um novo local para viver. A ONU, por sua vez, estabeleceu o Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que concretizou a regulamentação da proteção do indivíduo na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, que indicam internacionalmente o procedimento de cada Estado para a recepção dos refugiados.

Ressalta-se que, juntamente com o Direito Internacional, estabeleceu-se o conceito de Responsabilidade Internacional, que visa a imputar responsabilidades aos Estados que porventura deixem de cumprir os tratados e convenções internacionais firmados, fazendo-os reparar os danos e interferindo em suas decisões soberanas.

Com os institutos de proteção ao refugiado e a redução das ameaças militares ao longo da Guerra Fria, o entendimento da Segurança Nacional começou a arrefecer. Com a consolidação da globalização, o Estado deixou de ser o foco da proteção para dar espaço à proteção das sociedades ou dos indivíduos. Pelos estudos de segurança, duas vertentes foram as que mais se sobressaíram nas questões migratórias nesse período (que permanece até os dias atuais): a Escola de Copenhague e a Segurança Humana.

A Escola de Copenhague trouxe os conceitos de Segurança Societal, que entende ser a sociedade o ente a ser protegido das ameaças internas ou externas, e de securitização, que amplia a noção de ameaça para além daquelas propriamente militares, podendo ser de qualquer tipo, desde que a sociedade ou o governo assim o entendam (ex: o migrante pode ser considerado uma ameaça).

Já na Segurança Humana, o foco da proteção é para o indivíduo diante de qualquer tipo de ameaça, violenta ou não. Nesse caso, a não observância do direito de proteção do indivíduo pode legitimar uma intervenção da comunidade internacional no Estado que venha a violar gravemente os direitos dos homens, acionando a Responsabilidade de Proteger.

O Brasil também alterou sua percepção de segurança quando tratou de migração forçada. Com a internalização da Convenção de 1951 pela Lei dos Refugiados (Lei nº 9.474, de 1997) e com a promulgação da nova Lei de Migrações (Lei nº 13.445, de 2017), o foco da proteção passou para o migrante, deixando de ser o Estado. Por sua vez, a PND consolidou os conceitos da Escola de Copenhague e da Segurança Humana nos termos da Segurança Nacional – “preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, **a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza**, e a **garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais**” (BRASIL, 2020, p. 11, grifo nosso).

Atualmente, os movimentos migratórios forçados têm gerado discussão entre o direito do indivíduo (segurança humana) e o direito do Estado em se proteger ou se precaver de possíveis ameaças à segurança que os deslocados possam trazer ao seu território (securitização da Escola de Copenhague). Porém, acontecimentos como o atentado terrorista nos EUA em 2001, problemas de segurança pública ocasionados por imigrantes na Alemanha e na França e transtornos econômicos surgidos na Grécia a partir de 2015, levaram estes e outros países a serem mais

cautelosos na recepção dos deslocados. Pode-se dizer que houve a retomada da percepção da Segurança Nacional.

No Brasil, a migração forçada dos venezuelanos para o estado de Roraima iniciou-se em 2015 e tomou força em 2016, o que fica demonstrado pelo aumento de 7.504 (2016) para 27.289 (2017) de venezuelanos que permaneceram em Roraima⁸⁷ no início do ano de 2018. O governo estadual, vendo seu estado sofrer econômica e socialmente, demandou uma ação de competência para julgamento da justiça federal⁸⁸ e solicitou o fechamento da fronteira para a entrada dos venezuelanos, até que a situação se normalizasse. O STF indeferiu o pedido.

O governo federal editou a MP 820/2018 e os Decretos 9.285 e 9.286, que dispunham sobre as medidas de assistência emergencial, reconhecimento da vulnerabilidade e criação de um Comitê Federal de Assistência Emergencial aos deslocados venezuelanos, que ao final de 2018 chegaram a ser de 91.062.

Em 28 de fevereiro de 2018, foram publicadas as Diretrizes Ministeriais (MD) nº 3 e 4 que instituíam a participação das Forças Armadas nas Operações Acolhida e Controle, respectivamente. Essas diretrizes são o ponto de corte (anterior e posterior) para a avaliação do estudo de caso.

Considerando-se as variáveis independentes levantadas: (a) a soberania interna e externa do Estado; (b) a legislação brasileira referente à migração forçada; e (c) a proteção do indivíduo (deslocado e refugiado), entende-se que há três principais tensões relacionadas com a variável dependente: a Defesa Nacional. A primeira tensão é a discussão entre a soberania do Estado e o Direito Internacional; a segunda, entre a soberania do Estado e a Migração Forçada e a terceira, que aborda a Migração Forçada e os Estudos de Segurança.

7.1 A SOBERANIA DO ESTADO X O DIREITO INTERNACIONAL

A primeira tensão relaciona o Estado Moderno ao Direito Internacional, discutindo a capacidade que um Estado tem de garantir sua soberania nas decisões internas sobre a migração forçada, mesmo perante a existência de convenções ou tratados internacionais que tratem dos assuntos, sem que seja forçado pela autoridade de outro Estado ou da comunidade internacional.

⁸⁷ Os números de entrada dos venezuelanos em 2016 foram de 87.546 e em 2017 de 101.320.

⁸⁸ Tendo em vista que a parte Ré era integrada pela União Federal, nos termos da lei processual civil.

Inicialmente, entende-se que os tópicos seriam inversamente proporcionais, ou seja, quanto mais um Estado se submetesse ao direito internacional, menos liberdade de ação ele teria para aplicar suas decisões no campo interno; sua soberania ficaria sujeita aos ditames da comunidade internacional e não aos interesses nacionais. Por outro lado, quanto ele menos se submeter ao direito internacional, mais vulnerável fica nos assuntos inerentes à responsabilidade internacional ou à intervenção.

Para desenvolvimento desse tópico, será usada a seguinte pergunta de apoio: **O Estado, ao se submeter às convenções internacionais, reduz sua capacidade de tomada de decisão quanto à Defesa Nacional?** Também será analisada a relação da variável independente “soberania interna e externa do Estado” com a variável dependente “Defesa Nacional”.

Essa propensão de perda de soberania frente ao Direito Internacional tem se agravado com a globalização e com a formação da sociedade internacional, composta não só pelos Estados, mas também por organizações internacionais, regionais ou ONG que, no caso das migrações forçadas, discutem as graves violações dos direitos humanos, podendo até mesmo interferir na soberania estatal, caso o Estado não cumpra suas obrigações de proteção ao indivíduo.

Neste caso, a comunidade internacional pode decidir pela realização de uma intervenção militar, utilizando-se da teoria da Responsabilidade de Proteger (R2P), ou, de maneira mais branda, pode exigir uma restituição dos danos, utilizando-se do conceito da Responsabilidade Internacional nos casos de não cumprimento das obrigações firmadas nas convenções internacionais.

Até o momento, pode-se inferir que, se um Estado deixar de cumprir suas obrigações internacionais, a comunidade internacional tem os meios necessários para se sobrepor à soberania estatal e forçá-lo a mudar sua decisão, mesmo que as ações afetem o interesse nacional ou resultem em interferência em seu território.

Quando o assunto são as migrações forçadas, o direito internacional abarca tão somente a proteção aos refugiados, deixando de fora outras questões migratórias que acabam por ser reguladas somente pelas leis internas dos países.

Porém, a relação do Direito Internacional com o Direito interno dos Estados não é necessariamente hierarquizada e os países têm a liberdade de seguir as teorias que lhes convém (monismo, dualismo ou as variantes).

No Brasil, a recepção do Direito Internacional acaba por ser uma das variantes do dualismo (dualismo moderado). Nesse conceito, o Estado brasileiro entende que os planos internacional e interno são independentes, porém o Estado passa a cumprir as convenções internacionais ao incorporá-las ao ordenamento jurídico interno e tais convenções passarão a ter o valor de lei. Esse foi o caso realizado com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, internalizados pela lei promulgada sob o número 9.474, de 1997, e que define a implementação das normas internacionais sobre o refugiado no país.

Como o início da migração venezuelana em massa, de 2016 a 2017, o número de pedidos de refúgios cresceu aproximadamente 530%. Porém, apesar da legislação brasileira ser de 1997 e ter ampliado o conceito de refugiado para incluir aqueles que sofrem grave e generalizada violação de direitos humanos, os venezuelanos não obtiveram o *status* de refugiados pelo CONARE, sendo acolhidos como migrantes por resoluções normativas do CNlg e obtendo, assim, o “visto humanitário” de caráter temporário. O CONARE só veio a mudar seu entendimento em 2019, quando passou a reconhecê-los como refugiados.

No cenário internacional, a não consideração do venezuelano como refugiado não gerou problemas para a soberania brasileira, até mesmo porque a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não contemplam a violação de direitos humanos (escassez de alimentos, falta de medicamentos e outros) como característica para que um indivíduo garanta refúgio em outro país. Além disso, o Brasil estava assegurando a recepção dos venezuelanos no plano interno como migrantes em um primeiro momento (visto humanitário).

Até o início de 2018, Roraima emitiu diversos decretos estabelecendo emergência social ou de saúde pública, pois o número elevado de venezuelano nas cidades de Pacaraima e de Boa Vista estava gerando favelização, sobrecarga no sistema de saúde, retorno de doenças antes erradicadas, falta de vagas no mercado de trabalho, aumento da violência e do tráfico. Ao mesmo tempo, o Estado de Roraima alegou descaso da União para com a segurança da fronteira.

Esses aspectos levaram o governo de Roraima a protocolar no STF (abril/2018) os pedidos de fechamento temporário da fronteira e da tomada de medidas administrativas na área de controle policial e saúde, alegando ser necessário para resguardar a soberania e os interesses do Estado Brasileiro e a proteção dos nacionais.

O STF, por sua vez, indeferiu o pedido de Roraima alegando que é o dever do Estado acolher os venezuelanos de acordo com as convenções e tratados internacionais que o Brasil é signatário (direitos humanos, convenção sobre refugiado, etc.), inclusive, alegando que, ao se comprometer internacionalmente com esses instrumentos, sua soberania passa a ser limitada. A decisão ainda fez referência ao princípio do *non-refoulement* prevista no Convenção de 1951 e recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro.

Já a AGU, que tem a missão institucional de defender os interesses da União, em sua contestação, foi a favor do indeferimento do fechamento da fronteira, em linha com a decisão do STF e, quanto às questões de soberania da fronteira, alertou que o Ministério da Defesa já havia iniciado, por meio de suas Forças Armadas, as Operações Acolhida e Controle (março de 2018), cujos objetivos eram os de assegurar o apoio logístico aos venezuelanos e de manter o controle fronteiriço brasileiro.

As operações vêm sendo eficazes, inclusive nos episódios de violência ocorridos na fronteira entre policiais venezuelanos e seus nacionais. A Operação Acolhida, com a montagem e coordenação da estrutura de acolhimento dos venezuelanos em Pacaraima, já registrou 889.859 atendimentos; na coordenação dos abrigos já recebeu 7.500 venezuelanos; e a interiorização contemplou 27,2 mil pessoas. A Operação Controle, por sua vez, apreendeu veículos, drogas e armamentos nos postos de bloqueio e fiscalização estabelecidos.

Respondendo à questão de apoio, vemos que: o Estado, ao ser submetido às convenções internacionais, tem a sua soberania limitada, conforme fundamento do STF (dando prioridade aos direitos humanos e ao estatuto do *non-refoulement*), impondo a entrada em massa dos venezuelanos mesmo que em prejuízo da segurança socioeconômica de Roraima, fato que reduziu a liberdade de ação do Estado para a tomada de decisões relacionadas à Defesa Nacional – como a possibilidade do fechamento da fronteira pelos motivos expostos.

Porém, o Estado não ficou impedido de tomar decisões e, para contornar os problemas de Roraima com o acolhimento dos venezuelanos, o Ministério da Defesa deflagrou as Operações Acolhida e Controle, coordenadas pelas Forças Armadas, cujos objetivos são, além de prestar auxílio humanitário, de intensificar o controle e a vigilância na faixa de fronteira.

A relação entre a variável independente “soberania externa e interna do Estado” e a dependente “Defesa Nacional” existe e ficou assim estabelecida:

quanto mais afetada a soberania do Estado, menor é sua liberdade de ação para tomar medidas de Defesa Nacional.

7.2 A SOBERANIA DO ESTADO X A MIGRAÇÃO FORÇADA

A segunda tensão relaciona o Estado Moderno às migrações forçadas, discutindo a capacidade que um Estado tem em proteger seu povo dentro de seu território, garantindo-lhes o exercício dos seus direitos e deveres constitucionais e o acesso aos diferentes serviços básicos e segurança, frente aos impasses que a migração forçada pode trazer ao Estado (soberania interna), como no caso brasileiro.

Inicialmente, entende-se que há a possibilidade de acolher os migrantes forçados sem que haja uma concorrência destrutiva em busca dos serviços básicos e o aumento da percepção de insegurança, garantindo, assim, aos brasileiros, os direitos e deveres constitucionais. Porém, se as legislações nacionais que tratam do assunto se mostrarem muito voláteis, podem acabar por permitir a entrada de criminosos, ao invés de acolher os realmente necessitados

Para desenvolvimento deste tópico, será usada a seguinte pergunta de apoio: **As leis nacionais sobre migração e refúgio interferem na Defesa Nacional?** Também será analisada a relação da variável independente “legislações brasileiras referentes à migração forçada”, com a variável dependente “Defesa Nacional”.

Um dos elementos essenciais da formação do Estado é o povo, entendido como uma reunião de pessoas que possuem vínculos permanentes entre si, como a cultura e o idioma. Dentro de um território delimitado, passa a formar uma comunidade com todos seus direitos, tomando a forma de uma Nação que, por sua vez, indica que as pessoas que fazem parte desse grupo são consideradas cidadãs daquela nacionalidade. As pessoas que não fazem parte do grupo são consideradas “não-cidadãos” ou “estrangeiros”. E, em relação ao pertencimento ou não ao território, são consideradas “*insiders*” ou “*outsiders*”.

Os direitos dos cidadãos e estrangeiros são regulados pelas leis de um Estado. Tradicionalmente as leis brasileiras sempre previram a igualdade de direitos entre os cidadãos nacionais e os estrangeiros, mesmo em tempos de um nacionalismo mais exacerbado, como nas décadas de 1930/40 e 1960/70. Atualmente a lei basilar dos direitos das pessoas é a Constituição de 1988 (CRFB/1988), que traz uma

predominância da proteção ao indivíduo sobre as questões relacionadas à soberania e acaba por influenciar a redação das outras leis.

As leis brasileiras elaboradas pelos governantes são a validação do entendimento e da vontade do povo que os elegeu para com este propósito, como apresentou Rousseau. Por outro lado, a execução da lei acaba por seguir os conceitos de Hobbes, já que é necessário o poder estatal para que o povo cumpra as leis, sob a pena de uma punição.

Como comentado anteriormente, a recepção da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967 pela Lei nº 9.474 de 1997 trouxe a ampliação do conceito de refugiado, incluindo aquele indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país, como no caso dos haitianos, em 2010, e dos venezuelanos, a partir de 2015. Porém, inicialmente, o CONARE não os reconheceu como refugiados, o que implicou menos prerrogativas para os estrangeiros, como o tempo de permanência no Brasil e dificuldades para a interiorização.

Pode-se inferir que, quanto menor são as prerrogativas do estrangeiro, maiores serão as garantias dadas aos cidadãos brasileiros. Contudo, para que se cumprisse o previsto na CRFB/1988, as resoluções e leis internas trataram de compensar essa distorção de entendimento.

As resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017) confrontaram e negaram a assertiva acima. Em nenhum momento o “*outsider*” ou o “estrangeiro” deixou de ser recebido em território brasileiro, tampouco lhes foram negados os direitos. Pelo contrário, eles foram recebidos e tratados como imigrantes, e não como alguém indesejável.

Com o aumento do fluxo dos deslocados venezuelanos no Brasil e a tendência globalista em torno dos direitos humanos, o antigo Estatuto do Estrangeiro, que dava ênfase à Segurança Nacional e aos interesses socioeconômicos e do trabalhador nacional, foi revogado. A possibilidade de deportação, prevista pelo Estatuto do Estrangeiro, que culminaria com a deportação de 450 venezuelanos irregulares no Brasil, foi suspensa. Outras salvaguardas aos nacionais e ao Estado, como vedações aos estrangeiros, foram revogadas pela Lei nº 13.445, de 2017, que focou na regulação dos princípios e das garantias ao imigrante.

A nova lei instituiu o visto temporário para acolhida humanitária e, conseqüentemente, diversas outras resoluções do CNIg foram estabelecidas. Por

vezes, essas resoluções facilitavam o ingresso do venezuelano no Brasil, ao deixarem de exigir diversos tipos de documentações, permitir a requisição de residência por tempo indeterminado ou até mesmo deixar de prender o imigrante em situação irregular em território brasileiro.

A adoção dessa legislação permitiu o crescimento exponencial da entrada dos deslocados venezuelanos no Brasil a partir de 2017, o que causou problemas internos ao governo de Roraima, como o aumento da violência e a sobrecarga nos serviços básicos. As cidades de Pacaraima e Boa Vista passaram a ser palco de favelização, prostituição e violência; os moradores locais, normalmente bons acolhedores, passaram a criar um sentimento contrário à presença dos deslocados venezuelanos enquanto não houve uma resposta à altura dos governos estadual e federal.

O governo federal, diante do problema enfrentado por Roraima com o aumento do fluxo de venezuelanos e instigado pela Ação Civil Originária (ACO) que o governo de Roraima distribuiu no STF em 2018, determinou que as Forças Armadas procedessem às Operações Acolhida e Controle para apoiar no controle, na recepção e na interiorização dos venezuelanos.

Uma primeira medida da Operação Acolhida foi o gerenciamento (compartilhado com o Ministério da Cidadania e o ACNUR) de 13 abrigos temporários. Com isso, puderam retirar das ruas os venezuelanos, incluindo os indígenas, e desfazer a favelização iniciada nas praças de Pacaraima e Boa Vista. Até o final de 2018, mais de 6.800 venezuelanos ocupavam os abrigos.

Esse controle elevou a sensação de segurança nas cidades. Entretanto, o aumento de 10% na população roraimense manteve problemas, como disputa por trabalho e serviços de saúde, lembrando que Roraima é o estado com menos recursos da federação. A interiorização foi encarada pelo governo estadual como uma ação primordial para que a sobrecarga não viesse a prejudicar seus cidadãos e, com o apoio da Força Área Brasileira, 44 mil venezuelanos foram interiorizados para outros estados brasileiros.

Respondendo à questão de apoio, vemos que: o Estado brasileiro é uma mescla dos pensamentos de Rousseau e de Hobbes para a elaboração e o cumprimento das leis. No que diz respeito à Lei nº 9.474, de 1997, que trata sobre o refugiado no Brasil, seu texto acolhe como refugiado aqueles que sofrem com a violação dos direitos humanos. Porém, o Estado abre precedentes contra os imigrantes em favor das questões de segurança.

Em relação à legislação migratória, o venezuelano foi submetido, em um primeiro momento, ao Estatuto do Estrangeiro, que trazia uma preocupação maior com a Segurança Nacional. Porém, os conflitos desta legislação com os direitos humanos fizeram com que fosse revogada pela Lei nº 13.445, de 2017, que é mais benéfica para os imigrantes. O acolhimento possibilitado pela nova lei aumentou o fluxo de venezuelanos em Roraima e causou transtorno para a população e para suas cidades, fato que foi minimizado a partir de 2018 com o apoio das Forças Armadas para o gerenciamento de abrigos, controle fronteiro e interiorização.

A relação entre a variável independente “legislações brasileiras referentes a migração forçada” e a dependente “Defesa Nacional” existe e ficou assim estabelecida: quanto maior a garantia dos direitos humanos por uma lei, mais suscetível fica sua Defesa Nacional.

7.3 A MIGRAÇÃO FORÇADA X OS ESTUDOS DE SEGURANÇA

A terceira tensão relaciona as migrações forçadas com o objeto a ser segurado, seja ele o Estado ou o indivíduo, discutindo os posicionamentos tradicionalistas, idealistas e construtivistas apresentados para entender como eles podem afetar a capacidade do Estado em garantir a Defesa Nacional.

Inicialmente, entende-se que a opção de uma concepção mais idealista, focada na proteção do indivíduo, como a Segurança Humana, torna a soberania do Estado mais vulnerável para tomar as decisões que lhe permitam securitizar o tema da migração forçada, conforme o definido pelos conceitos construtivistas, ou até mesmo para buscar o interesse nacional ou a proteção das fronteiras, como preconiza a concepção tradicionalista.

Para desenvolvimento deste tópico será usada a seguinte pergunta de apoio: **Seguir os princípios liberais de segurança reduz a capacidade do Estado em promover a Defesa Nacional?** Será analisada também a relação da variável independente “proteção do indivíduo (deslocado e refugiado)” com a variável dependente “Defesa Nacional”.

A proteção do indivíduo em prol da proteção do Estado ganhou força a partir de 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário

(DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e foi consolidada com a globalização após o final da Guerra Fria.

Esse novo pensamento foi trazido para as migrações forçadas ao serem estabelecidas internacionalmente e regionalmente convenções, protocolos e declarações sobre refugiados. Esse compilado protetivo aos deslocados e refugiados tem como “medida protetiva” os conceitos de Responsabilidade Internacional e Responsabilidade de Proteger, que permitem a intervenção de outros Estados ou da comunidade internacional nos assuntos internos de um Estado se ficar evidenciada a negligência com a dignidade da pessoa humana, a fim de evitar genocídios como os que aconteceram nas guerras civis em Ruanda (1994) e na Bósnia (1995).

A securitização elaborada pela Escola de Copenhague visualizou diferentes tipos de ameaças, além daquelas inerentemente militares, desde que sejam questões inerentes às preocupações do público ou do Estado que requeiram medidas excepcionais, em caráter de emergência. Porém, a securitização não necessariamente tinha a ver com a preocupação com o indivíduo, pois as ameaças poderiam ser atinentes às questões tradicionalistas, como a soberania do Estado; ou seja, a migração forçada pode entrar na agenda de securitização, mas não necessariamente visando à proteção do indivíduo, pois o Estado pode percebê-lo como sendo a ameaça.

Por sua vez, a Segurança Humana desenhada em relatório da ONU de 1994, inverteu a lógica da securitização, trazendo o entendimento de que qualquer indivíduo poderia ter sua segurança ameaçada por diferentes tipos de assunto, como a escassez de alimentos, a disseminação de doenças, o terrorismo ou os movimentos migratórios.

Dessa maneira, pode-se entender que os princípios liberais da Segurança Humana observam tão somente o indivíduo como objeto a ser segurado, ao contrário das visões tradicionalista e o construtivismo da Escola de Copenhague.

No Brasil, a percepção idealista pôde ser observada desde o acolhimento dos haitianos em 2010, como acolhida humanitária. E foi concretizada pela nova lei migratória e as diversas resoluções que enunciaram diversos direitos dos deslocados, permitindo sua entrada no país de maneira mais simples e facilitada como relatado nos tópicos anteriores. Ao substituir o direito do Estado (estatuto do

estrangeiro) pelo direito do indivíduo, os cidadãos brasileiros de Roraima sentiram a redução da segurança e o inchaço dos serviços sociais.

Já a necessidade de uma visão tradicionalista foi observada durante os fechamentos da fronteira entre Brasil e Venezuela. Em 2018, a fronteira foi fechada por menos de 24h pelo Estado de Roraima (suspensa por decisão judicial); e em 2019, a fronteira foi fechada por 2 meses, pela Venezuelana, por razões políticas. Nas duas ocasiões, foram observadas as vulnerabilidades dos quase 10km de linhas secas que dividem os dois países, por onde os venezuelanos continuaram entrando clandestinamente. Em 2020, foi fechada por medidas preventivas contra a COVID-19.

No fechamento de 2019, dois aspectos que poderiam comprometer a defesa foram levantados. O primeiro foi a movimentação das tropas venezuelanas para a cidade fronteira de Santa Elena de Uairén durante os confrontos entre os venezuelanos e sua polícia na linha de divisa entre os dois países. A segunda, diz respeito à possibilidade de corte do fornecimento de energia para o estado de Roraima, pois o abastecimento vem do país vizinho.

Em 2020, o fechamento teve suporte jurídico do Regulamento Sanitário Internacional, que dá amparo ao Estado para exercer seu direito de impedir o fluxo migratório coercitivamente em prol da prevenção da propagação da pandemia.

A Operação Acolhida acaba por ser idealizada com o foco na Segurança Humana, a fim de dar suporte logístico para o melhor acolhimento dos deslocados venezuelanos. As Forças Armadas, ao realizarem ações emergenciais, contribuíram para a observância da dignidade humana, fornecendo alimentação, medicamentos, imunizações, abrigos, serviços de proteção social e outros.

A Operação Controle acaba por focar na Segurança Nacional, com os patrulhamentos das fronteiras e postos de bloqueio, a fim de inibir a entrada de imigrantes ilegais ou criminosos e precaver contra uma remota possibilidade de investida militar na linha de fronteira.

Respondendo à questão de apoio vemos que: o Brasil tem aderido ao pensamento liberal de segurança desde a entrada dos haitianos, quando foram acolhidos de forma humanitária. Posteriormente, com a Lei nº 13.445, de 2017, ficou instituída a migração da visão tradicionalista para a da Segurança Humana. A nova lei possibilitou a entrada simplificada dos venezuelanos e dificultou as ações do estado de Roraima para a manutenção da segurança e dos serviços sociais.

O fechamento da fronteira por parte de Roraima foi suspenso em prol do acolhimento dos venezuelanos, impossibilitando o Estado de salvaguardar seus nacionais frente aos problemas sociais trazidos pelos deslocados.

A relação entre a variável independente “proteção do indivíduo (deslocado e refugiado)” e a dependente “Defesa Nacional” existe e ficou assim estabelecida: quanto maior for a preocupação com a proteção do indivíduo, maior serão as dificuldades de realizar a Defesa Nacional.

8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa trouxe como objetivo a análise do fluxo da migração forçada venezuelana no Brasil, de 2016 a 2020, sob a ótica da Defesa Nacional e da Responsabilidade Internacional, para trazer elementos que pudessem responder a seguinte questão de estudo: É possível garantir a Defesa Nacional sem violar os compromissos internacionais de acolhimento ao migrante forçado?

Diante dessa problematização, foi formulada a tese que suscitou a assertiva de que o emprego das Forças Armadas, na recepção de migrantes forçados, garante a Defesa Nacional, sem violar os compromissos internacionais de acolhimento.

A análise do tema visou trazer subsídios para a recepção de outros fluxos de migrantes forçados que possam emergir de maneira similar ao longo da extensa fronteira terrestre brasileira, que abarca 15.719 km de extensão.

Na história mais recente, após a Segunda Guerra Mundial, os movimentos migratórios forçados passaram a ser uma realidade cada vez mais presente na Europa, impondo à comunidade internacional o estudo de regras para que os Estados acolhessem os deslocados, já que, até aquele momento, a preocupação com a segurança do Estado era a regra a ser seguida. Foi criada, então, a Convenção de 1951 para os Refugiados e seu Protocolo de 1967.

Com a globalização, no final do século XX, as preocupações com defesa e segurança deram espaço às discussões sobre direitos humanos e proteção do indivíduo, ao mesmo tempo em que a permeabilidade das fronteiras internacionais aumentou com o surgimento dos diversos blocos econômicos, como a União Europeia e o MERCOSUL, possibilitando uma maior facilidade de trânsito de pessoas entre os países signatários.

Porém, no século XXI, as migrações forçadas passaram a ser cada vez mais presentes em diversas partes do mundo. Como exemplos, cita-se os deslocamentos provenientes da guerra da Síria de 2011; dos conflitos na África, Oriente Médio e Ásia, que impuseram uma crise migratória na Europa em 2015; e da crise socioeconômica venezuelana na América do Sul eclodida em 2016. Os países anfitriões têm revivido a preocupação em questionar como atender aos compromissos internacionais de acolhimento dos deslocados sem que haja comprometimento com a defesa do Estado, e a segurança dos cidadãos e dos próprios migrantes.

As dificuldades encontradas em equilibrar a recepção dos migrantes forçados e preservar a defesa esbarram nos compromissos internacionais regidos pelo direito internacional na forma de tratados, convenções e protocolos a serem seguidos pelos países signatários. Os países, ao firmarem a participação nesses compromissos, são cobrados pela comunidade internacional pela completa execução do previsto nos textos, mesmo que possa atentar contra suas soberanias ou, até mesmo, venha a comprometer a defesa ou a segurança interna.

Ressalta-se que no direito internacional cabe a cada Estado decidir como a assinatura dos tratados será internalizada no país. Uns entendem que a mera assinatura já o coloca submisso ao texto e outros entendem que o tratado deva ser transcrito para o ordenamento interno para ter validade.

Independentemente da corrente escolhida para a recepção dos compromissos internacionais, a não observância da responsabilidade internacional em cumprir com suas obrigações diante de um tratado firmado pode gerar interferência externa como punição ao Estado que deixou de observar seus deveres. A mais relevante e invasiva forma de intervenção a um país, no que diz respeito a assuntos humanitários, é a adoção da Responsabilidade de Proteger (R2P). Criada para proteger o indivíduo e fazer valer os direitos humanos, a comunidade internacional autoriza a utilização de força militar ao perceber que o Estado não está conseguindo garantir segurança à sua própria população.

Pode-se dizer que, quando um Estado assume um compromisso internacional por meio da assinatura de convenções e protocolos, as suas decisões soberanas passam a ficar limitadas por esses acordos. Nesse sentido, faz-se necessária uma relativização da segurança nacional ante a segurança humana nas discussões diante dos fluxos migratórios recentes. A primeira dá prevalência à soberania do Estado e sua defesa; a segunda, coloca a proteção do indivíduo como fator principal na segurança.

A problematização do tema da migração forçada e sua adequação ao discurso dos direitos humanos foi relativizada diante das dificuldades dos países anfitriões em absorver os deslocados sem que isso trouxesse consequências para a segurança interna e para a defesa dos seus interesses. O assunto, então, passou a ser securitizado, a fim de buscar soluções para que a segurança do Estado possa ser preservada, mesmo diante de um fluxo migratório forçado intenso.

Na América do Sul, os problemas sociais e econômicos vivenciados pela Venezuela levaram à emigração em massa do seu povo para os países vizinhos, inclusive para o Brasil que, em 2016, viu aumentar sobremaneira o fluxo de entrada dos venezuelanos pela sua fronteira de Roraima.

No ano de 2016, vigoravam no Brasil a Lei nº 9.474, de 1997 (Lei do Refugiado), e a Lei nº 6.815, de 1980 (Estatuto do Estrangeiro). A primeira recepciona a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, colocando o país na comunidade internacional que trata sobre refugiados e em sintonia com os direitos humanos e a Segurança Humana. Já a segunda, é regida pelos conceitos da Segurança Nacional, na qual a defesa e os interesses do Estado prevalecem frente a segurança do indivíduo. Ou seja, na migração forçada, o Brasil é regido por dois interesses conflitantes, para atender ao mesmo problema.

Inicialmente, o aumento expressivo da migração venezuelana foi enfrentado pelo estado de Roraima, que mostrou dificuldade em receber um grande número de pessoas ao mesmo tempo e de responder adequadamente ao problema. Na ocasião, ocorreu o aumento da insegurança, a favelização, o inchaço no sistema de saúde e a dificuldade de controle fronteiriço, corroborando para que o governo estadual emitisse diversos decretos desde 2016 que tratavam das emergências sociais e de saúde pública do estado.

As primeiras soluções estabelecidas pelo Estado brasileiro levaram em conta a vulnerabilidade do deslocado venezuelano como indivíduo e não as dificuldades enfrentadas por Roraima em sua fronteira e cidades. Dentro de uma doutrina de Segurança Humana, a lei de migração foi reformulada em 2017; contou com aspectos voltados para a dignidade da pessoa humana e excluiu as preocupações quanto à segurança tradicional e à defesa. As facilidades impostas pela legislação interna aumentaram mais o fluxo dos venezuelanos no Brasil. Porém, aumentaram também os problemas das cidades de Roraima, principalmente a fronteira Pacaraima e a capital Boa Vista. A Segurança Humana passou a ser prioridade frente a Defesa Nacional.

Destaca-se que a nova lei de migração e a lei de refugiado fizeram com que o Brasil mantivesse seus compromissos internacionalmente firmados em defesa dos direitos humanos, dos imigrantes e dos refugiados, ao mesmo tempo que asseguraram sua soberania para tomar as decisões relativas aos venezuelanos. O governo brasileiro cumpriu as convenções internacionais, não sendo necessário que

a comunidade internacional acionasse os dispositivos da Responsabilidade de Proteger ou da Responsabilidade Internacional em detrimento da soberania brasileira.

Entretanto, a nova lei de migração de 2017 e sua concepção voltada para os Direitos Humanos não trouxe soluções à emergência vivida por Roraima. A aplicação da nova lei não serviu como solução para a questão da migração forçada, nem para Roraima e nem para os venezuelanos, que não conseguiam garantir o refúgio e passaram a optar pelo “visto humanitário”, de caráter temporário. O reconhecimento dos venezuelanos como refugiados tutelados pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 somente se deu no final de 2019.

O ano de 2018 foi o momento de inflexão para melhorar a resposta brasileira ao crescente fluxo dos deslocados venezuelanos. Os decretos federais nº 9.285 e nº 9.286, de fevereiro daquele ano, reconheceram a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório e definiram o funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergência. De acordo com esses dois institutos, o Ministério da Defesa autorizou o emprego das Forças Armadas na Operação Acolhida (realizando apoio logístico para cooperar no desenvolvimento de atividades humanitárias) e a Operação Controle (intensificando a vigilância na linha de fronteira e nas rodovias para coibir delitos e apoiar o controle e o registro de imigrantes).

A presença das Forças Armadas não fere e nem a desvia da sua missão constitucional de Defesa da Pátria e da Garantia da Lei e da Ordem, pois atua na faixa de fronteira, que é responsabilidade da União, bem como na segurança da população local e na integridade dos venezuelanos. O seu emprego também é amparado pela lei complementar 97/1999, que esclarece que cabe às Forças Armadas cooperar com o desenvolvimento nacional, com a defesa civil e atuar de maneira preventiva e repressiva na faixa de fronteira, além de outras determinadas pelo Presidente das República. Corroborando os objetivos da Política Nacional de Defesa de garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial e de contribuir para a estabilidade regional.

Apesar do foco da legislação brasileira na Segurança Humana, a requisição de apoio às Forças Armadas foi necessária, pois as forças têm o aparato logístico e o pessoal necessário para contribuir com as atividades de controle fronteiro, patrulhamento, interiorização e outros. A atuação das Forças Armadas veio somar com outros órgãos federais e estaduais e não comprometeu o acolhimento dos

venezuelanos, tampouco atentou contra a dignidade da pessoa humana. Contudo, no que se refere à segurança e à defesa, trouxe mais estabilidade para a região, reduzindo a sensação de insegurança e aumentando a proteção da fronteira.

Assim, entende-se que a decisão do governo brasileiro de utilizar as Forças Armadas na recepção dos migrantes forçados venezuelanos no estado de Roraima uniu as melhores qualidades da Segurança Humana, previstas na nova lei de migração e na lei do refugiado, e da Defesa Nacional, prevista em sua missão constitucional.

De um lado, as Forças Armadas, por meio da Operação Acolhida, estabelecem os vínculos com a Segurança Humana ao coordenar e executar o ordenamento da fronteira, realizando a recepção, a identificação, a fiscalização sanitária, a imunização, a regularização migratória e a triagem dos venezuelanos; o acolhimento, garantindo a dignidade dos deslocados venezuelanos, provendo abrigos e refeições; e a interiorização que oferece a inserção socioeconômica dos venezuelanos em outras regiões do Brasil.

Por outro lado, as Forças Armadas também promovem a Defesa Nacional, protegendo, por meio da Operação Controle, suas fronteiras de ameaças externas, sua soberania e os interesses nacionais, fazendo valer suas leis internas de segurança e de acolhimento dos migrantes forçados.

Finalizando a presente pesquisa, a tese apresentada fica validada pelo estudo de caso. Contudo, entende-se que, por se tratar de um estudo de caso único, a tese não deve ser generalizada, mas serve de um ponto de partida para novas pesquisas e até mesmo como entendimento inicial para situações semelhantes, tendo em vista a dimensão da fronteira terrestre brasileira e a situação peculiar de cada um dos 10 diferentes países que possuem respectivamente seus históricos de problemas, de políticas e de conflitos internos.

Em razão da indisponibilidade de tempo para aprofundar a pesquisa, recomenda-se para trabalhos futuros a inserção de novos estudos de caso utilizando o modelo de análise elaborado nesta pesquisa para que os resultados obtidos possam ser comparados, refutados ou confirmados. Como sugestões de casos a estudar temos: a migração dos haitianos para o Brasil, iniciado em 2010 e que aprofundou as discussões internas sobre a acolhida humanitária e da reformulação do entendimento das leis migratórias e de refugiados sob a luz da segurança humana; o deslocamento de refugiados venezuelanos para países como Colômbia,

Equador e Peru, que recebem a maior porcentagem desses imigrantes e encontram dificuldades similares às vividas pelo Brasil em relação a dicotomia entre segurança nacional e segurança humana, inclusive com a experiência de emprego de suas Forças Armadas para garantir um melhor ordenamento na fronteira.

Um segundo assunto relevante a ser trazido à discussão são as decisões políticas nacionais ligadas tanto à política internacional quanto a situação ideológica dos governos nos períodos estudados, a fim de compreender como adequar e potencializar uma melhor recepção dos migrantes forçados no Brasil sem renunciar à proteção do indivíduo e a Defesa Nacional.

Por fim, sugere-se a inclusão das discussões sobre Defesa Nacional na agenda de formulação de políticas públicas sobre migração e refugiados, para que o Brasil possa manter sua soberania e seus interesses ao mesmo tempo em que proporciona guarida aos migrantes forçados.

REFERÊNCIA

A ECONOMIA de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas. **Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

ABBAS, Madeline-Sophie. Conflating the Muslim refugee and the terror suspect: responses to the Syrian refugee “crisis” in Brexit Britain. **Ethnic and Racial Studies**, v. 42, n. 14, p. 2450-2469, 2019.

ACNUR. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. 2019.

ACNUR. **Cartagena+30**: países da América Latina e o Caribe adotam Plano de Ação. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/cartagena30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adotam-plano-de-acao-comum/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n. 46, v.2, p. 53-86, 2003.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, fronteiras, margens. Redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. **Civitas**, v. 13, n. 1, p. 9-26, 2013.

ANNONI, Danielle; MANZI, Maria Júlia Lima. Política migratória brasileira e seus reflexos para os estados da UNASUL: um estudo a partir do tratamento dado pelo Brasil ao caso dos haitianos. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, v. 49, n.146, p. 61-83, 2016.

ANDRADE. José H. Fischel. **A política de proteção de refugiados da Organização das Nações Unidas** - sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ANDRADE. José H. Fischel. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 48, v. 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. 2005, p. 60-96.

ANDRADE, José H. Fischel; MARCOLINI, Adriana. A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 45, v. 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. 2002, p. 168-176.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília-DF: UnB, 2002. 936 p.

BALDWIN, David A. The concept of security. **Review of International Studies**. [S. l.], n. 23, p. 5-26, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras**: volume II, 1891. 3. ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2012.

BARICHELO, Stefania Eugenia. A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América Latina: da convenção de 51 ao plano de ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, jan./jun. 2012.

BARICHELO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014.

BARNETT, Michael N. Refugees and humanitarianism. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio – sua história. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, ed. 35. Jul. 2010.

BARTELEGA, Camila Franco. **A assistência internacional aos refugiados: da Liga das Nações ao Pós-Guerra Fria**. 2007. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2007.

BELLAMY, Alex J. Pragmatic solidarism and the dilemmas of humanitarian intervention. **Journal of International Studies**. [S. l.], v. 31, n. 3, p. 473-497, 2002.

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

BETTS, Alexander. **Survival migration**: failed governance and the crisis of displacement. Cornell University Press, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. **Dimensões**, n. 27, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 16 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890. **Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil**. 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907. **Providencia sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional**. 1907. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>. Acesso em 25 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.264, de 19 de abril de 1873. **Promulga o Tratado de extradição celebrado em 13 de novembro de 1872 entre o Brasil e a Grã-Bretanha**. 1873. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=408078&id=14381539&idBinario=15765267>. Acesso em: 19 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. **Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração**. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. **Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela**. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm#:~:text=Reconhece%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20vulnerabilidade,na%20Rep%C3%BAblica%20Bolivariana%20da%20Venezuela.&text=Considerando%20a%20necessidade%20de%20acolhimento,Art. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. **Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária**. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 13.990, de 12 de janeiro de 1920. **Promulga o Tratado de Paz entre os países aliados, associados e o Brasil de um lado e de outro a Alemanha, assinado em Versailles em 28 de junho de 1919.** 1920. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-13990-12-janeiro-1920-540701-publicacaooriginal-41503-pe.html>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930. **Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências.** 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 25.796, de 10 de novembro de 1948. **Manda executar o Acôrdio Administrativo entre o Brasil e a Concessão Preparatória da Organização Internacional e refugiados, firmado no Rio de Janeiro, a 30 de abril de 1948.** 1948. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=448465&id=14229031&idBinario=15637741>. Acesso em 10 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.** 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. **Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.** 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. **Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.** 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm. Acesso em 6 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989. **Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 38 de julho de 1951.** 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98602.htm. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990. **Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 406, de 4 de Maio de 1938. **Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.** 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. **Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.** 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 6 set. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. **Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências.** 1945. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7967-18-setembro-1945-416614-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 25 ago. 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978. **Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências.** 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6620.htm#art55. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.** 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a lei de migração.** 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 2 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.** 2018c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em 11 jun. 2020.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa.** 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decetolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-anexo-pl.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa/Estratégia Nacional de Defesa**. 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números**. 2017c. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf. Acesso em 8 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números 4ª edição**. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em 4 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fronteira Brasil-Venezuela: 5.0 Quadro Resumo**. 1973. Disponível em: <http://pcdl.itamaraty.gov.br/pt-br/venezuela.xml>. Acesso em: 7 Maio 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Solidariedade com os venezuelanos**. 3 set. 2018e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-artigos/19427-solidariedade-com-os-venezuelanos-efe-3-09-2018-espanhol>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Operação Acolhida**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 2 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 3121**. Ação Cível Originária proposta pelo Estado de Roraima em face da União na qual pleiteia a concessão de tutela antecipada para obrigar ré a promover medidas administrativas na área de controle policial, saúde, vigilância sanitária, bem como a transferência de recursos adicionais para suprir custos que vem suportando para a prestação de serviços públicos em favor de cidadãos venezuelanos, e ainda o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela ou a limitação do ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil. Relatora: Min. Rosa Weber, 8 de agosto de 2018d.

BRIGGS, Arthur. **Extradição: tratados vigentes entre o Brasil e outros países**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.

BRUCAN, Silviu. **The dissolution of power: a sociology of international relations and politics**. New York: Knopf, 1971.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu legado na constituição do Estado brasileiro contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 1, p. 47-64, 2014.

BUXTON, Julia. VENEZUELA: DEEPER INTO THE ABYSS. **Revista de Ciencia Política**, v. 38, n. 2, 2018.

BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**. London, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. New York: Cambridge, 2009.

BUZAN, Barry, WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABALLERO, Manuel. **Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)**. 3. ed. Caracas: Alfadil, 2003, 222 p.

CANNON, Barry. Venezuela, April 2002: Coup or popular rebellion? The myth of a united Venezuela. **Bulletin of Latin American Research**, v. 23, n. 3, p. 285-302, 2004.

CÁRDENAS, José R. A nation divided: Venezuela's uncertain future. **World Affairs**, v. 176, n. 6, p. 47-54, 2014.

CARNEIRO, Camilo Pereira. **Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata**. Porto Alegre: Editora Ideograf, 2016.

CARNEIRO, Wellington Pereira; COLLAR, Janaína Matheus. Reflexões sobre a Questão Racial e o Refúgio no Sistema Brasileiro. *In*: RODRIGUES, V. (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha/Espírito Santo: Nuare – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 9-34.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. 2. ed. Brasília-DF: UnB, 2001. 305 p.

CARVALHO, Marco Antônio. PCC recruta venezuelanos em prisão em Roraima e amplia frente internacional. **O Estado de São Paulo**, Boa Vista, 5 jan. 2018. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-nova-ofensiva-pcc-recruta-venezuelanos-em-prisao-de-roraima,70002138829>. Acesso em 23 maio 2020.

CASA CIVIL. Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020. **Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt120-20-ccv.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo**. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra 2019.

CERÁVOLO, Luís Eduardo Santos; PAIVA, Ana Luiza Bravo e; FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte. *In*: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu: IDESF, v. 4, 2020. p. 217-241.

CHAVES, Alan; OLIVEIRA, Valéria; COSTA, Emily Costa. Venezuela fecha fronteira com o Brasil. G1 RR, Pacaraima, 21 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/21/venezuela-fecha-fronteira-com-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CHÁVEZ, Hugo. Año del Salto Adelante. Hacia la construcción del Socialismo del siglo XXI. **Selección de discursos del presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez Frías**, 2005.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **História das idéias políticas**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985. 399p.

CICV. **Direito Internacional Humanitário e o direito internacional dos direitos humanos: Analogias e diferenças**. 2018. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5yblf.htm>>. Acesso em 19 jan. 2018.

COKER, Trudie O. Globalization and state capital accumulation: Deteriorating economic and political rights in Venezuela. **Latin American Perspectives**, v. 26, n. 5, p. 75-91, 1999.

CORRALES, Javier. Latin America: A Setback for Chávez. **Journal of Democracy**, v. 22, n. 1, p. 122-136, 2011.

CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

CORRALES, Javier; HIDALGO, Manuel. The hybrid regime of Hugo Chavez in transition (2009-2013). **Desafios**, v. 25, n. 1, p. 45-84, 2013.

COSTA, Gustavo Villela Lima da. Governamentalidade e soberania na fronteira Brasil-Bolívia: segurança nacional e saúde. **Revista de Ciências Sociais**, v. 61, n. 2, p. 373-404, 2018.

CORRÊA, Cyneida. PF fecha fronteira do Brasil com a Venezuela após decisão judicial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2018. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pf-fecha-fronteira-do-brasil-com-a-venezuela-apos-decisao-judicial,70002434640>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CORRÊA, Glauco Corbari. A política de defesa do Brasil no século XXI. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 8, n. 31, p. 29-38, 2014.

COUTINHO, Daniela Ribeiro; LOXCA, Lúcia; MORENO, Antônia Sarjado. Políticas públicas em relação à crise de acolhimento ao refugiado no Brasil: como o governo está reagindo a esta questão? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2006, Natal, RN. **Anais...**

COVID-19 coronavirus pandemic. 2021. Disponível em: https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdvegas1? Acesso em 14 jan. 2021.

CRISPIM, Hilquias Moura; VINCENZI, Brunela Vieira de. O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: um problema de reconhecimento. *In*: ANNONI, Danielle (coord). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018.

CYR, Jennifer. Que veinte años no es nada: Hugo Chávez, las elecciones de 2012 y el continuismo político venezolano. **Revista de Ciencia Política (Santiago)**, v. 33, n. 1, p. 375-391, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. Apontamentos sobre a tutela jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 17, n. 1, p. 89-106, 2019.

DIAS, Guilherme M. Responsibility to protect: new perspectives to an old dilemma. *In*: _____. **International Law: contemporary issues and future developments**. [S. l.]: Sanford R. Silverburg, 2011.

DIEME, Kassoum *et al.* Autorizações concedidas a imigrantes pela Coordenação Geral de Imigração Laboral. *In*: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**. Relatório Anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019. p. 20-42.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. 3. ed. New York: Cornell University, 2013.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 459-501, Set/Dez 2009.

ELIE, Jérôme. Histories of refugee and forced migration studies. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

ELLIS, Evan. El impacto migratorio y de seguridad en Colombia por el colapso de Venezuela. **Instituto de investigaciones estratégicas de la Armada de México**, 2017.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017.

FIGUEIRA, Rickson Rios; FIGUEIREDO, Júlia Petek. **A pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima.** 2020. Disponível em: <http://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/a-pandemia-de-covid-19-e-seus-impactos-sobre-a-operacao-acolhida-e-a-gestao-da-imigracao-venezuelana-em-roraima>. Acesso em: 14 jan. 2021.

FISCHER, Dietrich. Invulnerability without threat: The Swiss concept of general defense. **Journal of Peace Research**, v. 19, n. 3, p. 205-225, 1982.

FOLHA Web. Enquete questiona o aumento da criminalidade em Roraima. **Folha BV**, Boa Vista, 30 ago. 2018. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Enquete-questiona-o-aumento-da-criminalidade-em-Roraima/43390>. Acesso em 23 maio 2020.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, janeiro 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2020.

FRAZÃO, Samira Moratti. Política migratória brasileira e a construção de um perfil de migrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, v. 10, n. 20, p. 1103-1128, 2017.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar; MALLÉN, Ana. Polarization, participatory democracy, and democratic erosion in Venezuela's twenty-first century socialism. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 681, n. 1, p. 62-77, 2019.

GATRELL, Peter. **A whole empire walking: refugees in Russia during World War I.** Indiana: Indiana University Press, 1999.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences.** London: MIT Press, 2005.

GOMES, Victor Leandro Chaves; LENA, Hélio de. A construção autoritária do regime civil-militar no Brasil: Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais (1964-1969) DOI10. 5216/o. v14i1. 28996. **OP SIS**, v. 14, n. 1, p. 79-100, 2014.

GORDO, Adolpho. **A expulsão dos estrangeiros.** São Paulo: Espíndola & Comp., 1913.

GRAJALES, Martha; HERNÁNDEZ, Maria. Chavism and criminal policy in Venezuela, 1999-2014. **International journal for crime, justice and social democracy**, v. 6, n. 1, p. 164-185, 2017.

GUERRA, Sidney. Alguns aspectos sobre a situação jurídica do não nacional no Brasil: da lei do estrangeiro à nova lei de migração. **Revista Direito em Debate**, v. 26, n. 47, p. 90-112, 2017.

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

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Tradução Berilo Vargas. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. New York: Cambridge, 2005.

HATHAWAY, James C. The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 33, n. 2, Apr. 1984, p.348-380.

HENDERSON, Conway W. **Understanding international law**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

HETLAND, Gabriel. Chavismo in Crisis: To stay in office, the Venezuelan government must address its major weaknesses. **NACLA Report on the Americas**, v. 48, n. 1, p. 8-11, 2016.

HIDALGO, Manuel. Hugo Chavez's" Petro-Socialism". **Journal of Democracy**, v. 20, n. 2, p. 78-92, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviathan or the matter, forme, and power of a common-wealth ecclesiasticall and civil**. Preparação Rod Hay. New York: Touchstone, 1997. 445p.

HOLLENBACH, David. Religion and forced migration. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOWARD-HASSMANN, Rhoda E. The Right to Food under Hugo Chávez. **Hum. Rts. Q.**, v. 37, p. 1024, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Venezuela: crise humanitária alastra-se para o Brasil**. New York, NY, 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em: 17 maio 2020.

IBGE. **Municípios da faixa de fronteira**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=sobre>. Acesso em 13 jan. 2021.

ICISS. **The responsibility to protect**: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Center, 2001.

IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação: 1822-1914. *In: X ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA. Anais [...]*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2010.

JAMES, Malcolm. Care and cruelty in Chios: the “refugee crisis” and the limits of Europe. **Ethnic and Racial Studies**, v. 42, n. 14, p. 2470-2489, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias? **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 2, p. 409-449, 1º sem. 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240p.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André Lima. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30**. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

KALOGERAKI, Stefania. Opposition to Syrian refugees and immigrants during the Refugee Crisis in Greece. **Journal of Modern Greek Studies**, v. 37, n. 2, p. 361-395, 2019.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano. 2016.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti; LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 2, p. 195-209, 2017.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 4. ed. Boston: Longman, 2012.

KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. Objetiva, 2015.

KOH, Harold Hongju. Why do nations obey international law? **The Yale Law Journal**, [S. I.], v. 106, p. 2599-2659, 1997.

LANZA, André Luiz; LAMOUNIER, Maria Lucia. A América Latina como destino dos imigrantes: Brasil e Argentina (1870-1930). **Cadernos Prolam/USP**, v. 14, n. 26, p. 90-107, 2015.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. *In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

LEE, James. Migration and expansion in Chinese history. *In: MCNEILL, William H.; ADAMS, Ruth S. (ed.). Human migration: patterns and policies*. London: Indiana University Press, 1978.

LEITE, Leonardo Queiroz. O Direito Internacional dos Direitos Humanos: reflexões sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua influência no ordenamento jurídico brasileiro. In: XI Encontro de Pesquisadores do Uni FACEF - Centro Universitário de Franca, 2010, Franca/SP. **ANAIS** - Artigos Completos. Franca/SP: Uni FACEF, 2010.

LOESCHER, Gil. **Beyond charity**: International cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press, 1993.

LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. ONU e segurança coletiva no século XXI: tensões entre autoridade política e exercício efetivo da coerção. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 1, p. 9-48, 2009.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica**: volume III. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. The Pro Homine principle as a fundamental aspect of International Human Rights Law. **Meridiano 47**, 17: e17003, 2016.

MCADAM, Jane. **Complementary protection in international refugee law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MCCOY, Jennifer. The Referendum in Venezuela: one act in an unfinished drama. **Journal of Democracy**, v. 16, n.1, p. 109-123, 2005.

MCNEILL, William H. Human migration: a historical overview. In: MCNEILL, William H.; ADAMS, Ruth S. (ed.). **Human migration**: patterns and policies. London: Indiana University Press, 1978.

MELÉNDEZ, José Juan Pérez. Reconsiderando a política de colonização no Brasil Imperial: os anos da Regência e o mundo externo. **Revista Brasileira de História**, v. 34, n. 68, p. 35-60, 2014.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Tradução Ivonne Jean. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 384 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. **Operações em Roraima visam à coordenação e à segurança de venezuelanos que fogem da crise humanitária**. 15 mar. 2018, Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQl/content/id/8724919. Acesso em: 2 maio 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Legislações**. 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/legislacao>. Acesso em: 3 maio 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **COVID-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 14 jan. 2021.

MØLLER, Bjørn. The concept of security: the pros and cons of expansion and contraction. In: 18th GENERAL CONFERENCE OF IPRA, 2000, Tampere, Finland. **Anais...** Copenhagen: CPRI Peace Research Institute, 2000.

MORAES, Ana Luisa Zago de. A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao Estado Novo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 32, n. 32, 2014.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do Título de Doutor na área de Ciência Política. Campinas, 2012.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília-DF: UnB, 2003. 1152 p.

MORSINK, Johannes. **The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting, and intent**. Pennsylvania: PENN, 1999.

MURPHY, Alexander B. The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations. **Cambridge Studies in International Relations**, v. 46, n. 1, p. 81-120, 1996.

NICOLÁS Maduro manda fechar fronteira da Venezuela com Brasil. **G1**. Jornal Nacional. 21 fev. 19. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/02/21/nicolas-maduro-manda-fechar-fronteira-da-venezuela-com-brasil.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2020.

NUNCA vi exército de outro país jogar bomba de gás no Brasil, diz coronel brasileiro sobre confronto na fronteira. **G1**, Roraima, 23 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/23/nunca-vi-outro-pais-jogar-bomba-d-e-gas-no-brasil-diz-coronel-brasileiro-sobre-confronto-na-fronteira.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2020.

NUNES, Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2012.

OIM. **International Migration Law nº 34: Glossary on Migration**. Geneva: IOM, 2019a. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

OIM. **World Migration Report 2020**. 2019b.

OLEGÁRIO, Thaís Fleck. A ideia de nação para a Doutrina de Segurança Nacional no Brasil. **Revista Eletrônica História em Reflexão**, v. 11, n. 21, p. 95-111, 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A migração regular no Brasil: movimentação e registros. *In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M. Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019a. p. 75-91.*

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.13, n.1, p. 219-244, 2019b.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O fim da guerra fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. **Revista Aurora**, v. 3, n. 1, 2009.

OLIVEIRA, Camila De' Carli Cardoso de. O Brasil e a proteção complementar humanitária. **Mural Internacional**, v. 8, n. 1, p. 121-133, 2017.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. **Military Review**, 2018.

OLIVEIRA, Nilo Dias de. Os primórdios da doutrina de segurança nacional: a Escola Superior de Guerra. **História (São Paulo)**, v. 29, n. 2, p. 135-157, 2010.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 02 dez. 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E). Acesso em: 21 jan. 2018.

ONU. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em: 18 jan. 2018.

ONUBR. **A ONU e o Direito Internacional**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/direito-internacional/>. Acesso em: 20 jan. 2018.

PANTOULAS, Dimitris; MCCOY, Jennifer. Venezuela: an unstable equilibrium. **Revista de Ciencia Política**, v. 39, n. 2, 2019.

PARIS, Rolando. Human Security: paradigm shift or hot air? **International Security**. [S. I.], v. 26, n. 2, p. 87-102, Fall 2001.

PAULI, Eridiana; ALMEIDA, Luciane Pinho de. Atendimento à população venezuelana no Brasil: uma análise da “reserva do possível” e do mínimo existencial. **TraHs-Trayectorias Humanas Trascontinentales**, n. NE 4, 2019.

PEDUZZI, Pedro. Fronteira com a Venezuela é reaberta: decisão foi tomada pelo TRF1, em resposta ao recurso da AGU. Agência Brasil, Brasília, 7 ago. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-08/fronteira-com-venezuela-e-reaberta>. Acesso em 12 jun. 2020.

PEDUZZI, Pedro; PONTES, Felipe. AGU recorre ao TRF1 contra fechamento de fronteira com a Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, 7 ago. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-08/agu-recorre-ao-trf1-contrafechamento-de-fronteira-com-venezuela>. Acesso em: 12 jun. 2020.

PEREIRA, José Carlos; CARVALHO, Letícia; PARISE, Paolo. Venezuelanos acolhidos na missão paz: do lugar para descanso à incidência política e inserção social. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord). **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

PIATKOWSKA, Sylwia J.; HÖVERMANN, Andreas; YANG, Tse-Chuan. Immigration influx as a trigger for right-wing crime: a temporal analysis of hate crimes in germany in the Light of the ‘Refugee Crisis’. **The British Journal of Criminology**, v. 60, n. 3, p. 620-641, 2020.

PINA, Camila Cuenca; SILVA, César Augusto Silva da. Imigração haitiana e política migratória brasileira atual: entrevista com haitianos em Mato Grosso do Sul. *In*: ANNONI, Danielle (coord). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018.

PINTO, Anselmo Orlando. Discriminação social: um fenômeno que atenta contra a dignidade da pessoa humana. **Kalagatos**, Fortaleza, v. 12, n. 23, p. 33-61, Inverno 2015.

PINTO, Sónia Reis. **A migração de haitianos para o Brasil e os usos da razão humanitária**. 2014. 103 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras**: volume III 1934. 3. ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2012.

POLÍCIA FEDERAL. **Imigração Venezuela-Brasil**. 2019. Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao_Novembro_2019_VFinal_RETIFICADA/view. Acesso em 7 fev. 2020.

PONTES, Marcos Rosas Degaut. O que é segurança? **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília, n. 9, p. 9-28, maio 2015.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2015, 1.088 p.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018, 1.232 p.

PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras: volume IV 1937**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2012.

POYNTING, Scott; BRISKMAN, Linda. Asylum seekers in the global context of xenophobia: Introduction to the special issue. **Journal of sociology**, v. 56, n. 1, p. 3-8, 2020.

PRAZERES, Leandro. "Não posso deixar que Roraima vire um campo de concentração", diz governadora sobre venezuelanos. **UOL**, Brasília, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/04/18/nao-posso-deixar-que-roraima-vire-um-campo-de-concentracao-diz-governadora-sobre-venezuelanos.htm>. Acesso em: 23 maio 2020.

PRODANOV, Cleber C.; FREITAS, Ernani C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo, 2011.

REDIN, Giuliana; BARBOSA, Juliana Graffunder. Da Segurança Internacional à Segurança Humana: Implicações do instituto jurídico do Refúgio e o caso da política externa bilateral Brasil--Haiti na questão imigratória. **Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, v. 15, n. 141, 2014.

RELATÓRIO da visita técnica do GNDH ao estado de Roraima para avaliação da situação da população local e dos imigrantes venezuelanos. **CNPG e GNDH**. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/aa_ppdeficiencia/CNDH_COPEDPDI/Relatorio_GNDH/RELAT%C3%93RIO_DE_VISITA_T%C3%89CNICA_DO_GNDH.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, Alex. Acnur: concessão de refúgio a venezuelanos pelo Brasil é um "marco". **Agência Brasil**. 6 dez. 2019a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/acnur-concessao-de-refugio-venezuelanos-pelo-brasil-e-um-marco>. Acesso em 16 jun. 2020.

RODRIGUES, Alex. Fechamento da fronteira com a Venezuela completa dois meses: venezuelanos se aventuram por rotas alternativas para chegar ao Brasil. **Agência Brasil**, Brasília-DF, 20 abr. 2019b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/fechamento-da-fronteira-com-venezuela-completa-dois-meses>. Acesso em: 17 jun. 2020.

RODRIGUES, Edílson. RR sofre com o aumento de crimes cometidos por imigrantes. Folha BV, Boa Vista, 15 jun. 2019c. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/RR-sofre-com-o-aumento-de-crimes-cometidos-por-imigrantes/54433>. Acesso em: 23 maio 2020.

ROJAS, Pedro Rodríguez. Venezuela: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI. **Política y cultura**, n. 34, p. 187-211, 2010.

RORAIMA. **Decreto nº 22.199-E de 6 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. Boa Vista: Governo do Estado, 2016. Disponível em: http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/12/doe-20161206.pdf. Acesso em: 17 maio 2020.

RORAIMA. **Decreto nº 24.469-E, de 4 de dezembro de 2017**. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social - econômica na Venezuela. Boa Vista: Governo do Estado, 2017. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

RORAIMA. **Decreto nº 24.824-E, de 22 de fevereiro de 2018**. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social humanitária na Venezuela. Boa Vista: Governo do Estado, 2018a. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24.824.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

RORAIMA. **Decreto nº 25.681-E, de 1º de agosto de 2018**. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências. Boa Vista: Governo do Estado, 2018b. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/decretos-estaduais/135-decretos-estaduais-2018/1686-decreto-25681-e-de-1-de-agosto-de-2018>. Acesso em: 13 maio 2020.

ROTHSCHILD, Emma. What is security? **Daedalus**, Cambridge, v. 124, n. 3, p. 53-98, Summer 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 5-24, 2010.

SADEGHI, Sahar. Racial boundaries, stigma, and the re-emergence of “always being foreigners”: Iranians and the refugee crisis in Germany. **Ethnic and Racial Studies**, v. 42, n. 10, p. 1613-1631, 2019. ROTHSCHIL

SAGARZAZU, Iñaki. Venezuela 2013: un país a dos mitades. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 34, n. 1, p. 315-328, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**. v. 33. n. 2, julho/dezembro 2011.

SANDRI, Elisa. ‘Volunteer Humanitarianism’: volunteers and humanitarian aid in the Jungle refugee camp of Calais. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 1, p. 65-80, 2018.

SANTANA, Bruno Borges; GOMES, Fernando Soares; BRAGA, Fernando Ursine. A questão dos refugiados no Brasil: uma breve análise geopolítica, legal e conjuntural. **Revista do CAAP**, [S. l.], v. XXI, n. 2, p. 3-17, 2015.

SANTOS, Amanda Pereira dos. A Fundação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). **Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade**, n. 18, p. 120-145, 2017.

SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos; MELO, Luiz Renato de Souza. Os “refugiados” haitianos e a intervenção judicial para a garantia dos Direitos Fundamentais. **Revista Quaestio IURIS**, v. 9, n. 4, p. 1824-1840, 2016.

SCHOLTE, Jan Aart. **Globalization: a critical introduction**. 2 ed. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

SEPLAN. **Anuários, artigos técnicos, infográficos 2020 e acervos**. 2020. Disponível em: <https://linktr.ee/cgees.rr>. Acesso em: 17 maio 2020.

SEYFERTH, Giralda. Imigração, colonização e identidade étnica (notas sobre a emergência da etnicidade em grupos de origem europeia no sul do Brasil). **Revista de Antropologia**, p. 57-71, 1986.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. *In*: FILHO; MORAES (org.). **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 49-81.

SILVA, João Carlos Jarochinski Silva. Uma política migratória reativa e inadequada - A migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Migrações Sul-Sul**, 2ª ed., Campinas: NEPO UNICAMP, p. 637-650, 2018.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 15-30, 2017.

SIMÕES, André; CAVALCANTI, Leonardo; PEREDA, Lorena. Movimentação do trabalhador migrante no mercado de trabalho formal. *In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M. Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019. p. 50-72.

SIMÕES, Gustavo da Frota (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017. 112 p.

SINGH, Ashika L. Arendt in the refugee camp: The political agency of world-building. **Political Geography**, p. 102149, 2020.

SISMIGRA. **SISMIGRA**. 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra>. Acesso em: 7 fev. 2020.

SOUZA, Lúcio Alves de. **Uma análise do processo decisório, do planejamento e da execução da Operação Acolhida**. 2019. TCC apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército para obtenção do Título de Especialista em Política, Estratégia e Administração Militar. Rio de Janeiro, 2019.

SPERANZA, Clarice Gontarski. European Workers in Brazilian Coalmining, Rio Grande do Sul, 1850–1950. **International Review of Social History**, v. 60, n. S1, p. 165-183, 2015.

STRATEGIC COMMENTS. **Venezuela's deepening crisis**, v. 23, n. 6, p. x-xii, 2017.

TANQUES chegam a Santa Elena e Maduro fecha a fronteira. **Folha BV**, Boa Vista, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/POLITICA/Roraima/Tanques-chegam-a-Santa-Elena-e-Maduro-fecha-a-fronteira/50238>. Acesso em: 13 jun. 2020.

THER, Philipp. **The dark side of nation-states: ethnic cleansing in modern Europe**. Tradução do alemão Charlotte Kreuzmüller. New York: Berghahn Books, 2014.

TORRES, Veruska; SOLÍS, Jennifer; BELLO, Alejandro. Alcance de mecanismos de cooperación regional frente a la crisis política en Venezuela. **Revista de ciencias sociales**, v. 25, n. 1, p. 208-223, 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. *In: XXXIII Curso de Direito Internacional organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA*. Rio de Janeiro, 18 e 21-22 ago. 2006.

UNITED NATIONS. **Human development report 1994**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

VATTEL, Emer de. **Law of nations**. Carnegie Institution of Washington, 1916.

VEDOVATO, Luis Renato. Ação civil originária entre Venezuela e Brasil: a construção do direito de ingresso. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

VENEZUELA pede ao Brasil que proteja imigrantes em Roraima. **Folha de São Paulo**, Caracas e São Paulo, 19 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/governo-venezuelano-pede-que-brasil-proteja-seus-cidadãos-em-rondonia.shtml>. Acesso em: 13 jun. 2018.

VENEZUELAN, A.; AUSMAN, James. The devastating Venezuelan crisis. **Surgical neurology international**, v. 10, 2019.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. [S. l.]: Gradiva, 2002.

WHITTALL, Jonathan; REIS, Renata; DEUS, Susana de. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergência. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: MSF, 2016. p. 11-35.

WOLFERS, Arnold. “National Security” as an ambiguous symbol. **Political Science Quarterly**. [S. l.], v. 67, n. 4, p. 481-502, Dec 1952.

YIN, Robert K. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. Los Angeles: SAGE, 2018.

ZAUM, Dominik. **The sovereignty paradox: the norms and politics of international Statebuilding**. New York: Oxford University Press, 2007.

ZOLBERG, Aristide R. **A nation by design: Immigration policy in the fashioning of America**. Harvard University Press, 2009.

ZOLBERG, Aristide R. International migration policies in a changing world system. *In*: MCNEILL, William H.; ADAMS, Ruth S. (ed.). **Human migration: patterns and policies**. London: Indiana University Press, 1978.

ZOLBERG, Aristide R. The formation of new states as a refugee-generating process. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 467, n. 1, p. 24-38, 1983.