



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVRSITÁRIO DE PORTO NACIONAL  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**ROBERTO DE SOUSA CIRILO GOMES**

**O PAPEL DO ACNUR NO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DOS  
VENEZUELANOS EM 2018-2019:  
UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA NEOLIBERAL**

PORTO NACIONAL – TO  
2021

**ROBERTO DE SOUSA CIRILO GOMES**

**O PAPEL DO ACNUR NO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DOS  
VENEZUELANOS EM 2018-2019:  
UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA NEOLIBERAL**

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus de Porto Nacional, para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais sob a orientação do Prof. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda.

Orientador: Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

PORTO NACIONAL – TO  
2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

G633p Gomes, Roberto de Sousa Cirilo.

O papel do ACNUR no processo de interiorização dos venezuelanos em 2018-2019: uma abordagem institucionalista neoliberal. / Roberto de Sousa Cirilo Gomes. – Porto Nacional, TO, 2021.

70 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2021.

Orientador: Jan Marcel Almeida Freitas Lacerda

1. Migrações Internacionais. 2. Crise de Refugiados. 3. Organizações Internacionais. 4. Institucionalismo neoliberal. I. Título

**CDD 320**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

**ROBERTO DE SOUSA CIRILO GOMES**

**O PAPEL DA ACNUR NO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DOS  
VENEZUELANOS EM 2018-2019  
UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA NEOLIBERAL**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais, do Campus de Porto Nacional, da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como parte das exigências para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais. Aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 12/04/2021.

Banca examinadora:

---

Professor. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda – Universidade Federal do Tocantins (Orientador)

---

Professora. Dra. Gleys Ially Ramos dos Santos – Universidade Federal do Tocantins (Examinador)

---

Professor. Dr. Italo Beltrão Sposito – Universidade Federal do Tocantins (Examinador)

*Dedico esta obra a todos meus familiares e amigos...*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para a realização desse trabalho, em especial minhas 2 mães, Laura Quarema e Francisca Quaresma, que me ensinaram a ter força e a trabalhar duro. Obrigado por serem tão batalhadoras e lutarem tanto por mim e pelos meus irmãos. Tenho tanto orgulho em ter duas mulheres tão guerreiras na minha vida. Saibam que tudo o que eu faço é pensando na felicidade de vocês.

Agradeço o meu orientador Prof. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda, que esteve presente em todas as etapas da realização dessa pesquisa, foi paciente durante todo o tempo, apesar de todos os desafios. Um agradecimento também, ao Prof. Dirceu Marchini, que acreditou no potencial da pesquisa, e me fez enxergar temas que outrora, não eram objeto de pesquisa dentro das Relações Internacionais. Ademais, agradeço aos bons professores do curso de Relações Internacionais, Prof. Ítalo; Gleys; Ana Lúcia; Fabiana; Carlos; Fernando F.; Fernando L.; Marcia; Rodolfo; Zé Pedro; bem como todas as contribuições e apoio do setor administrativo, comandado pela querida Reyjane.

Aos meus amigos, que estiveram comigo durante toda a graduação, minha enorme gratidão. Vocês são muito importantes e fazem parte dessa conquista. Agradeço ao Juliano, um amigo que irei levar para vida; agradeço ao Lucas, mais que um amigo, um irmão. Ademais, aos meus amigos, Igor, Francisco, Isaac, Gracy, Gabi, Maria Clara, Emily, Lothar e Alan, que me fizeram entender que os amigos são a família que a vida nos permite escolher.

## RESUMO

O campo das Relações Internacionais é frequentemente considerado um ramo da ciência política, mas também é um tema que envolve a história internacional, a economia, o direito internacional, e o estudo das teorias acerca do entendimento do sistema como um todo. Podemos considerar, portanto, um campo interdisciplinar, que será base para o estudo de caso dessa pesquisa: o processo de interiorização dos refugiados venezuelanos entre 2018-2019. Uma vez que, o mundo vivencia uma movimentação de refugiados sem precedentes, e esse processo não se limita apenas a Estados europeus. A América do Sul, atualmente, vive uma crise humanitária gigantesca, como o caso da Venezuela. Atualmente, o país não apresenta condições necessárias para que a sua população se sinta protegida. Cenário esse que, faz com que estas pessoas saiam de seu país de origem em busca de abrigo nos países vizinhos. Os refugiados que chegam ao país, requisitam assistência jurídica para lidar com inúmeras questões que podem ir desde a legalização de sua presença no Brasil até assuntos de ordem pessoal. Nesse sentido, temos as contribuições do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, afim de abordar as implicações e possibilidades da cooperação internacional, e a influência que essa agência da ONU, exerce nas políticas de Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Migrações Internacionais; Crise de Refugiados; Organizações Internacionais; Institucionalismo neoliberal.

## ABSTRACT

The field of International Relations is often considered a branch of political science, but it is also a topic that involves international history, economics, international law, and the study of theories about the understanding of the system as a whole. We can therefore consider an interdisciplinary field, which will be the basis for the case study of this research: the process of internalization of Venezuelan refugees between 2018-2019. Since the world experiences an unprecedented movement of refugees, and this process is not limited to European states. South America is currently experiencing a massive humanitarian crisis, such as Venezuela. Currently, the country does not have the necessary conditions for its population to feel protected. This scenario, which causes these people to leave their country of origin in search of shelter in neighboring countries. Refugees arriving in the country request legal assistance to deal with numerous issues ranging from the legalization of their presence in Brazil to personal matters. In this sense, we have the contributions of the United Nations High Commissioner for Refugees, in order to address the implications and possibilities of international cooperation, and the influence that this UN agency exerts on Brazilian state policies.

**Keywords:** International Migration; Refugee Crisis; International Organizations; Neoliberal institutionalism.



## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 – Marcos importantes no debate sobre migrações e refugiados.....	36
Figura 2 – Total de venezuelanos realocados pela Estratégia de Interiorização por mês 2018/2019.....	53
Figura 3 – Total de venezuelanos realocados pela Estratégia de Interiorização por local de destino, em dezembro de 2019.....	53
Figura 4 – Total de venezuelanos no mercado de trabalho formal por região.....	54
Quadro 1 – Vinte e um países ou áreas que hospedam os maiores números de migrantes internacionais, 2000 e 2017, número de migrantes (milhões).....	22
Quadro 2 – Em ordem cronológica: Federalização do atendimento humanitário aos migrantes e solicitantes de refúgio 2018-2020.....	59

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Número de registro de migrantes venezuelano de longos termos/residentes, por ano de entrada, 2015 a 2019.....	46
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AD	Ação Democrática
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-americanos
CGMI	Comissão Global sobre Migrações Internacionais
CIR	Comitê Intergovernamental para Refugiados
CTV	Central dos trabalhadores da Venezuela
COPEI	Comitê de Organização Política Eleitora Independente
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
ESMPU	Escola superior do Ministério Público da União
FGMD	Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GCM	Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular
GEPEDIR	Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional e Direitos Fundamentais
ICEM	Comitê Intergovernamental para Migração
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
NED	Fundação Nacional para Democracia
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OIM	Organização Internacional para Migrações
OIR	Organização Internacional para Refugiados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OIG	Organizações Internacionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGS	Organização não governamental
OUA	Organização da Unidade Africana
PICMME	Comitê Intergovernamental Provisório para Movimentos de Migrantes da Europa
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PAM	Plano de Ação México
PDVSA	Petróleo da Venezuela
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSUV	Partido Socialista Unido da Venezuela
PIB	Produto Interno Bruto
SISMIGRA	Portal de Imigração Laboral
UNASUL	União de Nações Sul -americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2</b>	<b>Os capítulos.....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>O PROCESSO MIGRATÓRIO INTERNACIONAL: DEFINIÇÕES E CONCEITOS.....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>O PAPEL DO ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA NEOLIBERAL.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>ACNUR e a proteção internacional dos refugiados.....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>CRISE DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL.....</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>ACNUR E O PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios internacionais geralmente são motivados em resposta a fatores como crescimento demográfico, conflitos armados, eventos ambientais, questões relacionadas a produção e trabalho, ou até mesmo a violação dos direitos humanos. O novo escopo global das migrações internacionais, assumiu uma dimensão ainda maior na era contemporânea, com a internacionalização da economia e o agravamento de disparidades sociais e econômicas. Em setembro de 2019, o Departamento de Assuntos Econômico e Sociais das Nações Unidas, DESA (2019), lançou um novo relatório que quantifica em 271.642.105 milhões o número de pessoa que migraram em âmbito internacional, só para o Brasil foram 735 mil.

Portanto, os processos migratórios por sua natureza apresentam grande complexidade tanto no que se refere as causas como as consequências individuais e coletivas desses deslocamentos. Nesse sentido, surgem questões práticas que geram reações por partes dos Estados, e Instituições internacionais que fazem parte desse debate, como o processo de classificação da pessoa migrante em: Migração, Refugiado, Asilo<sup>1</sup>. Atualmente, há a necessidade de enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais, como resposta as exigências de um mundo pluralista, destaca Bichara (2018).

Partindo dessa perspectiva, temos o papel dos Estados, e das Instituições Internacionais, uma vez que, os mesmos, tem dado ênfase ao fator migratório internacional a muitos anos, com realizações de Convenções e Fóruns Internacionais, já que o tema migração, permaneceu durante muitos anos a margem dos esforços de cooperação multilateral. Portanto, os Estados e Organizações Internacionais tem criado instituições temporárias e ad hoc para tratar dos vários aspectos relacionados ao processo migratório, como exemplo, o tema do presente estudo: o acordo entre Brasil e o Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que tem como objetivo, lidar com o grande número de migrantes venezuelanos, que começaram a chegar em larga escala a partir de 2018, por conta das graves violações dos direitos humanos na Venezuela.

---

<sup>1</sup> Segundo Gregori (2012), Migração: é todo movimento “espontâneo” de caráter voluntário, podendo ser documentado ou irregular. O Asilo: é um instituto jurídico característico da América Latina para proteção ao indivíduo perseguido frente a uma ameaça atual e efetiva; pode ser de caráter diplomático ou territorial. O Refugio: está previsto em legislação internacional e nacional. É admitido em casos de deslocamento forçado, causado por fundado temor de perseguição devido a raça, nacionalidade, opinião política, religião ou grupo social, ou ainda devido a grave e generalizada violação de direitos humanos no seu país.

O debate sobre a crise na Venezuela, é um debate histórico ao mesmo tempo contemporânea, uma vez que, esse processo ainda acontece nos dias atuais. A princípio, podemos observar, a partir dos anos 1980, a sociedade venezuelana iniciando seu processo de mudança e crise que ainda prossegue até hoje. Tornou-se uma das sociedades mais pobres, mais instável e violenta, segundo Briceno-León (2015). Tais características, foram base para os golpes de 1992, o que gerou uma crise institucional que viria incrementar a violência no país.

Após inúmeras políticas e o colapso da confiança nos partidos existentes na Venezuela, segundo Pereira (2020), Hugo Chávez foi eleito presidente em 1998, lançando a chamada “Revolução Bolivariana” através da Assembleia Constituinte de 1999. Para alguns autores, essa seria a primeira alternativa latino-americana de saída do neoliberalismo e ruptura com o Consenso de Washington. Ocorre diversas modificações na política venezuelana nesse período, com objetivo no crescimento econômico, e a produção de petróleo. Nesse sentido, temo a ascensão do populismo de Chávez, entretanto, essas políticas e ações estabelecidas geraram gastos excessivos ao governo, problemas políticos, além do descontrole de preços dos alimentos.

Apesar do grande enfrentamento de problemas sociais e econômicos, segundo Pereira (2020), Hugo Chávez conseguiu se eleger em 2006, e novamente em 2012, ano que não chegou a tomar posse, pois faleceu em 2013. Foi nesse período que emergiu Nicolás Maduro, onde deu continuidade a maioria das ações populistas desenvolvidas pelo governo anterior, no entanto, a inflação na Venezuela continuava a subir, ainda segundo Pereira (2020), os bens de consumo estavam cada vez mais escassos e, em 2014, a Venezuela entrou oficialmente em um estado de recessão.

Nesse sentido, com o agravamento da crise na Venezuela, como destaca Pereira (2020), a população começou a enfrentar problemas de abastecimento; diminuição de produtos básicos (alimentos, itens de higiene pessoal, medicamentos, insumos); diminuição da renda, devido a perda de poder aquisitivo da população, bem como, bens necessários a prestação de serviços de saúde. Esse processo, levou o abandono do país pela população. Conforme dados publicados em janeiro de 2020 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que quantifica em 4,5 milhões de venezuelanos que já deixaram o país. É importante ressaltar que, os venezuelanos são classificados como refugiados ou migrantes e estão em busca de melhores condições de vida para suas famílias, uma vez que viver na Venezuela está cada vez mais difícil. Portanto, o descontrole econômico, social e político gerados pelo então governo,

intensificou os problemas da população. Atualmente, Nicolás Maduro segue no poder e a população permanece sofrendo com a instabilidade instaurada no país. Deste cenário, resulta em uma cadeia de ações, como: a crise migratória e a busca por refúgio, o problema dos Estados em receber os Refugiados, e a atuação das Instituições Internacionais, como a forma mais institucionalizada de realizar cooperação internacional.

Ao analisarmos a entrada de migrantes venezuelanos entre os anos de 2017 e 2019, de acordo com sistema de tráfego da PF, foram 798.039 atendimentos, 504.142 entradas. Através desses dados, conseguimos compreender a dimensão dos desafios que determinados Estados acabam enfrentando ao receber o migrante. Isso acaba afetando diretamente na formulação das políticas nacionais, bilaterais e regionais de desenvolvimento e segurança. Como destaca Faria (2015):

Há exemplos vários de atitudes xenófobas e retrocessos relacionados à integração dos migrantes nas sociedades de destino, presentes diariamente no noticiário internacional. O contexto atual e as controvérsias contemporâneas do debate migratório têm, contudo, relação com ondas mais antigas de migrações e, assim, com tensões de longa data entre “movimentos populacionais” e “coesão nacional”. Vários elementos do debate político sobre as migrações atuais decorrem dessa tensão e incidem na visão do eleitor em relação ao migrante. No âmbito político, tal dicotomia se reflete na suscetibilidade dos partidos políticos dos países desenvolvidos/receptores à pressão da opinião popular quanto às migrações internacionais (FARIA, 2015 p. 40).

A cultura da exclusão ainda é forte nos dias atuais, motivo pelo qual os migrantes são vistos pelos governos como um problema. No caso brasileiro, os migrantes que chegam ao país requisitam assistência jurídica para lidar com inúmeras questões que podem ir desde a legalização de sua presença no Brasil até assuntos de ordem pessoal, familiar. Portanto, esses indivíduos precisam mais, em um primeiro momento, do acolhimento físico e psicológico e, em um segundo momento, ser inseridos em projetos de políticas públicas que lhes permitam conseguir moradia e emprego. Cabe ao Estado Brasileiro garantir a proteção desses imigrantes em consonância com acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Nesse sentido, o presente estudo preterir analisar a influência que as organizações internacionais exercem no processo institucional dos Estados, mais especificamente, analisar como o ACNUR tem colaborado com as novas políticas públicas adotadas pelo Brasil, através do processo de interiorização dos refugiados venezuelanos, a partir da ótica institucionalista neoliberal.

Assim, o problema do presente estudo é anunciado por meio do seguinte questionamento: Como o ACNUR influenciou a Operação Acolhida no Brasil para o processo de interiorização dos refugiados venezuelanos?

Nesse sentido, como forma de resolução da problemática, com fundamentação e adequada profundidade de investigação, o seguinte objetivo geral foi definido: Apresentar a influência do ACNUR, nas políticas do Estado brasileiro em relação aos refugiados, a partir de 2018, com processo de interiorização.

Afim de viabilizar a realização do objetivo geral do presente estudo, os seguintes objetivos específicos foram formulados: 1. Analisar o processo migratório internacional; 2. Estudar a atuação do ACNUR a partir da ótica institucionalista neoliberal; 3. Compreender a crise migratório venezuelana; e 4. Apresentar o processo de Interiorização do Venezuelanos.

É apresentado como justificativa para escolha do objeto de pesquisa o fato de que, com aumento significativo da migração forçada, alguns países receptores, para lidar com esse problema, procuram estabelecer acordos de cooperação, com objetivo em minimizar as suas perdas. No caso do Brasil, de acordo com Almeida (2021), esse processo se deu através da Operação Acolhida, criada em 2018, que teve como objetivo: receber com dignidade os migrantes e refugiados venezuelano, uma vez que a Venezuela enfrenta atualmente, uma crise político-econômico e êxodo de milhares de pessoas. Deste modo, as análises a respeito do papel do ACNUR, dentro do Brasil, são fundamentais para o enriquecimento do debate sobre o tema – que é pertinente e atual, em um período em que autores consideram de suma relevância a participação de organizações internacionais no processo migratório.

A escolha do tema da pesquisa, justifica-se, primeiramente, pelo fato que, a crise econômica e política pela qual a Venezuela passa, tornou-se a principal causa de um deslocamento da crise humanitária, assumindo o papel, que outrora era da Europa. Atualmente, de acordo com os dados do ACNUR, os venezuelanos estão no topo da lista mundial de novos solicitantes de refúgio e asilo. Portanto, é de suma importância os estudos e análises que identifiquem as contribuições dos agentes envolvidos nessa resposta à crise migratória venezuelana, principalmente dentro do território brasileiro.

Portanto, com base nos objetivos da pesquisa e como resposta ao problema, a hipótese a ser trabalhada é que: Frente ao grande número de refugiados venezuelanos que chegaram ao Brasil, a partir de 2018, o ACNUR, a partir do seu aparato institucional e com objetivo na inserção social dos refugiados venezuelanos em outras partes do Brasil,



foi capaz de influenciar as políticas de Estado brasileiro, através da estratégia de interiorização.

### 1.1 Metodologia

Conforme afirma Ander-Egg (1978, p.28 apud MARCONI; LAKATOS, 2003 p.155), “a pesquisa é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do desenvolvimento”. Nesse sentido, parte do pressuposto de um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico, e que tem como objetivo, encontrar caminhos para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

Partindo desse pressuposto, como destaca Marconi e Lakatos (2003), toda as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científico; em contrapartida, nem todos os ramos de estudo que empregam estes métodos são ciências. As autoras ressaltam que:

Dessas afirmações podemos concluir que a utilização de métodos científicos não é da alçada exclusiva da ciência, mas não há ciência sem o emprego de métodos científicos. Assim, o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (MARCONI; LAKATOS; 2003 p.83)

Nesse sentido, a proposta da pesquisa é seguir o método analítico, partindo do conhecimento geral acerca do processo migratório internacional e das Organizações Internacionais, bem como, compreender o papel funcional do ACNUR na Operação Acolhida, através do processo de interiorização. Buscando interpretar as situações através da teoria institucionalista neoliberal.

Nessa perspectiva, a exploração do assunto é realizada através da técnica de pesquisa qualitativa em fontes bibliográficas e documentais sobre o tema proposto, sendo que estes últimos incluem arquivos públicos, relacionados ao processo de migração venezuelana. Ressalta-se que esses arquivos não se limitam apenas aos físicos, incluindo, também, os eletrônicos. Páginas da rede mundial de computadores que façam referência ao assunto serão consultadas.

Dentre as principais fontes bibliográficas, as que mais se destacam, é a utilização dos relatórios anuais da ONU e ACNUR, onde através desses documentos oficiais, conseguimos observar a dimensão do problema, bem como a solução do mesmo. Para análise das OIGs e a teoria neoinstitucionalista, foram utilizados autores como: Monica Herz, Jack e Sorensen, Marcelo Passini, Karina I. Pasquariello, Robert Keohane e Joseph Nye. Para os estudos sobre o processo de interiorização, foram utilizados relatórios da PF, do ACNUR, da ONU, bem como, a análise do livro “Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social” (2021), elaborado pelo MPT em parceria com o ACNUR.

## **1.2 Os capítulos**

Além da introdução e considerações finais, este trabalho foi dividido em 4 capítulos: (1) O processo migratório Internacional; (2) O papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados: uma abordagem institucionalista neoliberal; (3) Crise de Refugiados venezuelanos no Brasil; (4) ACNUR e o processo de interiorização. No primeiro capítulo, será abordado um esboço singelo sobre o processo Migratório Internacional, em consonância com as suas peculiaridades, bem como, a abordagem de alguns conceitos chave para discutir a mobilidade humana e algumas estatísticas nacionais e internacionais para melhor percepção da amplitude do tema que está sendo tratado.

Já o segundo capítulo, será fundamental para o entendimento do ACNUR, bem como a compreensão das Organizações Internacionais governamentais e não governamentais em meio a crises migratórias, a partir da ótica neoinstitucionalista neoliberal. O Terceiro capítulo, partindo de uma abordagem histórica, será apresentado a crise na Venezuela e como esse processo tem influenciado os países vizinhos, em especial o Brasil, com a entrada significativa de migrantes venezuelanos no país.

Por fim, o quarto e último capítulo, temos o estudo de caso que visa mostrar o papel do ACNUR no processo de interiorização dos migrantes venezuelanos entre 2018 e 2019 e os impactos econômicos e sociais que tal colaboração acarretou para Brasil, bem como entender, de forma geral, a influência do ACNUR para com as novas políticas públicas para migração. Com isso, fazem-se consideração levando em conta a atual situação dos migrantes no Brasil, abordando os possíveis resultados com a colaboração internacional.

## 2 O PROCESSO MIGRATÓRIO INTERNACIONAL: DEFINIÇÕES E CONCEITOS

No artigo: a teoria das migrações internacionais, Sasaki e Assis (2000), afirmam que, os movimentos migratórios sempre fizeram parte da humanidade por fatores adversos, alguns historiadores relatam que, os séculos XIV e XV, período esse de grandes descobertas e exploração, foram responsáveis por uma grande mudança no sistema das migrações internacionais. Já no século XIX, muitos países não adotavam nenhuma diferença em relação aos direitos dos nacionais e estrangeiros, não era tema relevante naquele momento; em suma, as migrações eram analisadas enquanto processo de desenvolvimento do capitalismo, assim como os processos de industrialização e urbanização. De acordo com os referidos autores:

A migração era vista como uma consequência inevitável da superpopulação. O Novo Mundo possibilitava um espaço para as migrações temporárias para fugir do ciclo de pobreza e miséria. Este pensamento derivava da concepção de que a população crescia em ordem geométrica, enquanto a capacidade de gerar tecnologias crescia em ordem aritmética (SASAKI; ASSIS, 2000, p. 2).

Portanto, migrações envolvem ações e atores tanto em âmbito nacional como internacional. Nesse sentido, é importante ressaltar que toda migração humana no cenário internacional, é fonte de insegurança, elas implicam na mudança do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes, podem ser voluntárias ou espontâneas.

Indivíduo ou grupo que inicia e prossegue o seu plano de migração sem qualquer ajuda externa. A migração espontânea é geralmente causada pelos fatores de atração e de repulsão e caracteriza-se pela falta de auxílio estatal ou de qualquer outro tipo de auxílio nacional ou internacional (OIM, 2009, p. 41 apud GRECHI, 2016 p. 13).

Já os séculos XX e XXI, conforme Sasaki e Assis (2000), é visto como uma era de grande fluidez e abertura, onde ocorreram mudanças significativas no sistema como um todo. O desenvolvimento do imperialismo econômico durante o século XX, constitui a principal razão da expansão das migrações internacionais. Acontecimentos históricos que não poderiam ficar de fora do debate, como; a Primeira-Guerra-Mundial, que trouxe consigo restrições à liberdade de residência e diferenças entre os direitos de nacionais e estrangeiro, assim, como, a formação do direito internacional dos refugiados. Ou até mesmo a Segunda-Guerra Mundial, que mudou consideravelmente os fluxos migratórios, gerando conscientização da indispensabilidade das garantias de cada indivíduo. Tais

acontecimentos, deixaram claro para a maioria das pessoas a capacidade do conflito armado moderno, entre grandes poderes mundiais.

Nesse sentido, de acordo com Faria (2015), sociedade internacional iniciou um processo de institucionalização, com objetivo claro de conferir proteção a pessoa migrante, especialmente aos refugiados e apátridas. Foi estabelecido o conceito de refugiado em 1951 pela Convenção de Genebra, conferida pelas Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, onde entrou em vigor em 22 de abril de 1954. O Brasil adotou uma definição ampliada de refúgio em 1997, através da sua Lei de Refúgio (nº 9.474/97), onde contempla os principais instrumentos regionais e internacionais<sup>2</sup>.

Presume-se que todos aqueles que ingressam no território nacional sejam migrantes, sem diferenciá-los dos refugiados, no entanto, o Alto comissariado nas Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estabelece diferenças entre migração e refúgio. Apesar de apresentarem características comuns, tais como deslocamento e as vias acesso, segundo Villatore, Gunther e Lavezzo (2021), o refugiado é tratado como vítima de migração forçada, para salvaguarda a própria vida, segurança ou a liberdade ante uma situação de perseguição, de conflito armado e de violações contra os direitos humanos, já os migrantes internacionais, optam por escolher viver no exterior principalmente por motivos econômicos, podendo voltar com segurança a seu país de origem, se assim desejarem. Outra forma de caracterizar a pessoa migrante e não menos importante, é a questão do asilo, instituto jurídico característico da América Latina para proteção ao indivíduo perseguido frente a uma ameaça atual e efetiva, podendo ser de caráter diplomático ou territorial.

Nesse sentido, a cada dois segundos, uma pessoa é obrigada a desloca-se por conflito ou perseguição, em números aproximados, há cerca de 68,5 milhões de refugiados ou deslocados internos. De acordo com os dados da ONUDESA (2019), estima-se em 272 milhões o número de pessoa que migraram, só para Brasil foram 800 mil desse total. Ao analisarmos os números, conseguimos compreender a dimensão do problema que determinados Estados acabam enfrentando ao receber a pessoa migrante.

---

<sup>2</sup> O Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e é parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967. Em maio de 2002, o país ratificou a Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e, em outubro de 2007, iniciou seu processo de adesão à Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apátrida (GRECHI, 2017 p. 14).

A cultura da exclusão ainda é forte nos dias atuais, é entendido pelos governos como um problema.

De acordo com os dados da ONU (2019), estima-se que, até 2050 o número de migrantes internacionais chegará a 405 milhões, sendo que 10 a 15% desse total encontram-se em situação irregular. Já as pessoas com o status de refugiados aos quais países tem obrigações legais de proteção e de *non-refoulement*, segundo Faria (2015), configura-se cenário em que países industrializados transferem aos países mais pobres o ônus da proteção aos mesmos. No Brasil, segundo (CAVALCANTI, et al., 2019, p.10), entre 2010 e 2018 foram emitidas 76.878 carteiras de trabalho para solicitantes de refúgio e refugiados. Em 2018 observa-se o maior número de carteiras emitidas, totalizando 36.384.

Nota-se uma internacionalização da Declaração Universal do Direitos humanos (1948), onde estabelece em seu artigo XIV, que: “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”, artigo XIII, “2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (ONU, 1948). No que tange a migração, a liberdade de circulação, verifica-se instrumento que os consagram, onde só poderia ser restringida em face de devido processo legal, e o direito de asilo.

Bichara (2018, p. 124) menciona que, “Existiria, desse modo, um direito natural das pessoas de deixar seu país de origem, e regressar de acordo com sua conveniência”. No entanto, ocorre a necessidade de reiterar a Declaração Universal dos Direitos humanos que possui cunho recomendatório, com isso, a partir do Pacto Relativo aos Direitos Civis e Políticos de 1966, foi estabelecido em seu artigo 12 § 2o: que:

Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. No plano regional, o mesmo direito está consagrado no art. 22 (2) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1969); no artigo 12 (2) da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981 (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1981); e, no sistema europeu, no art. 2o do Protocolo no 4 à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 1950. Nesse dispositivo é reconhecida a liberdade de circulação de qualquer pessoa regularmente presente no território de um Estado-parte, assim como a liberdade de deixar qualquer país, inclusive o seu” (NATIONS UNIES, 1983, p. 176 apud BICHARA, p. 124).

Ao abordar a situação contemporânea, nos deparamos com a globalização econômica, a Guerra Fria, avanços tecnológicos que alteraram a situação mundial em

matéria de movimentos migratórios. Com grandes transformações ao longo dos anos 1950 a 1980, ocorre uma reconfiguração dos fluxos migratórios internacionais. Até os anos 1960, predominava a migração de Homens, porém, as mulheres ainda hoje, desempenham papel importante em todas as regiões, na chamada “feminização”. Em Números, são 130 milhões de mulheres que migraram em 2019.

Atualmente, Cinco países europeus encontram-se entre os dez maiores destinos de migrantes: Alemanha, Rússia, Reino Unido, França, Itália. A Europa, atualmente, detém o maior estoque mundial de migrantes, com 82,30 milhões, o que representa 30% do total global, segundo o Department of Economic and Social Affairs (UN, 2019) (quadro 1):

Quadro 1 - Vinte e um países ou áreas que hospedam os maiores números de migrantes internacionais, 2000, 2017 e 2019 número de migrantes (milhões)

País	2000	País	2017	País	2019
United States of America	34.8	United States of America	49.8	United States of America	50.7
Russian Federation	11.9	Saudi Arabia	12.2	German	13.1
German	9.0	German	12.2	Saudi Arabia	13.1
India	6.4	Russian Federation	11.7	Russian Federation	11.6
France	6.3	United Kingdom	8.8	United Kingdom	9.6
Ukraine	5.5	United Arab Emirates	8.3	United Arab Emirates	8.6
Canada	5.5	France	7.9	France	8.3
Saudi Arabia	5.3	Canada	7.9	Canada	8
United Kingdom	4.7	Australia	7.0	Australia	7.5
Austria	4.4	Spain	5.9	Italy	6.3
Pakistan	4.2	Italy	5.9	Spain	6.1
Kazakhstan	2.9	India	5.2	Turkey	5.9
Iran (Islamic republic of)	2.8	Ukraine	5.0	India	5.2
China, Hong Kong SAR	2.7	Turkey	4.9	Ukraine	5
United Arab Emirates	2.4	South Africa	4.0	South Africa	4.2
Italy	2.1	Kazakhstan	3.6	Kazakhstan	3.7
Côte d'Ivoire	2.0	Thailand	3.6	Thailand	3.6
Jordan	1.9	Pakistan	3.4	Malaysia	3.4
Israel	1.9	Jordan	3.2	Jordan	3.3
Japan	1.7	Kuwait	3.1	Pakistan	3.3
<b>BRASIL</b>	<b>0.68</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0.73</b>	<b>BRAZIL</b>	<b>0.80</b>

Fonte: Department of Economic and Social Affairs (UN, 2019).

De acordo com a tabela acima, os Estados Unidos foi o país que mais recebeu migrantes internacionais nos últimos 19 anos, o que corresponde há 19% do total global. Nessa perspectiva, podemos considerar que o país sempre foi desejo de imigração para boa parte da população mundial. Para alguns autores, o tema da migração nos Estados Unidos é uns dos mais instigantes nas humanidades, remete a séculos de migrações e estudos. Nesse sentido, as principais mudanças nesse cenário, ocorreram a partir do século XIX, quando iniciam um intenso processo de recepção de imigrantes. Podemos observar que os números para o Brasil não são tão altos, durante muito tempo o Brasil adotou uma política de segurança (nacional) desenvolvimentista, o que será abordado nos próximos capítulos.

A migração contemporânea é aspecto central da globalização, condicionada por mudanças políticas, econômicas, bem como avanços tecnológicos, que caracterizam a era da globalização. Como afirma Faria (2015), esse papel crescente de migrações e a transnacionalização das grandes companhias, relacionam-se ao processo crescente de internacionalização da economia mundial, onde teve início nos anos setenta. Portanto, podemos analisar o processo de globalização, através da avaliação em aspectos quantitativo, haja vista o número de pessoas que deslocam.

Assim, enquanto os elementos da “mercantilização” determinada pela globalização contemporânea (bens, serviços e capital) foram objeto de negociações multilaterais e submetidas à normatização para o controle, ou facilitação, das trocas entre os países, os deslocamentos dos indivíduos, consubstanciados nas migrações internacionais, encontram-se à margem do processo de normatização multilateral, promovidos por organismos e instituições multilaterais, como a ONU, o GATT/Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O tratamento dispensado às migrações pelos foros internacionais parece contradizer, portanto, o próprio espírito da globalização (FARIA, 2015 p. 51).

Esse novo escopo global com a migração, é resultado simbólico dos interesses dos países desenvolvidos no período pós-Segunda Guerra, muitos países tiveram suas fronteiras reforçadas, tornando-se verdadeiras fortalezas, como debate Faria (2015), os EUA buscaram preservar suas políticas migratórias nacionais da interferência de instancias multilaterais, o que acabou influenciando alguns Estados, sobretudo na ONU. A Organização Internacional para Migração (OIM), criada em 1951, assinou o acordo que formaliza sua adesão ao sistema ONU em 2016.

Criada em 1951, como comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de migrantes da Europa (PICMME), posteriormente se converte para (ICEM), e em 1989,

torna-se a OIM. Atualmente, é a principal organização intergovernamental mundial sobre o tema, possui: 8 observadores, 401 escritórios e aproximadamente 9 mil funcionários, segundo o site das Nações Unidas, tem como objetivo à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todas e todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. Teve seu acordo de sede com o Brasil estabelecido legalmente em 18 de agosto de 2015, com a publicação do Decreto n. 8.503, outorgando-lhe privilégios e imunidades.

Nesse sentido, podemos observar que houve uma fragmentação ou ausência de uma organização global quando tratamos do fator migratório na esfera internacional. Autores argumentam que, ao contrário dos outros temas globais como, meio ambiente, comércio, segurança internacional, o fator migratório, até alguns anos atrás, era caracterizado pela informalidade.

O Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (GFMD), criado em 2007, tampouco se insere no sistema das Nações Unidas e tem caráter informal, limitando-se a espaço de troca de informações sobre políticas migratórias, com ênfase nos aspectos econômicos da interface entre migrações e desenvolvimento (FARIA, 2015 p. 24).

De acordo com o (GFMD, 2018), em 2017, foi estabelecido o fortalecimento da cooperação do sistema da Nações Unidas sobre migração, através do Secretário-geral da ONU, com o relatório: “Making Migration Work For all”, teve como objetivo, apoiar os Estados Membros na Implementação do *Pacto Global para migração, Segura e Ordenada*. Com novos ordenamentos, após adoção do GCM em 2018, foi criada a Rede das Nações Unidas para Migração.

The Network *brings together 38 UN entities (as of December 2018) to ensure effective, timely and coordinated system-wide support to Member States*. It is designed not to duplicate other initiatives, but rather to help support and coordinate Member States’ implementation of the GCM at the country and regional levels. The International Organization for Migration (IOM) plays a central role in the Network, being designated as the Coordinator and Secretariat for all its constituent parts. Prior to the establishment of the network, a majority of the member agencies of the Network supported GFMD activities or served as GFMD Observers (ILO, OCHCR, UNHCR, UNDP, UNICEF, IFAD, etc.) Over the years, these UN agencies have provided valuable technical inputs to the GFMD process, including in drafting the Roundtable background papers, providing speakers, submitting relevant entries to the Platform for Partnerships database, and co-organizing GFMD activities and/or side events (GFMD, 2018).

Portanto, o mundo vivencia, assim, uma verdadeira dicotomia: uma vez que, a globalização facilita a mobilidade dos indivíduos, ao mesmo tempo que, são repelidos



pelo regime moderno de controle de fronteiras, cujas técnicas cada vez mais sofisticadas impossibilitam, na prática, seu deslocamento. Esse tratamento das migrações no plano internacional contribui para um certo distanciamento da comunidade internacional ao debater sobre migrações internacionais.

Cresce o número de migrantes, ao mesmo tempo que, aumenta os esforços para coibir os mesmos. Após o 11 de setembro, o mundo vivencia, uma grande tensão das normas antiterroristas e políticas migratória, o que espelha em normas internas, com graves violações a proteção dos Direitos Humanos. No entanto, esses controles migratórios nas fronteiras são largamente ineficazes. Com o objetivo de proteger sua “soberania”, alguns Estados vêm tomando atitudes precipitadas ao abordar o tema migratório, como o Estado Unidos, França e Espanha. Atualmente, há uma certa relativização ao abordar soberania, com uma premência em se cumprir os acordos internacionais, nesse sentido, o princípio de soberania não deveria ser afetado pelo reconhecimento dos Direitos Humanos. Para Castro et al.:

a migração hoje entrelaça-se com violações aos direitos humanos, é objeto de repressão estruturais relacionados com as desigualdades entre classes e nações, mas é pelos mesmos Estados que a reprime em nome da soberania nacional e dos direitos dos naturais, estimuladas para suprir necessidades de mão de obra, por um novo darwinismo social (CASTRO et al., 2007 p.70).

Essa relação, questiona as orientações do individualismo crescente, invoca a importância de considerar a diversidade cultural e a necessidade de globalizar a ética e a solidariedade, fortalecendo organizações da sociedade política internacional e da sociedade civil. Portanto migração sugere uma fluidez das fronteiras, porém, não é o que acontece na prática.

De acordo com Jubilut (2007), a principal característica do Direito Internacional é autonomia dos Estados no que se refere ao fator migratório, ou seja, cada Estado controla sua política para imigração, dentro do domínio de sua soberania, observando as normas e princípios dos Direitos Humanos Internacionais. Atualmente, há normas ou tratados que regulam a mobilidade da pessoa migrante.

A partir da teoria institucionalista neoliberal, tem-se a necessidade da abolição do pressuposto Estado-cêntrico das análises de relações internacionais, nas quais consideram esse conceito muito ligado a ideia de centralização da autoridade, bastante questionada em consequência do crescimento da interdependência. Com isso, tem-se a necessidade

dos governos em criarem uma cooperação para aceitar a limitação de sua soberania operacional, com objetivo em atingir resultados assegurados pela ação dos demais.

Portanto, a responsabilidade dos movimentos migratórios, não é exclusivamente dos Estados, porém, de acordo com Reis (2004 apud COSTA e REUSCH, 2016 p.283), “ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem”. Há uma limitação do Direito Internacional relacionado a Convenção de Genebra, (conjunto de tratados Internacionais entre 1864 e 1949)<sup>3</sup>, o mesmo não se enquadra na lógica que garante a soberania estatal no controle dos movimentos migratórios. Portanto, tem-se um conflito entre direitos humanos versus Soberania, como afirma Pereira:

O tema da estrangeiridade no direito internacional dos direitos humanos remete-nos a três quedas de braço entre direitos humanos e soberania, onde a segunda, em vastíssima medida, leva vantagem. A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma, em seu artigo XV, que todo ser humano tem direito a uma nacionalidade e de até mesmo mudar a sua nacionalidade. No entanto, na prática, vemos que os países são livres para estabelecerem seus critérios de atribuição da nacionalidade, como exercício pleno de sua soberania. Nesses termos, a soberania debruça-se sobre os direitos humanos, enfraquecendo-os ou, em muitos casos, neutralizando-os. O artigo XIII da Declaração Universal também afirma o direito universal de migrar e de escolher livremente onde residir. Se levarmos esse artigo às últimas consequências, devemos concluir que, para os direitos humanos, não existe a situação da imigração ilegal, uma vez consagrado o direito humano de migrar. Contudo, vemos que, na prática, as prerrogativas do direito internacional clássico reafirmam que nenhum Estado é obrigado a aceitar estrangeiros em seu território, valendo-se do direito soberano e discricionário de deportação. A Declaração, em seu artigo XIV, também aponta o direito de asilo, bem como as demais Convenções Internacionais que tratam do estatuto do refugiado que, em que pesem serem tidas como regras universais e tratados que devem ser estritamente cumpridos pelos Estados-contratantes em nome da *Pacta Sunt Servanda*, no plano prático também restam adstritos à dinâmica soberana dos Estados, que ao fim e ao cabo podem decidir livremente a respeito da concessão ou não do asilo e do refúgio. Nesse sentido, não é exagero afirmar que na esgrima entre direitos humanos e soberania, os direitos humanos vêm sendo solapados a ponto de demandarem, de forma urgente, uma nova averiguação que dê conta de compreendê-los na sua dinâmica paradoxal (PEREIRA, 2014 apud COSTA e REUSCH, 2016 p. 283-284).

Tem-se uma necessidade de enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais internacionais, por um lado, como afirma Jubilut e Apolinário (2010, p.

---

<sup>3</sup> “As Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais são tratados internacionais que contêm as normas mais relevantes que limitam as barbáries da guerra. Elas protegem pessoas que não participam dos combates (civis, pessoal de saúde, profissionais humanitários) e as que deixaram de combater (militares feridos, enfermos e náufragos, prisioneiros de guerra)”. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

277) “gera uma falta de utilização criteriosa das distinções entre os migrantes, por outro lado, impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, ao mesmo tempo que minimiza a efetividade das poucas normas existentes”. Verifica-se um esforço em tentar estabelecer um novo ramo do direito internacional, com foco nas migrações. Ao abordar esse novo marco para migração, de acordo com a Nations Unies:

[...] o Direito Internacional das Migrações poderia resultar da “aparição de regras ou conjunto de regras, de instituições jurídicas e de domínios de práticas jurídicas especializadas e (relativamente) autônomas” em resposta “às exigências de um mundo pluralista”, se queremos nos arriscar nessa linha de raciocínio (NATIONS UNIES, 2012, p. 183-185 apud BICHARA, 2018, p. 126).

O foco deve ser a proteção prática, para a partir da realidade e do desenvolvimento da proteção, se pensar em uma construção teórica. A partir dessa análise, os Direitos Humanos devem estar no centro de qualquer análise. ONGs e organizações internacionais tem dado ênfase a fator migratório Internacional a muitos anos, com realizações de Convenções e Fóruns Internacionais, já que o tema migração, permaneceu durante muitos anos a margem do esforço de cooperação multilateral. Como argumenta Faria:

A natureza fragmentada e a debilidade institucional que caracterizam a governança das migrações e, em particular, sua desvinculação do sistema da ONU, evidenciam a disparidade de poder entre os diferentes atores, sobretudo entre os países desenvolvidos de destino e os países de origem, em sua maioria PEDs e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). A ausência de normas internacionais negociadas consensualmente e fundamentadas no reconhecimento da primazia da proteção dos direitos humanos dos migrantes atinge negativamente ao migrante em si e, dessa forma, a todas as categorias de países, uma vez que são todos os Estados, em maior ou menor grau, países de origem, trânsito e destino de migrantes (FARIA, 215 p. 176).

Nesse sentido, temos um arcabouço multilateral integral sobre migrações, no qual os Estados e Organizações Internacionais tem criados instituições temporárias e *ad hoc* para tratar dos vários aspectos relacionados ao tema, como exemplo e tema principal dessa pesquisa: o acordo entre Brasil e Acnur, no processo de interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil. Uma vez, que, os países tem essa liberdade para fazer valer, no plano internacional, suas políticas nacionais migratórias, bem como, escolher instituições internacionais que mais se adequam a seus interesses. Ressaltando, que na situação do migrante refugiado, de acordo como Faria (2015), esse tratamento traria benefícios não

excludentes e não concorrentes a totalidades dos países e aos refugiados em si, dado o caráter humanitário da proteção conferida aos refugiados.

A partir desse esboço, pontuamos o papel do ACNUR e sua funcionalidade relacionada ao principal objetivo da pesquisa, que será abordado no capítulo 5. A ACNUR, ou Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiado, é um órgão criado pela assembleia geral da ONU, em 1950, tem como principal missão, assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados, entre outras características, colabora de modo estreito com governos, organizações regionais e internacionais e organizações não-governamentais (ONGs). É de suma importância seu papel nessa pesquisa, frente ao grande fluxo migratório enfrentado no Brasil, com a entrada em larga escala dos migrantes venezuelanos.

Todavia, foi necessária uma abordagem histórica e teórica a partir da teoria neoinstitucionalista neoliberal, afim de compreender tais características de como essa Organização Internacional tem ajudado as políticas públicas do Brasil, através da cooperação internacional.

### **3 O PAPEL DO ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA NEOLIBERAL**

O Debate teórico sempre esteve presente nos estudos das Relações Internacionais, com objetivo claro em explicar a cooperação, o conflito entre os principais atores do sistema internacional, a produção de mecanismo de estabilização e as formas como o sistema político é governado. Portanto, as diferentes teorias, com maior ou menor ênfase, tem algo a dizer sobre as organizações internacionais.

O estudo acerca das organizações internacionais se desenvolveu principalmente no século XX, com grande influência de processos histórico como, a criação da ONU após a Segunda Guerra, e o grande ativismo das organizações internacionais ao final da Guerra Fria. Herz, Hoffman e Tabak (2015), afirmam que essas discussões tiveram como base principal, argumentos sobre o papel, a origem, as dinâmicas e o formado das instituições, além do impacto que as mesmas exercem no comportamento dos Estados.

De acordo com Herz e Hoffman (2004), as OIGs e ONGs são atualmente a forma mais institucionalizada de realizar cooperação internacional, com contribuições significativas que ajudam a manter a governança global. É necessário entender esse universo em que estas se posicionam acerca do papel e relevância no sistema internacional. Podemos considerar, que, (ONGs), possuem um caráter voluntário e são formadas por membros, podendo ser individuais ou coletivas, de diversos países. Já as OIGs, são formados por Estados e ambas constituem a forma mais institucionalizada de realizar cooperação internacional. Cria-se, assim, um ambiente favorável a expectativa de reciprocidade, consequentemente gerando um autointeresse dos Estados. Portanto, quanto maior a expectativa, maior o interesse em respeitar as regras e normas. Nesse sentido, as OIGs podem adquirir autoridade quando se tornam atores reconhecidos por um conjunto de outros atores, ou quando adquirem autoridade à medida que produzem bens público. Nesse sentido, as OIGs são dependentes dos Estados.

De acordo com Abbott Snidal (1998), os Estados utilizam as OIGs como veículos de cooperação em detrimento a outras formas de institucionalização, nas quais temos duas características básicas: centralização e independência. A centralização se dar por meio do alinhamento das atividades coletivas numa estrutura organizacional e com aparato administrativo, permitindo uma maior capacidade de entendimento entre os Estados. Já a independência, permite um certo grau de autonomia dentro de temáticas específicas, no entanto, essa autonomia é limitada pelos Estados membros.

Na década de 1960, temos a separação analítica entre a discussão sobre mecanismos de estabilização do sistema internacional e o estudo sobre o que as organizações internacionais faziam. Segundo Herz e Hoffman:

O trabalho de Inis L. Claude contribui para essa modificação, assinalando diferentes formas de governo no sistema internacional e o papel da ONU como geradora de legitimidade. Os estudos passam a abordar questões mais substantivas, concentrando-se nos problemas que as OIGs podiam resolver. Diversos problemas são focalizados: paz e segurança, segurança nuclear, assistência ao processo de descolonização e ajuda ao desenvolvimento. Nos anos 70, também há o enfoque no papel das organizações internacionais na reestruturação das relações norte-sul ou na administração do ambiente (HERZ; HOFFMAN, 2004. p. 37).

Portanto, Herz e Hoffman (2004), considera que a mudança de foco foi o ponto chave para uma mudança das análises, com isso, aparecem estudos mais sistemáticos sobre os padrões de influência que determinam o conteúdo das resoluções e a participação dos Estados, se afastando da tendência em sempre tratar as votações na Assembleia Geral como o centro da política mundial, como era de costume. Nesse sentido, as organizações internacionais passaram a ser analisadas como sistemas políticos distintos, e pela primeira vez as relações transgovernamentais são consideradas coalizações, envolvendo partes de governos e partes de organizações internacionais. O que gerou a formação de agenda, fóruns para a formação de coalizações e formas de coordenação.

A partir da década de 1980, começaram a aparecer trabalhos sobre regimes internacionais, com debates anteriores sobre interdependência e a manutenção das normas internacionais, haja vista que:

O tratamento de normas no contexto internacional, abandonado com o advento da revolução behaviorista, foi retomado pela literatura sobre regimes. O conceito buscava responder por que, apesar dos sinais de declínio da hegemonia norte-americana e a conseqüente crise das instituições internacionais, um conjunto de normas que regiam as relações internacionais continuavam a ser respeitadas. Essa bibliografia lida com o processo de formação dos princípios, normas, regras e procedimentos, que compõem diferentes regimes e seu impacto sobre o comportamento dos atores; a dimensão subjetiva das normas e a relação entre regimes e cooperação internacional (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 39)

Apesar da grande contribuição teórica mais ampla e histórica do sistema internacional, não ocorre o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre instituições internacionais. Contudo, com o grande desenvolvimento desses regimes, em alguns casos, geram organizações internacionais. De acordo com as autoras, esse tratamento possibilita um aprofundamento maior sobre o estudo de cada regulação, bem

como, a busca por estabelecer a adequação entre arranjos institucionais e problemas específicos.

Com aumentos significativos de publicações sobre organizações internacionais, em função do novo otimismo no pós-guerra Fria, há uma incorporação de novos instrumentos analíticos aos estudos. As organizações passaram ser tratadas como atores, o que abriu uma janela, no sentido de incorporar novos temas aos estudos analíticos, como o da sociologia. Esse debate teve grande impacto na disciplina, permitindo a recuperação do conceito de sociedade global, com a avaliação diferenciada do papel e comportamento das Organizações Intergovernamentais.

Nesse sentido, as organizações internacionais passaram a adquirir um papel central na política internacional, tornando-se tema de debate público em diversas partes do mundo. A eficiência das OIGs como forma de administrar as relações entre atores internacionais, através da cooperação, é veemente discutida em fóruns políticos e na bibliografia da teoria liberal. De acordo com Herz e Hoffman (2004), esse pensamento liberal é o fundamento de propostas que envolvem o papel das organizações e do direito no sistema internacional, como forma inerente entre a razão e paz, pois:

Da mesma forma que no plano doméstico, pensadores liberais propõem formas de controle do exercício do poder. No plano internacional, as instituições como o direito, as organizações e outras representarão um limite ao exercício do poder dos Estados e de sua soberania. Na interseção entre a esfera internacional e a esfera doméstica está o exercício da política externa, que os liberais propõem tornar mais transparente, como na proposta de Woodrow Wilson de uma diplomacia aberta, em contraposição à diplomacia secreta das elites do século XIX (HERZ; HOFFMAN, 2004. p. 44).

Portanto, as autoras consideram que os pressupostos dessa teoria têm base na racionalidade, característica básica da humanidade, abrindo portas para uma transformação nas relações sociais, com objetivo claro em realizar o progresso. Nesse sentido, os atores são racionais, calculam a utilidade ou vantagens de caminhos alternativos. Nesse sentido, tem-se o papel primordial das instituições: garantir a reciprocidade e a confiança mútua entre os Estados.

Não é objetivo principal do trabalho, trazer todas as contribuições teóricas acerca do desenvolvimento do pensamento liberal e das relações internacionais, mas trazer um esboço das principais considerações liberais até o institucionalismo neoliberal, acerca das organizações internacionais, para que possamos analisar esse escopo da cooperação internacional, a interdependência e as contribuições do ACNUR para Brasil, através da cooperação técnica internacional.

Jackson e Sorensen (2013) declaram que ocorre uma modernização do pensamento liberal com os estudos de Norman Angell, sendo o precursor do pensamento liberal mais recente sobre a modernização e a interdependência econômica. Portanto, essa interdependência, a longo prazo, acaba mudando a relação entre os Estados, com isso, a guerra e o uso da força perdem cada vez mais a importância.

Em suma, há quatro principais tendências do liberalismo no pós-guerra: o liberalismo sociológico; liberalismo da interdependência; liberalismo institucional; e liberalismo republicano<sup>4</sup>. Esse conjunto de tendências, com foco nas relações transnacionais, na integração e diminuição da guerra, e no papel das instituições internacionais, são fatores condicionantes para o novo pensamento neoliberal (JACKSON; SORENSEN, 2013).

Nesse sentido, a partir da revolução de behaviorista em 1950, que os estudos baseados em dados empíricos começaram a aparecer, com a necessidade em reformar o desenho institucional das organizações internacionais (JACKSON; SORENSEN, 2013). Os autores acima referidos consideram uma contribuição significativa da metodologia behaviorista nas relações internacionais, o que definiu o caminho para novas visões tanto do realismo quanto do liberalismo. Nesse sentido, temos novas reformulações – o neorealismo e neoliberalismo, os quais conduziram uma reação do primeiro grande debate, com novas condições históricas e metodológicas.

Essas modificações teóricas e metodológicas na disciplina de Relações Internacionais, estabeleceram um contraste entre a balança de poder, o direito internacional e as organizações internacionais, com objetivo claro em gerar ordem no sistema internacional. A ideia de que as organizações internacionais podem promover a cooperação pacífica entre os Estados, é ainda hoje, elemento básico do pensamento liberal.

Esse pensamento está bastante associado ao surgimento do Estado liberal moderno, onde se acreditava no progresso humano, na liberdade individual, e nos Estados livre de governos autoritários. Portanto, os liberais adotam uma visão positivista acerca da natureza humana, embora os indivíduos se apresentem egoísta, há um certo interesse

---

<sup>4</sup> O Liberalismo sociológico: argumenta que não se trata somente de relações estatais, mas também de relações transnacionais. Liberalismo da interdependência: afirma que, quanto maior o grau de relações transnacionais entre os Estados, maior a interdependência. Liberalismo institucional: parte do pressuposto, de que as instituições internacionais são mais do que simples subalternas dos Estados fortes, elas possuem uma importância e são capazes de promover a cooperação. Liberalismo republicano: se baseia na afirmação de que as democracias liberais são mais pacíficas e cumpridoras da lei do que outros sistemas políticos (JACKSON; SORENSEN, 2013).



comum, com o engajamento de ações sociais cooperativas e colaborativas, tanto em âmbito nacional, como internacional (JACKSON; SORENSEN, 2013).

Grande parte das Relações internacionais nas décadas de 1950, 1960 e 1970, estava focada no comércio, comunicação, viagens, interações entre democracias liberais do Ocidente. Foi nesse contexto que os liberais tentaram reformular o pensamento liberal, evitando os excessos utópicos, que priori foi duramente criticado por parte do realismo. Para Jackson e Sorensen (2013), os neoliberais compartilham antigas ideias liberais, como a possibilidade de progresso e a mudança, porém rejeitam o idealismo.

Ainda, de acordo com os autores, os avanços no processo de integração regional na Europa, na década de 1950, estimularam a imaginação dos liberais com estudos expressivos sobre cooperação internacional, funcionamento das fronteiras e as vantagens a longo prazo que o processo de integração proporcionava.

A partir desse escopo teórico na década 1970, Robert Keohane e Joseph Nye desenvolveram ainda mais essas ideias:

De acordo com os acadêmicos, as relações entre Estados ocidentais (inclusive o Japão) se caracterizam por uma interdependência complexa: há muitas formas de conexões entre as sociedades além das relações políticas de governo, como elos transnacionais entre cooperações de negócios. Também há uma “ausência de hierarquia entre questões”: isto é, a segurança militar não domina mais a agenda. A força militar não é mais usada como instrumento de política externa (Keohane e Nye 1977:25). A interdependência complexa retrata uma situação radicalmente diferente da imagem realista das reações internacionais. Nas democracias ocidentais, além dos Estados, há outros atores e o conflito violento, certamente, não está em suas agendas internacionais. Essa perspectiva neoliberal é chamada de liberalismo de interdependência e os autores, Robert Keohane e Joseph Nye estão entre os principais contribuidores dessa linha do pensamento (JACKSON; SORENSEN, 2013, p. 78)

A interdependência complexa parte do pressuposto de que as relações atuais entre Estados não é somente a interação entre líderes de Estados, há também relações em níveis variados, por meio de múltiplos atores e diversos departamentos de governo, bem como, um grande número de relações transnacionais, como a degradação ambiental, correntes migratórias, refugiados, terrorismo, entre outros. Na dimensão tempo e espaço, está associada a modernização, e ao desenvolvimento a longo prazo. Nesse sentido, essas características crescem à medida que a modernização se desenvolve.

Precursor da teoria institucionalista neoliberal nas relações internacionais, Robert Keohane (1984), com uma abordagem menos pessimista acerca das interações dos Estados, afirma que, a despeito da dificuldade de se estabelecerem acordos, dadas as limitações do sistema como um todo, não deve ser desconsiderado o potencial existente

para a realização da cooperação, que pode ser concretizada no âmbito de regimes ou instituições internacionais. Nesse sentido, a teoria supõe os atores possuem interesses comuns e isto leva a escolha da cooperação como forma de obter ganhos potenciais. Para Mendes e Lima:

Dessa maneira, conforme o corpo teórico de cunho utilitarista e baseado na teoria da escolha racional desenvolvido pelo autor, os efeitos dos constrangimentos sistêmicos, atuantes no sentido de inibir a cooperação internacional, são amenizados, havendo mais espaço para que os atores atinjam objetivos comuns (2005, p. 69).

Portanto, a cooperação é facilitada pelas instituições de regimes internacionais, que constituem conjuntos de princípios, normas e procedimentos de tomada de decisão em torno de uma determinada área das relações internacionais, ao mesmo tempo que irá gerar incentivos expressivos para o estabelecimento de acordos cooperativos, tem-se a identificação dos interesses dos Estados.

Keohane e Nye (1977, p.19 apud SILVA e PACÍFICO, 2017 p.8), “definiram regimes como conjuntos de arranjos de governança que incluem redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os efeitos”. Nesse sentido, o regime internacional pode ser fortalecido mediante a formação de organizações internacionais que, por sua vez, frequentemente são associadas a um regime específico. Como destaca Silva e Pacífico:

Na questão dos refugiados isso se torna claro, exemplificado com as políticas desenvolvidas para estas pessoas durante o século XX, que propiciou vários acordos entre os Estados no cenário internacional e que resultaram na formação de organizações internacionais, como a OIR, em 1947, e o ACNUR, em 1951 (2017, p. 8).

Nesse sentido, com relação as normas ou a obrigação dos Estados de cooperarem mutuamente e de negociar na conclusão dos tratados, de acordo ainda com Silva e Pacífico (2017), ressalta-se as consultorias do ACNUR com os Estados e com a sociedade civil, além dos atos firmados em que Estados se obrigam a implantar em seu ordenamento jurídico interno os princípios, as regras e os procedimentos, como destaca as autoras:

Sobre as regras, que concretizam as normas, são os tratados e os atos domésticos dos governos de incorporação dos tratados. Por fim, os procedimentos de tomada de decisões são as decisões dos tribunais internacionais ou dos órgãos implementadores das Organizações Internacionais que são membros do regime, conforme prevê os estatutos, como

as decisões dos comitês executivos ou a submissão ao Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. Em se tratando de refugiados, são as decisões do Comitê Executivo do ACNUR (SILVA; PACÍFICO. 2017 p.8).

Nessa perspectiva, as autoras consideram que o regime internacional para a proteção dos refugiados vai-se fortalecendo com a ideia humanitária, pois os Estados reconheceram a necessidade de dar repostas aos diversos conflitos que ocorreram ao longo do século XX e início do século XXI. Segundo Silva e Pacífico (2017), estes reconheceram a necessidade de criar normas internacionais que os protegessem:

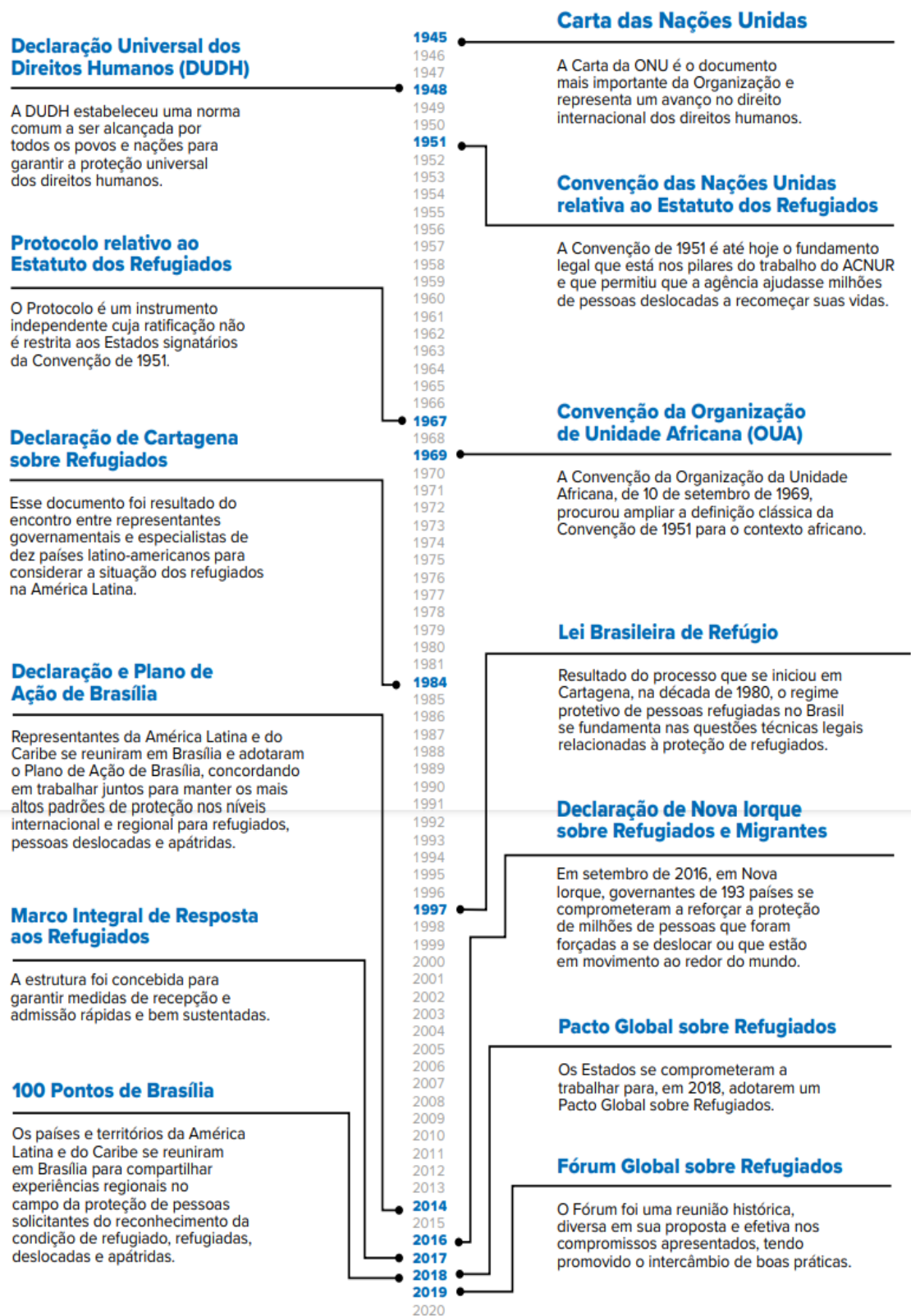
Por isso, os Estados elaboraram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, sendo aplicado, em âmbito regional latino-americano, por meio da Declaração de Cartagena de 1984, o Plano de Ação do México de 2004, a Declaração de Brasília de 2010, a Cartagena+30 de 2014 e a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes de 2016 (SILVA; PACÍFICO. 2017, p. 2).

Nesse sentido, segundo Silva e Pacífico (2017), o atual regime internacional para a proteção dos refugiados, surgiu com o objetivo de gerir os desequilíbrios e os problemas de segurança na Europa, originados da chegada massiva de pessoas. Portanto, os Estados buscaram a cooperação internacional com a finalidade de enfrentar um fenômeno que não podiam lidar de forma individual e que afetava diretamente a soberania e as relações com outros Estados. Ainda de acordo com Silva e Pacífico (2017, p. 8) “Essa cooperação temporal, em princípio ad hoc, emergiu para lidar com essa problemática e, posteriormente, foi consolidada com princípios, normas e instituições, consolidando o regime internacional dos refugiados”.

Outra importante característica de regime, segundo Andrade (2006, p. 22 apud SILVA e PACÍFICO, 2017 p.9), “se baseia em um padrão de cooperação que inclui tanto as organizações quanto os Estados”, uma vez que o conceito facilita que a análise das políticas internacionais para refugiados inclua diferentes atores, sendo os principais, as organizações de assistência e de proteção aos refugiados e os Estados.

A partir desses pressupostos, podemos observar a evolução dos sistemas de proteção sobre migração e refugiados (ver figura 1). Uma vez que, esse conjunto de legislações e acordos vigentes no âmbito global, estão amplamente refletidos nas leis nacionais de cada nação, em diferentes medidas, agregando assim credibilidade e fundamentos que as sustentam.

Figura 1: Marcos importantes no debate sobre migrações e refugiados



Fonte: Guia jornalístico ACNUR (2021).

Podemos observar que, com a ascensão das relações transnacionais, Mariano e Mariano (2002) afirmam que esse processo produz cinco consequências para as relações interestatais:

mudança de atitudes em atores dentro dos Estados; 2. promoção do pluralismo internacional através do relacionamento entre grupos de interesse nacionais em estruturas transnacionais; 3. criação de dependência e interdependência limitando a ação do Estado nacional; 4. criação de novos instrumentos de influência; e 5. surgimento de atores com política externa privada, o que pode provocar alguma oposição em relação às políticas dos Estados ou aos seus interesses (MARIANO; MARIANO, 2002 p. 51).

Os autores não descartam a atuação do governo como sendo os principais atores nas relações internacionais, mas acrescentam uma maior relevância das organizações transnacionais em assumir temas que antes eram entendidas como domésticas, que agora ligam-se a questões relativas à política mundial. Portanto, por trás do conceito de regimes internacionais, está implícita a ideia dos Estados como incapazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada, como o caso dos problemas migratórios, com origem fora do território nacional, ou porque o Estado não pode arcar sozinho com os custos da solução. Uma vez que a teoria supõe que os atores possuem interesses em comum, isto pode levar a escolha da cooperação como forma de obter ganhos absolutos.

Podemos considerar que, essas tendências, serão a base teórica para as análises do estudo de caso dessa pesquisa. Se colocássemos em questão a situação da migração, da crise de refugiados venezuelanos e as contribuições que a cooperação técnica tem acarretado para o Brasil, a longo prazo, com o apoio do ACNUR, temos claramente um alto grau de interdependência, com o objetivo claro em reduzir os custos das relações interestatais, as organizações, portanto, conseguem promover a cooperação através das fronteiras.

### **3.1 ACNUR e a proteção internacional do refugiado**

É importante nos localizarmos afim de compreender o papel institucional das organizações internacionais e o conceito de cooperação. Herz e Hoffman (2004), considera que a cooperação funcional se refere a uma área temática específica, que pode ter abrangência universal, na qual engloba a cooperação sobre questões sociais e econômicas. Nesse sentido, à medida que as sociedades se tornaram mais complexas, tem-se um alto nível de demandas por serviços específicos, o que levou os Estados a

atuarem na organização da infraestrutura necessária para o desenvolvimento. Com isso, temos um engajamento dos Estados, no processo de coordenação dessas atividades econômicas e sociais que tinham um caráter intrinsecamente transnacional.

Como já abordado no tópico anterior, a cooperação pode ser conduzida em diversos graus de institucionalização. As Organizações funcionais podem ser criadas a partir de regimes internacionais estabelecidos, nos quais os mesmos se modificam ao longo do tempo. Alguns regimes, como o da proteção aos refugiados, possuem uma organização referencial, no caso a ONU, que tem como aparato burocrático e responsável por esses assuntos: o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), criada em 1950, tem sua base legal baseada no Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. De acordo com Gonçalves (2015, p. 55), o estatuto, juntamente com a convenção relativa ao Status de Refugiados e o protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967, são uma das principais bases legais, onde define algumas de suas principais características e competências.

Nesse sentido, o ACNUR nasce com o propósito de fazer frente ao grande número de pessoas deslocadas de seus países, a partir da nova dinâmica da globalização no sistema internacional. Com isso, teve seu papel dentro do sistema das Nações Unidas ampliado, o que impactou significativamente no seu mandato, permitindo, assim, novas estratégias preventivas, com práticas e acordos entre instituições e Estado.

É importante ressaltar, que o ACNUR tem sua autoridade emanada da Assembleia Geral, e, portanto, deve atuar na proteção internacional e na busca de soluções permanentes para o problema dos refugiados, por meio da repatriação, integração local ou até o processo de reassentamento para um terceiro país. Nesse sentido, seu trabalho tem de natureza apolítica, humanitária e social (ACNUR, 1950, p. 08-13)

A partir da Convenção Relativa ao Status dos Refugiados, em 1951, tem-se uma definição universal de Refugiados, na qual estabeleceu uma série de princípios e direitos, que compõem a atual base de proteção dos Refugiados, Gonçalves (2015). Realizada na cidade de Genebra, na Conferência de Plenipotenciários, entre os dias 02 e 25 de julho de 1951, segundo Silva e Pacífico (2017, p.9), a conferência objetivava completar a minuta da Convenção e assiná-la, tendo com a participação de delegações de 26 países, além de representantes do ACNUR, da OIR, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Cáritas Internationalis, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e diversas ONGs que participaram como observadores. Segundo Chiapetti:

Considera a Convenção de 51 como um documento normativo multilateral, que tipifica a condição de refugiado, instituindo os seus direitos subjetivos e as obrigações dos Estados partes, centralizando em único órgão, o ACNUR, as tarefas da aplicação e de verificação das normas internacionais, podendo ainda ser considerado o primeiro instrumento convencional universal que substituiu definitivamente os acordos ad hoc para situações de refugiados utilizados anteriormente (CHIAPETTI, 2010 p. 17 apud SILVA e PACÍFICO, 2017, p. 10)

A partir da década de 1960, com os inúmeros fluxos de refugiados decorrentes do processo de descolonização afro-asiático, segundo Silva e Pacífico (2017), a comunidade internacional solicitou que se criasse um novo instrumento internacional, pois a Convenção de 51 não previa que a situação dos refugiados persistisse por um longo período de tempo. Como forma de solucionar o problema da Convenção, que considerava refugiados somente as pessoas vítimas de guerra na Europa, foi elaborado o Protocolo Adicional de 1967, que ampliou a definição e a assistência aos refugiados. É importante ressaltar que, esse Protocolo, segundo Sousa et al. (2008, p. 142 apud SILVA e PACÍFICO 2017, p.11), “é um instrumento autônomo, embora vinculado ao Estatuto e à Convenção de 51, uma vez que a adesão ao protocolo não se encontra limitada aos Estados-partes da Convenção”.

Com a evolução significativa dos números de refugiados, o ACNUR foi autorizado em atuar em várias situações específicas para atender a necessidade e demanda internacional. É importante ressaltar que, de acordo com Dominguez e Baeninger (2006), o Brasil, em 1960, foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951, e em 1997, foi também o primeiro país da região a sancionar uma Lei Nacional de Refúgio.

Ao abordar os instrumentos de proteção regional na América Latina, segundo Silva e Pacífico (2017), podemos observar a Declaração de Cartagena<sup>5</sup>, criada em 22 de novembro de 1984, que se consagrou como o instrumento regional mais importante no âmbito da América Latina. Ainda de acordo com a Declaração de Cartagena de 1984, em seu título III, terceira:

Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os

---

<sup>5</sup> DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Conclusões e Recomendações. Adotada pelo “Colóquio sobre proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, Cartagena, 19-22 de novembro. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaraao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaraao_de_Cartagena.pdf?view=1) Acesso em: 23 de mar. 2021.

conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984 p. 3)

Portanto, a partir dessa Declaração, os países latino-americanos não somente se preocuparam em regulamentar a proteção dos refugiados, mas resolveram reconhecer como refugiados também aqueles que sofreram violações dos seus direitos humanos, o que segundo Silva e Pacífico (2017), possibilitou a acolhida de um grupo maior de refugiados. No total, foram 15 países na América Latina que incluíram em sua normativa interna a definição regional de refugiados proposta pela Declaração de Cartagena, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai (SILVA; PACÍFICO, 2017).

Outro instrumento importante, de proteção dos refugiados na América Latina: o Plano de Ação do México (PAM), adotado durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre refugiados, na Cidade do México em 2004. De acordo com Silva e Pacífico (2017), serviu para renovar o espírito de solidariedade para os refugiados, nos 20 países signatários: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Dentre algumas medidas adotadas pelo PAM, segundo Silva e Pacífico (2017), podemos observar os projetos para desenvolver: a autossuficiência e integração local dos refugiados nas cidades; o desenvolvimento social e econômico nas zonas de fronteiras para beneficiar tanto os refugiados e a população local; e a criação de reassentamento na América Latina para aliviar países que recebem um grande número de refugiados.

Nesse sentido, o PAM teve seu fortalecimento com a Declaração de Brasília sobre Refugiados e Apátridas no Continente Americano, assinado na cidade de Brasília, em 2010, como destaca Silva e Pacífico:

A Declaração de Brasília representou os novos desafios apresentados pelos movimentos migratórios mistos em várias regiões do continente latino-americano e a necessidade de revitalizar a busca de soluções duradouras com a participação da sociedade civil. O compromisso dos países quanto à temática foi traduzido na adesão aos instrumentos internacionais e com a adoção de legislação e procedimentos para a sua implementação no âmbito nacional (2017, p. 13).

Ainda segundo as autoras, a Declaração de Brasília destacou a importância de novas alternativas para migração regular e de mecanismos de proteção humanitária



complementar para que os países possam lidar com as novas necessidades de proteção dos migrantes, além de assegurar a proteção de refugiados no contexto dos fluxos migratórios mistos.

Além disso, com objetivo de reiterar todos os pontos acima citados, outros instrumentos da agenda de proteção do refugiado, se fazem de suma importância, como: 30º aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, realizado em 2014, na cidade de Brasília, que ficou conhecido como Cartagena +30; Declaração de Nova York sobre Migrantes e Refugiados, realizado em 2016, onde, segundo Silva e Pacífico (2017), os governantes de 193 países se comprometeram a reforçar a proteção as pessoas deslocadas.

Ademais, é importante destacar, que a assistência é parte integrante do fator de proteção dos refugiados. Nesse sentido, a assistência configura-se como toda ajuda a atender as necessidades físicas e materiais, o que pode incluir alimentação, suprimentos médicos, vestimentas, abrigos, etc. Os Estados nacionais, tem a obrigação de cooperar com a Agência, de acordo com a determinação presente na convenção de 1951 e do protocolo de 1967, como já mencionado.

Como ressalta Almeida (2021), o ACNUR assumiu um papel de liderança global para os grupos de proteção; abrigo emergencial; e coordenação e gerenciamento de campo para deslocados internos em razão de conflitos. Deste modo, percebe-se que área de atuação do ACNUR se expandiu consideravelmente, e que cada situação necessita de respostas específicas. Nesse sentido, pontuamos mais vez, a colaboração do ACNUR para com o Brasil, através dos acordos firmados em 2018, e seu papel fundamental e tema dessa pesquisa, na operação acolhida com inserção social do migrante venezuelano através do trabalho. Os resultados dessa parceria serão demonstrados ao final da pesquisa.

Sobretudo, para compreender o processo da migração venezuelana, é preciso um esboço histórico da política venezuelana e as causas da instabilidade político-institucional que se instalou após a morte do ex-Presidente Hugo Chávez, acarretando em uma saída em larga escala de migrantes venezuelanos para o Brasil. Tais características são importantes, para que possamos analisar os dados quantitativos dessa migração, e ver como o Brasil tem se adequado a essa nova demanda, através de novas políticas públicas para migração, impulsionadas, sobretudo, através das Organizações Internacionais, mais precisamente, as contribuições do ACNUR nesse processo.

#### 4 CRISE DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

De forma preliminar, de acordo com Bastos e Obregón (2018), após a guerra Fria e a consolidação dos Estados Unidos, a Venezuela começa seu processo de insurgência contra o neoliberalismo, com marcos históricos como o Caracazo (1989), e a tentativa de golpe liderada por Hugo Chávez (1992) ou até mesmo o processo de impeachment de Andrés Pérez (1993), que levou de forma indireta, Rafael Caldera Rodrigues, a nova presidência da Venezuela (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Após a ascensão de Caldera, a presidência da Venezuela, ainda de acordo com Bastos e Obregón (2018), o povo saiu às ruas para expressar repúdio as novas medidas adotadas pelo FMI, o que gerou uma série de distúrbios e mortes. Nesse ambiente emergiu o tenente-coronel Hugo Chávez, comandando uma pequena tropa de 300 efetivos, a tentar um golpe de Estado em 3 de fevereiro de 1992. O golpe fracassou, porém, sua popularidade estava em alta, o que o ajudou se eleger presidente da Venezuela em 1999, a frente do Movimento V República (MVR). Chávez, mudou a estrutura política e jurídica e o nome do país para República Bolivariana de Venezuela, rompendo o modelo democrático tradicional. Negociou e firmou acordos com Cuba, Iraque e Líbia, vistos como inimigos dos EUA.

Já em 2000, ocorre a mais notória modificação proporcionadas pela a nova constituição, a transformação do Parlamento de bicameral em Unicameral, a modificação da estrutura do Judiciário, estabelecendo eleições para juízes e o esvaziamento do sistema bipartidário, já enfraquecido nas últimas eleições (BASTOS; OBREGÓN, 2018). Em outras palavras, como cita Villa:

[...] a nova Constituição tem entre suas fortalezas o fato de ter estabelecido novas pautas para a reestruturação do poder judiciário e ter elevado a cinco os poderes públicos: além dos três poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), somaram-se o Poder Cidadão e o Eleitoral [...]. Além disso, a nova Constituição, que alteraria o nome da Venezuela para República Bolivariana da Venezuela, concedeu também o voto aos militares e transformou o poder legislativo de bicameral em unicameral, sendo sua instância máxima a Assembleia Nacional (VILLA, 2005, apud BASTOS; OBREGÓN, 2018 p. 5).

Podemos considerar que, a nova constituição estabeleceu a hegemonia do chavismo. Nesse sentido, de acordo com Bastos e Obregón (2018), destacam-se as modificações sociais mais radicais: a Lei de Pesca (2001), que garantia a continuidade da atividade do pequeno pescador; Lei de Terras (2001) e Desenvolvimento Agrário, que

limitava a propriedade e produção rural; assim como a Lei dos Hidrocarbonetos (2001), onde interferiam drasticamente no mercado privado.

Com isso, intensifica-se o movimento de oposição financiada pelos Estados Unidos, que contava com as mais diversas organizações da sociedade civil.

Federação de Câmaras, Associação de Comércio e de Produção da Venezuela (Fedecâmaras), tecnocratas da PDVSA, a Central dos Trabalhadores da Venezuela (CTV), funcionários públicos, organizações sociais da sociedade civil, a cúpula das Forças Armadas, meios privados de comunicação, AD e COPEI. A CD contou com o auxílio financeiro dos Estados Unidos, National Endowment for Democracy (NED) (SCHURSTER; ARAUJO, 2015, p. 21 apud BASTOS; OBREGÓN, 2018 p. 6).

Portanto, houve grandes mobilizações que visavam a renúncia de Chávez, o que o levou o mesmo a se entregar em 2002. Como demonstra Bastos e Obregón (2018), após o clamor popular, a retomada do governo foi de certa forma conciliatória. O presidente priorizou medidas de diálogo e de respeito as instituições, como a reorganização das Forças Armadas, abertura de espaços políticos, assim como a aproximação com setores econômicos. Em síntese, de acordo com Villa:

Depois do fracassado golpe de 11 de abril de 2002, um dos objetivos de Chávez era reconquistar o apoio do setor social médio por meio da utilização de uma linguagem de conciliação nacional e de políticas públicas efetivas. Para atingir tal objetivo, poderia ter aproveitado da fraqueza e da torpeza dos setores empresariais associadas ao comprometimento de suas dirigentes para com o falido golpe. Chávez até tentou esse movimento de conciliação, mas existia um problema que pareceu ter ficado fora de seus cálculos: o país havia chegado a um grau tal de polarização política e social que o presidente ficara com uma margem reduzida de possibilidades de conciliação. O que significava, em outras palavras, que os ódios políticos superavam, por ampla margem, as possibilidades de conciliação nacional na Venezuela atual (VILLA 2005, p. 164).

Apesar dos diversos contratemplos, Chavez saiu ainda mais fortalecido em termos de apoio popular. Ao fim do episódio, Chávez tinha capital político suficiente para nacionalizar o petróleo, tendo o apoio das forças armadas e do povo, afastando as elites opositoras, o que garantiu sua reeleição em 2004 e 2006, de acordo com Bastos e Obregón (2018).

O objetivo de Chávez, naquele momento, era guiar a Venezuela rumo ao socialismo do século XXI, um modelo de sociedade pautada na solidariedade e cooperação, como afirma Pereira:

tratava-se [...] de uma ideologia embrionária, que visava promover uma democracia “proativa” e “participativa”, que aproximaria a tomada de decisão do povo através de comitês localizados e, num objetivo mais ambicioso ainda, que substituiria em devido tempo a economia de mercado, orientada para o lucro, por um sistema de troca de bens e serviços através de “equivalências” calculadas segundo valores de uso acordados (PEREIRA, 2015, p. 109 apud BASTOS; OBREGÓN, 2018 p. 8).

Nesse sentido, tem-se a fundação do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), que tinha como objetivo principal a iniciação de jovens militantes no chavismo para a formação de um quadro político para concorrer às eleições.

De acordo com Bastos e Obregón (2018), as vésperas de 2009, Chávez consegue aprovar várias reformas constitucionais, dentre elas a possibilidade de reeleição ilimitada, o que proporcionou sua manutenção no poder até a sua morte. A partir de 2012, apesar da menor adesão da população ao chavismo, Hugo Chávez consegue ser reeleito, pela terceira vez, porém não pode assumir o cargo por estar em tratamento médico, doença que o levou a óbito em 2013.

Antes mesmo de iniciar seu tratamento, segundo Bastos e Obregón (2018), Chávez indicou Nicolás Maduro como seu sucessor, o que acabou acontecendo de fato em 14 de abril de 2013, quando foi eleito Presidente. É importante ressaltar, que essa eleição demonstrou que o chavismo não era mais unanimidade na Venezuela, é que o país estava claramente dividido.

Nesse sentido, o plano de Maduro baseia-se na continuidade do projeto de Chávez, cujas as principais metas, de acordo com Bastos e Obregón (2018), são a continuidade da implantação do socialismo, aumento de produção do petróleo, a erradicação da miséria e a criação de outros produtos nacionalizados. No entanto, as condições do país naquele ano eram de escassez de produtos, crise no setor elétrico, inflação alta, bem como a desvalorização do câmbio e queda do PIB. Ainda, ressalta-se que:

Maduro adotou medidas demasiadamente intervencionistas ao reduzir preços de mercadorias por ordem presidencial, limitando, dessa maneira, a margem de lucro do setor privado, o que acarretou no fechamento de várias lojas. No mesmo mês, consegue aprovar a “Lei Habitante”, usada por Chávez anteriormente, que deu a Maduro poderes especiais para legislar por decreto por um ano. Através do mecanismo jurídico, limitou em 30% o lucro do empresariado venezuelano, estabeleceu um teto máximo para os valores dos aluguéis e fixou os preços dos automóveis, cuja produção passa a ser submetida ao controle do Estado. Não obstante à crise econômica, Maduro concede muitas promoções às Forças Armadas, elevando o salário dos militares em 60% se comparado com o Governo Chávez, a fim de resguardar o apoio do setor (BASTOS; OBREGÓN, 2018 p. 11).

Nesse sentido, segundo o site de notícias GZHMUNDO (2017), a Venezuela se viu imersa em conflitos violentos entre chavistas e opositores, guiando o país para o ápice da uma crise, que toma proporções inimagináveis. Entre outros problemas, a economia venezuelana, durante o governo de Chávez, era 100% exportação de petróleo. Acontece que, em 2014 o preço do barril sofreu uma brusca queda de preço, onde ocasionou o colapso e a grande recessão, com a maior inflação do mundo. Nesse contexto,

A queda do preço do petróleo no mercado internacional, iniciada em 2014, prejudicou a economia venezuelana – 96% do montante das exportações advém do produto. Com a queda nas exportações, o governo teve de reduzir drasticamente as importações, o que causou a escassez de vários itens. Diante da mais alta inflação do mundo, projetada em 1.660% para 2017 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a Venezuela viu sua economia minguar em 11,3%, conforme estimativas. Segundo o FMI, o quadro não deve ser revertido antes de 2019 (GZHMUNDO, 2017, [s. p.]).

A partir da grande fragilidade das exportações de petróleo, o país se viu em estado de calamidade, gerando, como consequente, a insuficiência de recursos. De acordo com a BBC (2018), com bases nos relatórios do FMI, a economia da Venezuela caiu 37%. O país passou a adotar o “Controle Artificial da Inflação”, em que, basicamente é quando a inflação é controlada por meio de Decretos. No entanto, segundo a rede de notícias BBC (2016), em 2015, a inflação já estava em 141%.

Tais consequências, gerou grandes necessidades para a população, bem como a gigantesca crise de abastecimento, chegando a faltar itens básicos nas prateleiras dos supermercados. Muitos venezuelanos desempregados e mais da metade da população em situação de pobreza, BBC (2016).

Entretanto, a Venezuela não só passava por uma grande crise econômica, mas também uma crise política. De acordo com Villa (2018), em 2016, a oposição já era maioria na Assembleia Nacional, pela primeira vez em 16 anos, formando uma aliança que desafiaria Maduro. Em diversos momentos, a oposição buscou a saída de Maduro do poder por meio de Referendo, onde não teve resultado, ocasionando uma rebelião popular naquele país. A população passou a ser reprimida por meio de forte violência e por milícias chavistas armadas. Oliveira (2019, p. 221), destaca que, “as questões sociais deterioraram em função da combinação da falta de recursos para investimentos nos programas de transferência de renda”, em conjunto com a escassez de alimentos, inflação alta, aliadas à falta de liderança, o que consequentemente gerou um quadro de adversidade econômica e a falta de políticas sociais

Dessa forma, a migração internacional resultava como estratégia importante de sobrevivência para milhões de venezuelanos, que começaram a deixar o país em maior intensidade a partir de 2015. Oliveira (2019), afirma que, além da rapidez e do volume, esse processo migratório ocorreu num curto período de tempo, e que os países receptores da região, inclusive o Brasil, não estavam preparados para o grande fluxo. De acordo com os dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), podemos perceber um aumento considerável dos migrantes venezuelanos.

Tabela 1 - Número de registros de migrantes venezuelano de longo termo/residentes, por ano de entrada, 2015 a 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
VENEZUELA	1.297	3.943	15.326	49.267	70.653

Fonte: OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (OBmigra, 2020).

Portanto, tem-se um alto grau de dependência migratória no território no brasileiro, uma vez os venezuelanos tem optado por abandonar o país. De acordo com Barros e Simões (2021), estima-se que mais de 4 milhões de venezuelanos deixaram o país nos últimos meses, em busca de melhores condições de vida, pois:

No contexto regional sul-americano, os destinos mais procurados pelos migrantes são a Colômbia, o Peru e o Equador. Sem embargo, o Brasil figura entre os grandes receptores (acredita-se que haja em torno de 360 mil venezuelanos vivendo aqui, segundo dados da Organização Internacional para Migrações – OIM). Para que se tenha uma ideia do impacto migratório, no ano de 2019, 252 migrantes por dia manifestaram interesse em permanecer no Brasil, seja como residentes temporários, seja como refugiados. Ou seja, mais de 90 mil pessoas solicitaram apoio ao Brasil. Esse afluxo descontrolado de pessoas, conjugado às fragilidades socioeconômicas do estado de Roraima, colaborou para seu colapso, principalmente dos sistemas de saúde, educação e segurança pública (BARROS; SIMÕES, 2021 p. 352)

Como já abordado em capítulos anteriores, presume-se que todos aqueles que ingressam no território nacional sejam migrantes, sem diferenciá-lo dos refugiados. Nesse sentido, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), considera que:

Refugiados são pessoas que não estão em seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, opinião política, ou pertencimento a um determinado grupo

social 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. Ou ainda, pessoas que estão fora de seu país de origem devido a conflitos, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”.

As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. [...] “Migração” é comumente compreendida implicando um processo voluntário; por exemplo, alguém que cruza uma fronteira em busca de melhores oportunidades econômicas. Este não é o caso de refugiados, que não podem retornar às suas casas em segurança e, conseqüentemente, têm direito a proteções específicas no escopo do direito internacional. No Brasil, a Lei nº 13.445/2017 dispõe sobre direitos e deveres do migrante em território nacional. No entanto, não existe uma definição legal internacional aceita do termo migrante, sendo assim esse grupo tem direito à proteção geral dos direitos humanos, sem importar o status migratório (ACNUR, 2016 p. 1).

É importante uma breve análise desse processo a fim de conceituar quem é o refugiado e quais são seus direitos. Esse processo de acolhimento, parte do princípio humanitário, transcendendo a solidariedade no ato, como já citado. Podemos considerar que esse processo se deu de forma gradativa, com objetivo de ajudar as vítimas de perseguição política, religiosa, violação do Direitos Humanos, entre outros. Para Jubilut (2007, p. 17):

Começando com o instituto correlato do asilo no final do século IX e os sistemas ad hoc para os refugiados armênios, russos e alemães, a proteção dos refugiados consolidou-se num sistema internacional com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovado pela Assembléia Geral da ONU em 1951. As garantias da convenção, limitadas geograficamente à Europa e aos acontecimentos relacionados à 2.a Guerra Mundial, foram em seguida universalizados com o Protocolo de 1967. Os novos desafios dos deslocamentos forçados foram respondidos com a ampliação do conceito de refugiado a partir da Convenção da Unidade Africana, de 1969, e da Declaração de Cartagena, de 1984.

De acordo com o Centro Regional de Informações das Nações Unidas (2019), a cada dois segundos uma pessoa é obrigada a desloca-se por conflito ou perseguição, em números aproximados, há cerca de 68,5 milhões de refugiados ou deslocados internos no planeta. Como já abordado no capítulo anterior, o principal princípio a ser seguido, no caso dos refugiados, é o conceito do *non-refoulement*, no qual fica determinado que o Refugiado não poderá ser devolvido ou expulso para seu país de origem. Portanto, o Estado responsável pelo asilo tem total responsabilidade de protegê-lo, pois:

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos (JUBILUT, 2007, p. 42)

Nesse sentido, tem-se uma maior internacionalização dos direitos dos refugiados, de forma pragmática, como afirma Jubilut (2007), ocorre uma estratégia conjunta de proteção aos refugiados concordada no México em 2004 por vários países latino-americanos, o que foi conhecido como Plano de Ação do México, procurou estabelecer a capacitação profissional sobre o tema, com isso melhorando as condições dessa população.

Se analisarmos o processo venezuelano, haverá a proteção pelo refúgio, uma vez que a perseguição não atinge apenas um indivíduo, mas sim de forma generalizada, emanada contra determinados grupos ideológicos em razão da contrariedade ao governo de Maduro. A aplicação do instituto de refúgio, portanto, assume as diretrizes globais, com regulação da ACNUR. Como destaca Jubilut (2007, p.18), a ação do ACNUR no Brasil “reflete esses objetivos e busca constantemente fortalecer as instituições nacionais voltadas para os refugiados”. A autora ainda destaca que a institucionalização do refúgio no Brasil se dá com a promulgação da Lei 9.474 e a consequente a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Tais características são de suma importância para o entendimento dessa pesquisa, uma vez que foi abordado o processo migratório internacional, bem como, a parte teórica: a teoria institucionalista neoliberal, que através das instituições internacionais, como o caso do ACNUR, demonstra a fragilidade dos Estados em lidar com determinados problemas, como o caso da migração venezuelana em larga escala. Portanto, se fez necessário essa colaboração internacional, afim de minimizar os gastos relativos a esse processo, através do processo de interiorização.



## 5 ACNUR E O PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO

O presente capítulo pretende abordar o papel do ACNUR no Brasil, frente ao grande número de migrantes venezuelanos que chegaram no País, através da Operação Acolhida, iniciada em 2018. Para a partir destes postulados, compreendermos o papel fundamental que as organizações internacionais exercem no Estado.

Nesse sentido, como foi apresentado, a crise política, social e econômica que tem atingido a Venezuela nos últimos cinco anos, transformou a realidade dos países da região como receptores de populações deslocadas, ao acolher 80% dos mais de 5 milhões de venezuelanos, segundo Almeida (2021). Em especial o caso do Brasil, ainda de acordo com o referido autor, esse processo implicou em uma atuação conjunta entre os Estados e Organizações internacionais, afim de coordenar uma resposta ao fluxo migratório venezuelano em larga escala.

Em consequência ao grande número de migrantes venezuelanos que chegaram ao Brasil e frente ao quadro caótico enfrentado pelo estado de Roraima, em 2018, foi instaurada a operação Acolhida, uma Força Tarefa Humanitária, coordenada pelo Governo Federal, com apoio da Organização das Nações Unidas e entidades sociais, com objetivo em fornecer assistência emergencial aos venezuelanos. De acordo com Barros e Simões (2021), o governo federal editou dois decretos iniciais e uma lei, *in litteri*:

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. 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. Lei nº 13684, de 21 de junho de 2018 – Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências (BARROS; SIMÕES, 2021, p. 353)

Como foi abordado, os trabalhos tiveram início em 2018, norteados por três tarefas essenciais: Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização. Visando estruturar e definir papéis para os ministérios, em 2019, um novo decreto foi editado, como destaca Barros e Simões (2021):

Art. 6º O Comitê Federal de Assistência Emergencial contará com os seguintes Subcomitês Federais: I – Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e

Triagem dos Imigrantes; (coordenação MJSP) II – Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; (coordenação Min Cidadania) III – Subcomitê Federal para Interiorização; (coordenação Min Cidadania) e IV – Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes. (coordenação Min Saúde) (BARROS; SIMÕES, 2021, p. 353).

Dessa forma, presidido pela Casa Civil, o Comitê federal de Assistência Emergencial, foi organizado em subcomitês para atuar no atendimento emergencial do fluxo migratório venezuelano. Nesse sentido, a Casa Civil também é a responsável pela coordenação operacional dos trabalhos, bem como, a comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária, como destaca Barros e Simões (2021, p. 355), sobre suas atribuições previstas no “art. 3 da Resolução nº 1, de 16 de janeiro de 2020, da Casa Civil da Presidência da República, caberá ao coordenador operacional, além das atribuições previstas no § 2º do art. 2º do Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019”:

I – estabelecer as coordenações necessárias em conjunto com os órgãos federais, estaduais e municipais no Estado de Roraima e no Município de Manaus, Estado do Amazonas, para atendimento ao fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela; II – solicitar apoio logístico à Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial para execução das ações necessárias ao atendimento de que trata o inciso I; III – encaminhar à Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial as necessidades de apoio para a execução das suas atribuições; e IV – coordenar, dentro das atribuições previstas pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, o apoio às atividades desenvolvidas pelos demais órgãos envolvidos (BARROS; SIMÕES, 2021, p. 353).

Nesse sentido, ao abordar o Ordenamento da Fronteira, se fez necessário uma série de medidas administrativas, para dar agilidade de atendimento aos migrantes, uma vez que os serviços existentes colapsaram completamente. Com isso, ainda de acordo com Barros e Simões (2021), na cidade de Pacaraima, Boa vista e Manaus, foram aplicadas instalações específicas para lidar com o fluxo de venezuelanos. Uma vez nessas instalações, é possível obter protocolos de refúgio ou residência temporária, CPF, vacinação, carteira de trabalho digital e por fim, em boas condições, iniciar os processos de interiorização. Sendo assim,

Segundo a Polícia Federal, de 2017 até novembro de 2019, mais de 500 mil migrantes e refugiados venezuelanos entraram no País e cerca de 260 mil solicitaram regularização migratória para buscar oportunidades e melhores condições de vida (ACOLHIDA, 2021 [s. p]).

Com o grande fluxo migratório de certa forma organizado, foi necessário dar dignidade as pessoas que estavam espalhadas pelas ruas do estado de Roraima. Nesse

sentido, em parceria com o ACNUR, foram organizados abrigos para receberem os migrantes venezuelano.

Após esse período de estabilização, temos a tarefa mais importante da Operação Acolhida: a Interiorização. Etapa de suma importância, já que o fluxo venezuelano continua em ritmo constante e os sistemas de apoio social do Estado não absorvem a grande demanda, tampouco o mercado de trabalho apresenta essa possibilidade. Portanto, a interiorização é o que está promovendo a inserção social dos refugiados em outras partes do Brasil.

Nesse sentido, como já mencionado acima, a Interiorização faz parte das três principais atividades básicas da Operação Acolhida. Como demonstra Barros e Simões (2021), é uma atividade coordenada pela Ministério da Cidadania, através do Subcomitê Federal para Interiorização, em parceria com ACNUR, haja vista que:

Trata-se do movimento ordenado de imigrantes originários da Venezuela, estacionados nos estados de Roraima e Amazonas, em direção a outros locais do país que tenham melhores condições de absorção dessa massa populacional. Até o fechamento deste texto, mais de 30.000 refugiados e migrantes venezuelanos já foram interiorizados para diversas cidades brasileiras, por meio das quatro modalidades existentes: Institucional, Reunificação Familiar, Reunião Social e Proposta de Vaga de Emprego Sinalizada. Ademais, dada a priorização desta atividade, nota-se aumento significativo do número de interiorizados a partir de junho de 2019, fruto de maior integração entre os atores envolvidos, com destaque para o lançamento do Sistema Acolhedor. Neste contexto, constata-se que o deslocamento planejado dos migrantes e refugiados venezuelanos para outros estados do país é a única solução para promoção de “reais condições” de integração socioeconômica sustentável, aliviando a pressão exercida aos serviços públicos de Roraima (BARROS; SIMÕES, 2021, p. 358).

Portanto, através dessas modalidades de interiorização, tem-se um alto grau de integração socioeconômica do migrante venezuelano, como foi citado. O ACNUR se insere na modalidade institucional do processo de interiorização, como cita ainda Barros e Simões (2021), esclarecendo tais modalidades:

1. Reunificação Familiar: o migrante e refugiado tem a oportunidade de encontrar um familiar (desde que tenha vínculo comprovado por documento), que já se encontra na cidade de destino.
2. Reunião Social: o migrante e refugiado encontra na cidade de destino um amigo, ou algum outro receptor que esteja apto a recebê-lo voluntariamente.
3. Vaga de Emprego Sinalizado: por meio de contato prévio com empresas e seleção dentro do banco de competências, o migrante e refugiado tem a oportunidade de ser interiorizado com um emprego e uma bolsa financeira para se manter até receber seu primeiro salário.
4. Institucional: por intermédio da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o migrante e refugiado deixa os abrigos de Boa

Vista ou Pacaraima e se instala em abrigos de outras cidades (BARROS; SIMÕES, 2021, p. 359).

Portanto, o ACNUR assume a missão de implementar a Estratégia Nacional de Meios de vida da Agencia da ONU para os Refugiados no tocante a integração socioeconômica de suas pessoas de interesses na sociedade brasileira, além de promover soluções duradouras, como parte do mandato de Proteção Internacional do ACNUR, bem como o suporte e o fortalecimento das capacidades de resposta do poder público brasileiro.

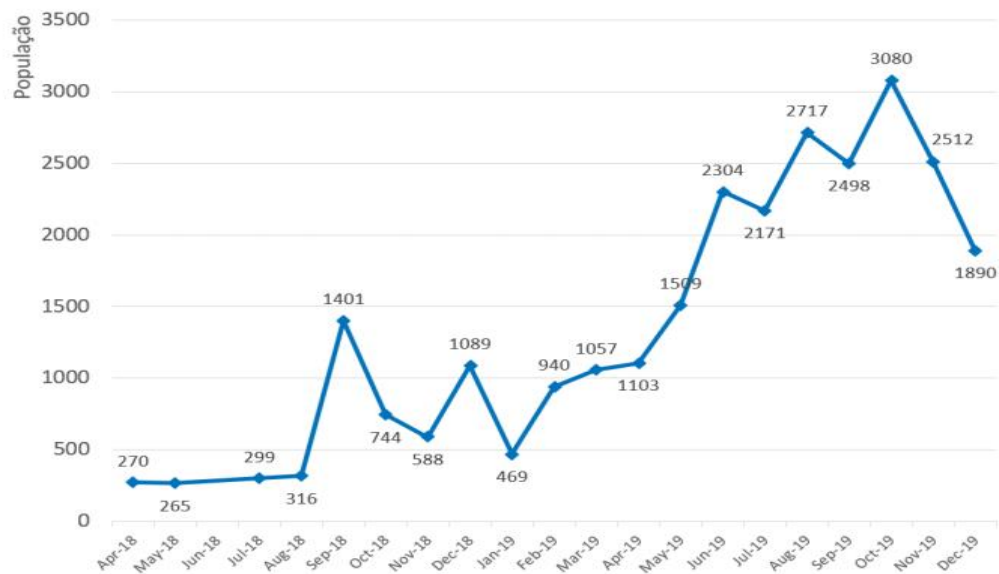
Com isso, a organização procura fomentar e apoiar as iniciativas de seus parceiros voltada principalmente a colocação no mercado de trabalho formal, entre outros objetivos, como destaca Barros e Simões (2021, p. 359):

Nesse sentido, a organização fomenta e apoia iniciativas de seus parceiros voltadas principalmente à colocação no mercado de trabalho formal, à promoção de empreendedorismo, à formalização de prestadores de serviços autônomos, à educação e inclusão financeira, à difusão de informações sobre acesso a direitos, serviços e programas públicos, à oferta de cursos de português e de qualificação profissional, ao acesso ao ensino superior e à revalidação de diplomas, à sensibilização de empregadores, especialmente por meio da plataforma Empresas com Refugiados ([www.empresascomrefugiados.com.br](http://www.empresascomrefugiados.com.br)); além da realização e fomento de pesquisas sobre a situação das “pessoas de interesse” no Brasil e os efeitos dos processos de deslocamento internacional de pessoas na economia local.

Assim sendo, é importante ressaltar que tais características se enquadram na temática teórica dessa pesquisa, uma vez que, Segundo Mello (1997), as instituições internacionais tem papel fundamental na promoção da cooperação, pelo seu impacto na forma como os Estados definem seus interesses. Nesse sentido, podemos considerar que, tais melhorias foram implementadas visando a otimização e efetividade das ações do Estado sobre a temática migratória.

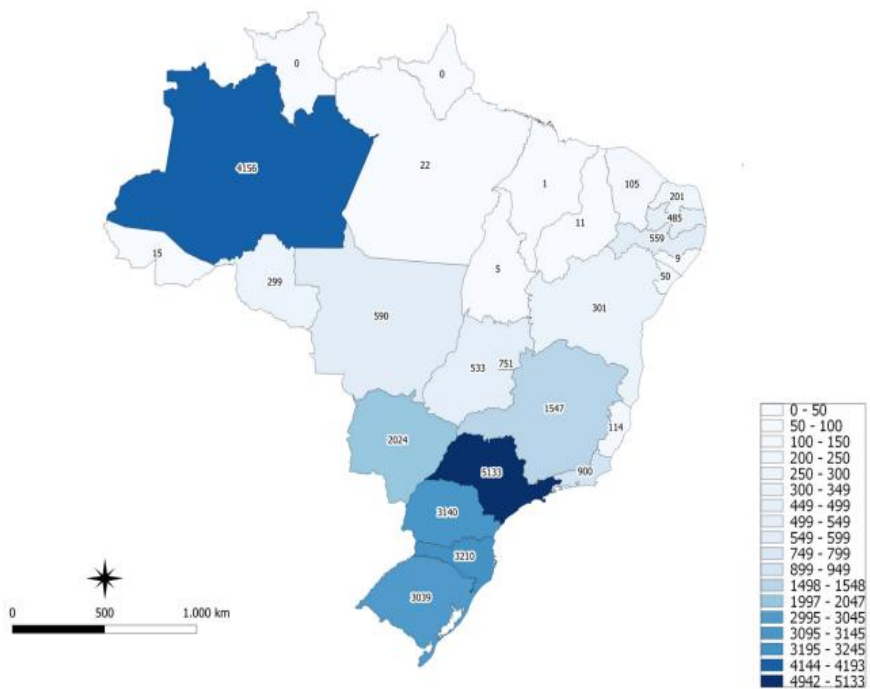
De acordo com os Dados de ACNUR (2020), foram mais de 27.000 venezuelanos realocados voluntariamente desde o início do programa, em abril de 2018. Ainda de acordo com os dados da ACNUR (2020), o programa está a caminho de atingir a meta de 3000 realocados mensais (ver figura 2). Nesse sentido, os venezuelanos foram realocados em todo o país para mais de 450 municípios em 25 das 27 unidades federais do Brasil (Figura 3).

Figura 2: Total de venezuelanos realocados pela Estratégia de Interiorização por mês 2018/2019



Fonte: Elaborado pela ACNUR (2020), com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania.

Figura 3: Total de venezuelanos realocados pela Estratégia de Interiorização por local de destino, em dezembro de 2019



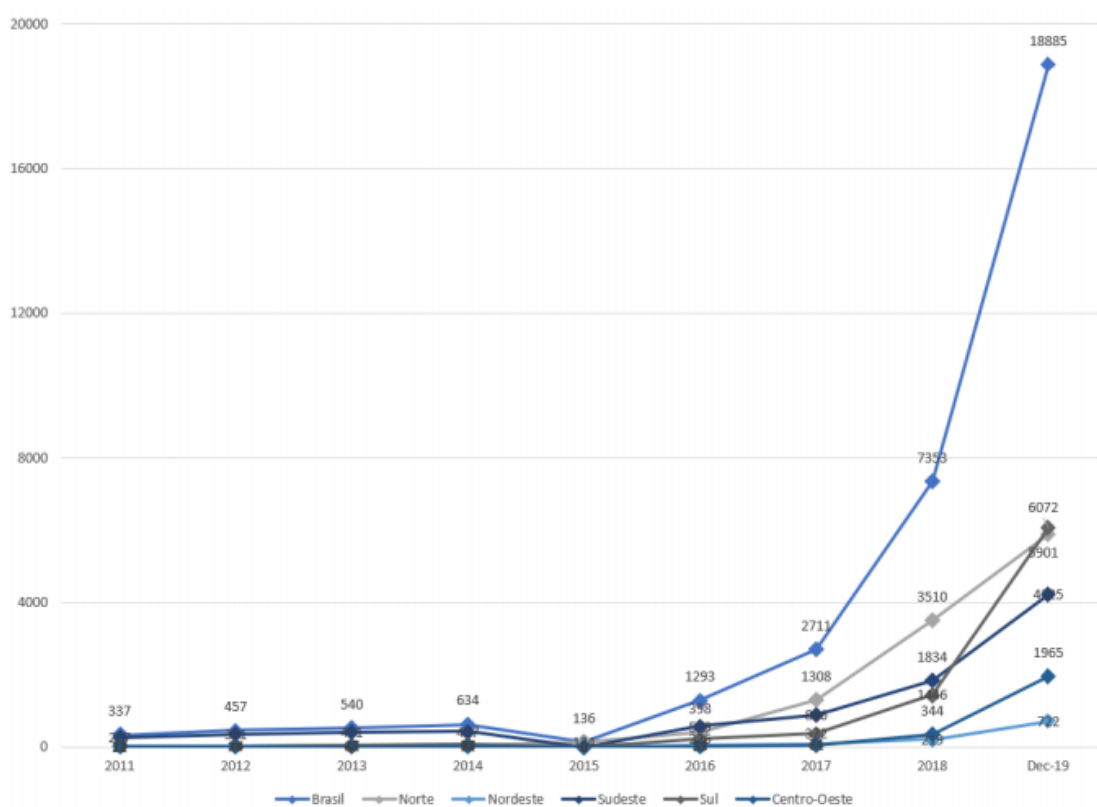
Fonte: Elaborado pela ACNUR (2020), com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania.

Nesse sentido, o aumento considerável de refugiados venezuelanos no Brasil, aprofundou os desafios ligados à sua inserção socioeconômica, e na criação de mecanismos que possibilitam a essas pessoas serem autossuficientes e desenvolverem todo seu potencial. Ainda de acordo com os dados da ACNUR (2020), o número de refugiados acessando o mercado de trabalho formal brasileiro cresceu de forma considerável desde o início da estratégia de interiorização, principalmente nas regiões norte e sul.

Cerca de 72% dos venezuelanos no Brasil, aproximadamente 185.000 deles, têm entre 18 e 64 anos, de acordo com registros da polícia federal. Desses, 10% (18.855 indivíduos) estavam empregados formalmente em dezembro de 2019. Comparativamente, 34% da população adulta no Brasil trabalha no setor formal (ACNUR, 2020 p. 2)

Ao analisar a dispersão geográficas dos venezuelanos empregados formalmente, de acordo com ACNUR (2020), teve uma evolução significativa entre os anos 2018 e 2019:

Figura 4: Total de venezuelanos no mercado de trabalho formal por região



Fonte: RAIS (dados anuais, 2019), OBMIgra / CAGED (estimativas mensais, 2020).

Em 2018, segundo o ACNUR (2020), a maior quantidade de venezuelano empregados formalmente era vista no Estado de Roraima, seguida por Manaus e São Paulo. A partir de 2019, tem-se o afastamento dessa tendência em favor, agora, de outros Estados do sul e centro-oeste do país.

Ao analisar os dados relacionados ao mercado de trabalho formal, sistemas de educação e assistência social, é possível perceber que o programa de interiorização contribui para ampliar a integração local dos venezuelanos no país, embora em graus variados. Nesse sentido, o ACNUR (2020) ressalta que os Refugiados e migrantes venezuelanos estão cada vez mais entrando no mercado de trabalho formal brasileiro nas regiões sul e sudeste, contribuindo assim, para a sua inclusão econômica e melhores perspectivas para o alcance da sua autossuficiência.

Outra característica importante, é que, à medida que mais venezuelanos são empregados formalmente, como destaca a ACNUR (2020), isso reduz a pressão sobre o mercado de trabalho e os programas de assistência social no estado de Roraima, que é o objetivo do programa de interiorização.

Com isso, a estratégia de interiorização voluntária para o acesso a oportunidades de emprego e renda em outros estados foi medida acertada, como destaca Almeida (2021), conforme visto, Roraima e Manaus não ofereciam oportunidades suficientes para gerar auto-suficiência para a população que acabava, por dificuldades de locomoção ao centro-sul do país. Nesse sentido, a Operação Acolhida implementada pelo Governo Federal, conforme as diretrizes do Comitê Federal de Assistência Emergencial e do Subcomitê de Interiorização, em parceria com ONU através do ACNUR, teve o mérito de organizar o deslocamento dos venezuelanos da região Norte as demais regiões do país.

Como destaca Almeida (2021, p. 393), de acordo com o levantamento “A Resposta Humanitária no Brasil: uma análise sobre a Estratégia de Interiorização<sup>6</sup>, realizado em 2019 pela organização REACH, com apoio do ACNUR”, o processo de interiorização apontou resultados positivos no acesso a trabalho e renda, como destaca:

Em termos de renda mensal, a média que as famílias recebiam antes de serem interiorizadas aumentou 129% (de R\$ 532 para R\$ 1.221) de 6 a 8 semanas após a realocação e 230% após 4 meses da interiorização (para R\$ 1.758). O acesso a emprego formal, que era de apenas 7% antes da interiorização, passou a 77% após quatro meses da interiorização. No caso do acesso à educação, a estratégia de interiorização provou ser também benéfica, pois as taxas de

---

<sup>6</sup> Disponível em: [www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/REACH\\_Relat%C3%B3rio-de-Interioriza%C3%A7%C3%A3o\\_-FINAL\\_PORTUGUESE.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/REACH_Relat%C3%B3rio-de-Interioriza%C3%A7%C3%A3o_-FINAL_PORTUGUESE.pdf).

matrícula escolar variaram de 65% para famílias relatando ter ao menos uma criança na escola em Boa Vista, antes da interiorização, para 100% dos núcleos familiares com crianças na escola no local de destino (ALMEIDA, 2021 p. 393)

Outro importante levantamento, de acordo como Almeida (2021), é sobre o estudo elaborado pelo ACNUR, “Venezuelanos no Brasil: Integração no Mercado de Trabalho e Acesso a Redes de Proteção Social”<sup>7</sup>:

cerca de 72% dos venezuelanos no Brasil, aproximadamente 185.000 deles, têm entre 18 e 64 anos, de acordo com registros da Polícia Federal. Desses, 10% (18.855 indivíduos) estavam empregados formalmente em dezembro de 2019. Entretanto, comparativamente, 34% da população adulta no Brasil trabalham no setor formal. Ou seja, embora as pessoas venezuelanas estejam aumentando sua presença no mercado de trabalho formal, há claramente ainda um déficit de inserção quando comparado à inserção média da população brasileira, o que demanda políticas específicas para apoio a essa população, da mesma forma que à população refugiada de forma geral, como vimos anteriormente (ALMEIDA, 2021 p. 394)

Nesse sentido, o ACNUR vem atuando de forma complementar as ações estabelecidas pelos Governos Federais, estaduais e municipais, visando em fortalecer as atividades das organizações da sociedade civil, bem como, apoiar o engajamento do setor privado e de outros atores nesse desenvolvimento. Como destaca Paulo Sergio de Almeida (2021), o Oficial de Meios de Vida na Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no Brasil desde março de 2017:

Nesse sentido, temos apoiado o Governo Federal na implementação da Operação Acolhida, seja no acesso por pessoas venezuelanas à documentação, seja, por intermédio de Acordo de Cooperação com o Ministério da Cidadania, na gestão em parceria com organizações da sociedade civil, de abrigos em Roraima (mais de 6.000 pessoas acolhidas), em Manaus (Alojamento de Trânsito e apoio a abrigos indígenas e não indígenas) e em outras cidades brasileiras (abrigos de interiorização). Apoiamos também a estratégia de interiorização, com oferta de vagas em abrigos, preparação pré-embarque, apoios financeiros para os interiorizados, estruturação de casas de passagem e alojamento de trânsito, gestão da informação e monitoramento pós-chegada (ALMEIDA, 2021 p. 397).

Ainda continua:

No âmbito da integração local, é de grande importância o estabelecimento dos comitês e conselhos de refugiados e migrantes por estados e municípios e de

---

<sup>7</sup>ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Venezuelanos no Brasil: Integração no mercado de trabalho e acesso a redes de proteção social**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image\\_1\\_1596325390\\_0.pdf](https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596325390_0.pdf). Acesso em 10 de fev. 2021.



planos estaduais e municipais de políticas para refugiados e imigrantes, além do fortalecimento dos atores locais a exemplo do projeto Atuação em rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, integração e interiorização de refugiados e migrantes no Brasil, implementado em 2018/2019 pela ESMPU em parceria com o ACNUR, outras agências da ONU e organizações da sociedade civil. A Cátedra Sergio Vieira de Melo, que desde 2003 vem sendo implementada pelo ACNUR em cooperação com o CONARE, tem se revelado fundamental para garantir que pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio tenham acesso a direitos e serviços no Brasil, oferecendo valioso apoio ao processo de integração local (ALMEIDA, 2021 p. 398).

Nesse sentido, através da colaboração do ACNUR, foi possível uma melhor inserção de pessoas refugiados no trabalho formal, bem como a melhor compreensão de como vivem essas pessoas no Brasil e seus desafios. É importante ressaltar que a população brasileira, como vimos, também se beneficiará dos aportes das pessoas refugiadas em múltiplas dimensões. Nesse sentido, o papel das Agências da ONU tem sido relevante para complementar os esforços do poder público, da sociedade civil e da academia.

Portanto, o ACNUR tem desempenhado um papel fundamental na prestação de serviços para com o Brasil, em relação a integração do refugiado venezuelano, o que demonstra um alto grau de interdependência do Brasil com as Organizações Internacionais, como destaca Mariano e Mariano (2002). Ainda de acordo com os autores, esse processo refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países.

Nesse sentido, a limitação dos estados federativos brasileiros em solucionar autonomamente determinados problemas, é o estímulo para os países e instituições cooperarem, como o caso da migração venezuelana, cujos os países afetados optaram pela integração quando perceberam essa alternativa como uma possível saída para suas dificuldades. De acordo com Mariano e Mariano (2002), a interdependência influencia os interesses nacionais, que passam a pressionar as esferas governamentais em busca de sua satisfação.

Portanto, o processo de cooperação entre Brasil e ACNUR, bem como o desenvolvimento da Operação Acolhida, se enquadram dentro ótica neoinstitucionalista neoliberal, que segundo Mariano e Mariano (2002), aborda os impactos provocados pelas instituições externas sobre a ação estatal:

A presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos e é central para analisar a cooperação entre Estados, ao supor que os arranjos institucionais afetam, e às

vezes condicionam, as ações governamentais, por terem impacto sobre: • os fluxos de informação e as oportunidades de negociação; • a habilidade dos governos em controlar o cumprimento dos compromissos tanto seus quanto dos demais; isso acaba dando credibilidade aos compromettimentos assumidos; • as expectativas em torno dos acordos internacionais, pois elas tendem a se tornar mais positivas (MARIANO; MARIANO, 2002 p. 60)

Nesse sentido, a agência da ONU para Refugiados (ACNUR) trabalha para assegurar que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de buscar e receber a condição de refugiado. Segundo Pachioni (2020, p. 9), “O ACNUR não é e nem deseja ser uma organização supranacional. Portanto, não pode substituir a proteção dada pelas autoridades nacionais”. Nesse sentido, segundo a teoria institucionalista neoliberal, são as instituições que possuem regras claras acordadas pelos governos sobre questões das relações internacionais. De acordo com Mariano e Mariano (2002), são instituições que tratam de especificidades e, portanto, não dão conta da totalidade, nem pretendem isso.

Portanto, as instituições influenciam as ações e opiniões dos Estados, porque, segundo o institucionalismo, aceita-se o suposto de que as lideranças governamentais realizam um cálculo de custo-benefício para suas ações. Nesse contexto,

A base para a integração está dada quando duas condições são cumpridas: 1. quando os atores possuem alguns interesses em comum, havendo expectativa quanto à possibilidade de ganhos com a cooperação; 2. quando a variação no grau de institucionalização se refletir no comportamento dos Estados, pois as instituições internacionais não são fixas, estando em constante mutação ao longo do tempo (MARIANO; MARIANO, 2002 p. 61)

A partir dessas características, podemos interpretar o sucesso dos arranjos institucionais que foram criados para a estratégia de interiorização. Uma vez que, a ONU, por meio do ACNUR, permitiu uma maior compreensão das novas demandas emergentes da sociedade, o que influenciou positivamente na formulação de políticas públicas, bem como, novas análises de política externa acerca da crise humanitária de refugiados venezuelanos.

Podemos observar essa influência, no processo de federalização do atendimento humanitário aos migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos. Uma vez federalizado, ou seja, com sua base legal, segundo Acolhida (2020), o Governo Federal, em parceria com as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), agências da ONU e entidades da sociedade civil, tem conseguido realizar o trabalho de recepção, identificação e acolhimento dos migrantes e refugiados venezuelanos.

Quadro 2 – Em ordem cronológica: Federalização do atendimento humanitário aos migrantes e solicitantes de refúgio 2018-2020

<b>15 FEV</b>	<p><b>Medida Provisória nº 820/2018:</b> Estabelece medidas de assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos. Reconhece a crise humanitária emergencial e cria o Comitê Federal de Assistência Emergencial.</p> <p><b>Decreto nº 9.285/2018:</b> Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocada pela crise humanitária na Venezuela.</p> <p><b>Decreto nº 9.286/2018:</b> Institui a governança da Operação e define a composição, competências e normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial.</p>
<b>21 FEV</b>	<p><b>Resolução nº 1/2018:</b> Estabelece o General Eduardo Pazuello como Coordenador Operacional no território de Roraima.</p>
<b>02 MAR</b>	<p><b>Portaria nº 629/2018:</b> Garante o repasse de R\$ 1.9 milhão do MDS para o estado de Roraima para ações de abrigamento e assistência social.</p>
<b>09 MAR</b>	<p><b>Medida Provisória nº 823/2018:</b> Abre crédito extraordinário de R\$ 190 milhões da Defesa para o financiamento do plano operacional e outras ações de assistência.</p>
<b>12 MAR</b>	<p><b>Portaria nº 950/2018:</b> Garante o repasse de R\$ 600 mil do MDS para a cidade de Pacaraima, em Roraima, e de R\$ 480 mil para Santarém, para ações de abrigamento e assistência social</p>
<b>26 MAR</b>	<p><b>Resolução nº 2/2018:</b> Institui Subcomitê Federal para interiorização dos Migrantes e Refugiados Venezuelanos que se encontram no Estado de Roraima.</p>

<b>02 MAO</b>	
	<p><b>Resolução nº 4/2018:</b> Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Migrantes e Refugiados Venezuelanos.</p> <p><b>Resolução nº 3/2018:</b> Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Migrantes e Refugiados Venezuelanos.</p>
<b>14 MAI</b>	
	<p><b>Portaria nº 1.384/2018 e 1.385/2018:</b> Garante repasse somados de mais de R\$ 190 milhões em investimentos do Ministério da Saúde para aplicar em ações e serviços de saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) em Roraima.</p>
<b>21 JUN</b>	
	<p><b>Lei nº 13.684/2018:</b> Estabelece medidas de assistência humanitárias aos migrantes e refugiados venezuelanos.</p>
<b>08 OUT</b>	
	<p><b>Resolução nº 5/2018:</b> Inclui os Ministérios da Defesa, Direitos Humanos e da Segurança Pública no Subcomitê Federal para interiorização dos migrantes e refugiados venezuelanos.</p>
<b>20 NOV</b>	
	<p><b>Medida provisória nº 857:</b> Abre crédito extraordinário de R\$ 75,2 milhões para o Ministério da Defesa.</p>
<b>26 DEZ</b>	
	<p><b>Projeto de Lei nº 13.781/2018:</b> Inclui recursos para o MRE visando doações a organismos internacionais.</p>
<b>28 DEZ</b>	
	<p><b>Resolução nº 6/2018:</b> Institui o Subcomitê Federal para Acolhimento de Migrantes e Refugiados Venezuelanos em situações de vulnerabilidade.</p> <p><b>Resolução nº 7/2018:</b> Autoriza mudanças na composição e coordenação dos subcomitês por ato do presidente do Comitê Federal de Assistência Emergencial.</p>
<b>15 JAN</b>	
	<p><b>1 Reunião do Comitê Federal do Novo Governo:</b> Decisão de manutenção da Operação Acolhida.</p> <p><b>Medida Provisória nº 880/2019:</b> Abre crédito extraordinário de R\$ 223,8 milhões para a Operação Acolhida.</p>

<b>12 AGO</b>	<b>Resolução nº 8:</b> Indica o Coordenador Operacional da Força Tarefa Logística Humanitária no Município Humanitária no município de Manaus, Estado do Amazonas.
<b>15 AGO</b>	<b>Decreto nº 9.970/2019:</b> Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial, coordenado pela Casa Civil e o coordenador Operacional Locas Institui quatro Subcomitês Federais: I Ordenamento de Fronteira; II Acolhimento; III. Interiorização; I
<b>01 NOV</b>	<b>Resolução nº 9/2019:</b> Dispõe sobre os objetivos específicos e o funcionamento do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Migrantes e Refugiados Venezuelanos; do Subcomitê Federal para Acolhimento aos Migrantes e Refugiados Venezuelanos em situação de Vulnerabilidade; do Subcomitê Federal para Interiorização; e do Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Migrantes e Refugiados Venezuelanos.
<b>04 NOV</b>	<b>Resolução nº 10/2019:</b> Institui o Sistema Acolhedor como cadastro oficial da Operação Acolhida e base de dados oficial para interiorização nas modalidades trabalho, reunificação familiar e reunião social.
<b>17 JAN</b>	<b>Resolução nº 1/2020:</b> Designa o General de Divisão Antônio Manoel de Barros para assumir a função de Coordenador Operacional no Estado de Roraima e no Município de Manaus, Estado do Amazonas.

Fonte: Operação Acolhida (2021) adaptado pelo autor.

Ademais, podemos observar outra importante contribuição, segundo ACNUR (2021), a partir do Decreto nº 9.277/2018, os solicitantes de refúgio têm acesso a uma carteira de identidade provisória, o que segundo o Artigo 3º do Decreto, esse documento:

II permitirá ao seu portador o gozo de direitos no País, dentre os quais: a) a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória para o exercício de atividade remunerada no País; b) a abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional; c) a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda - CPF; d) o acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017; e) o acesso aos serviços públicos, em especial, os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social (BRASIL, 2018 p. 1, grifo do autor).

Foi possível observar, a partir da medida provisória nº 820/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.684 de 21 de junho 2018, o início das ações de assistência emergencial para acolhimento a pessoa em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Posteriormente, com a segunda fase da Operação, foi possível observar novas ações, priorizando o acesso a documentos; inclusão socioeconômica dos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados no país; sustentabilidade econômica da operação, dentre outras ações.

Segundo o ACNUR (2020), as principais iniciativas foram, a assinatura de protocolo de cooperação entre a União, por intermédio do Comitê Federal presidido pela Casa Civil, com INFRAERO, INFRAMÉRICA e as companhias aéreas que operam no Brasil, com objetivo em ampliar políticas públicas de mobilidade relacionada a interiorização; Assinatura do acordo com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Instalação de um centro de Acolhimento Temporário/ HUB de Interiorização em Manaus/AM para agilizar e ampliar a interiorização; Assinatura de cooperação entre Nações Unidas, através do OIM e ACNUR.

Dentre as contribuições mais significativas do ACNUR, no âmbito da Operação Acolhida, com foi abordado temos: Ordenamento da fronteira e documentação; Acolhimento e assistência humanitária; Interiorização; bem como a construção da Área de proteção e Cuidados (APC) em Boa Vista. Assim,

Trata-se de um hospital de campanha com capacidade para atender quase 2mi pessoas, entre brasileiros e venezuelanos, com Unidades de Tratamento Intensivo de alta tecnologia. A Agência da ONU para Refugiados colaborou ainda com o desenvolvimento da ferramenta de gestão da informação que permitiram o processar prontuários médicos e agilizar os atendimentos. (PACHIONI, 2020 p. 17)

É importante ressaltar que a Interiorização, de acordo com Pachioni (2020), já transportou mais de 42 mil pessoas para mais de 600 cidades brasileira, dividindo-se em quatro modalidades: Abrigo-abrigo; Reunificação familiar; Reunião social; Vaga de trabalho sinalizada. Segundo Pachioni (2020), o programa humanitário Operação Acolhida é considerado um exemplar caso de sucesso na comunidade internacional. Outra contribuição de grande impacto junto ao setor privado se refere a plataforma Empresas com Refugiado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Na plataforma [empresascomrefugiados.com.br](http://empresascomrefugiados.com.br) estão listadas as práticas corporativas que beneficiam a integração dessa população ao país, assim como estão disponibilizadas informações gerais sobre o tema da proteção de refugiados, com materiais de referência, pesquisas relevantes e orientações sobre o processo de contratação de profissionais em situação de refúgio (ACNUR, 2020).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o presente estudo, verificou-se um aumento expressivo no contingente de pessoas deslocadas pelo globo em busca de melhores oportunidades de vida e trabalho. Impactando significativamente os Estados nacionais a apresentar medidas coerentes, bem como a lidar com tais deslocamentos de maneira a respeitar os direitos humanos. Embora a migração não seja o problema, seu fluxo revela a ineficiência da sociedade em lidar com questões sérias e anteriores a qualquer processo migratório. Nesse sentido, percebe-se que, as migrações estão na pauta dos direitos humanos e dos instrumentos internacionais a eles pertinentes, com objetivo em garantir respaldo jurídico básico a um fenômeno tão complexo.

Foi possível observar que cada situação apresenta desafios peculiares, como o caso dos refugiados, as quais implicam distintas relações de interesses entre atores e diferentes configurações de equilíbrio nos resultados. Nesse sentido, em se tratando de problemas de colaboração, há um grande espaço para a atuação das instituições internacionais na medida em que elas desenvolvem mecanismos centralizados de monitoramento, os quais permitem a verificação das ações adotadas, por meio do estabelecimento de normas e regras a que estão sujeitos igualmente todos os atores. reiterando a narrativa, segundo Mendes e Lima (2005), o funcionamento das instituições internacionais, permitiria a mitigação dos efeitos originários da estrutura anárquica, na medida em que permitem a utilização do princípio da reciprocidade por parte dos Estado em interação e conduzem a produção de arranjos cooperativos no seu interior.

Nesse sentido, pontuamos novamente, o papel da ONU, e sua Agência para Refugiados (ACNUR), frente ao grande número de refugiados provenientes da Venezuela, onde ocupam papel central nesse debate. Uma vez que, os migrantes venezuelanos que chegam ao país requisitam assistência jurídica para lidar com inúmeras questões que podem ir desde a legalização de sua presença no Brasil até assuntos de ordem pessoal, familiar. Portanto, esses indivíduos precisam mais, em um primeiro momento, do acolhimento físico e psicológico e, em um segundo momento, ser inseridos em projetos de políticas públicas que lhes permitam conseguir moradia e emprego.

É notável, portanto, as contribuições do ACNUR para com o Brasil. Uma vez que, os organismos internacionais e os Estados, buscam soluções sustentáveis para homens e mulheres que migram, reconhecendo a migração não mais como uma ameaça para a

soberania. Nesse sentido, é notório o progresso feito nos últimos anos com o escoamento dos Refugiados venezuelanos no território brasileiro.

Como foi abordado, o ACNUR atua com uma ampla variedade de parceiros, incluindo autoridades governamentais em diferentes níveis (federal, estadual e municipal), como objetivo em fortalecer a resposta do país as necessidades da população sob seu mandato (PACHIONI, 2020). Atualmente busca a garantir a correta aplicação dos preceitos das convenções da ONU Relativas ao Estatuto dos Refugiados de 1951, da qual o Brasil é signatário. Nessa perspectiva, temos as iniciativas do ACNUR no apoio a Operação Acolhida, a fim de responder, a pergunta inicial da pesquisa, podemos considerar que, o ACNUR esteve presente em todas as etapas do trabalho implementado tanto em Roraima como também nas diversas cidades de interiorização (PACHIONI, 2020).

Podemos considerar que, as contribuições do presente estudo se encontram, portanto, nos aspectos teóricos e empíricos. Teoricamente temos a trajetória epistemológica pela qual podemos observar e interpretar a cooperação internacional, através do institucionalismo neoliberal. Ela nos possibilitou entender os mecanismos políticos e cognitivos da cooperação Brasil-ACNUR, que desencadearam transformações concretas, mais especificamente através da influência nas políticas de Estado sobre migração e refugiados, verificadas a partir de 2018, a partir da Operação Acolhida.

Empiricamente, temos o levantamento dos dados sobre migrações internacionais, da crise de Refugiados venezuelanos, além do levantamento das iniciativas do ACNUR e do Estado brasileiro, no âmbito da Interiorização, que possibilitou comprovar a hipótese inicial da pesquisa, que: Frente ao grande número de refugiados venezuelanos que chegaram ao Brasil, a partir de 2018, o ACNUR, a partir do seu aparato institucional e com objetivo na inserção social dos refugiados venezuelanos em outras partes do Brasil, foi capaz de influenciar as políticas de Estado brasileiro, através da estratégia de interiorização.

Foi possível observar tais contribuições, a partir das novas políticas públicas pra migração, como foi abordado no capítulo anterior. A instauração de novas Leis e Decretos, tem estimulado governos locais, em especiais os municipais, onde o debate internacional sobre refúgio e migrações tem se destacado. Nesse sentido, há um consenso de gestores públicos, acadêmicos e especialistas sobre o desafio da integração desta população, em consonância com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos



Refugiados (1951), Lei nº 9.474/1997 bem como todos os regimes internacionais da qual o Brasil é signatário, uma vez que, esses instrumentos estabelecem padrões básicos para o tratamento dessas pessoas.

Desde de 2018, o ACNUR mobilizou e apoiou mais de 50 centros e investiu cerca de 40 milhões de reais nessa estratégia. Segundo Pachioni (2020), atualmente, 21 centros compõem sua rede com um total de 581 vagas fixas, sendo 8 centros financiados integral ou parcialmente pelo ACNUR e outros apoiados pelo ACNUR com estrutura física, acompanhamento de proteção e disponibilização de auxílio financeiro (CBI). Em relação aos serviços e apoios complementares, destacam-se o apoio específico nas áreas de educação infantil, revalidação de diplomas, cursos de português, assistência jurídica, crédito para pequeno negócio, etc. Nesse sentido, além das ações realizadas com setores público, privado e com as instituições de ensino superior, o ACNUR trabalha de forma articulada com diversas organizações da sociedade civil.

Por fim, vale ressaltar que, atualmente o Brasil conta com uma legislação vanguarda em matéria sobre migração, a Lei n 13.445/2017, que expressamente confere ao migrante, no grande território nacional, a condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, a igualdade, a segurança, assistência social e previdência social etc. Os desafios são imensos para essa classe tão desfavorecida, cabe os Estados em parceria com as OIGs, ONGS e sociedade civil, o desenvolvimento de novas políticas públicas e ações mais efetivas, que possam auxiliar migrantes e refugiados, para que a vida na fronteira e nos estados receptores, não seja de violência, exploração e discriminação, mas evolua para novas oportunidades de empoderamento, autonomia e autodeterminação.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Why States Act through Formal International Organizations. **SAGE Journals**: California, EUA, 1998. *Journal of Conflict Resolution*, 3-32. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022002798042001001>. Acesso em 22 de jan. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Venezuelanos no Brasil**: Integração no mercado de trabalho e acesso a redes de proteção social. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image\\_1\\_1596325390\\_0.pdf](https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596325390_0.pdf). Acesso em 10 de fev. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Perfil Socio econômico dos Refugiados no Brasil**: Subsídios para elaboração de políticas. Resumo executivo. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>. Acesso em 04 de fev. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). “Refugiado e “Migrantes””: Perguntas Frequentes. **UNHCR/ACNUR**, [s. l.], 22 mar. 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/#:~:text=%E2%80%9CMigra%C3%A7%C3%A3o%E2%80%9D%20%C3%A9%20comumente%20compreendida%20implicando,busca%20de%20melhores%20oportunidades%20econ%C3%B4micas.&text=Ao%20contr%C3%A1rio%20dos%20refugiados%2C%20migrantes,a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20seu%20governo>. Acesso em 10 mai. 2019

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Estratégia de meios de vida 2019-2021**: Brasil. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/10/Estrategia-Meios-de-Vida-2019-2021-.pdf>. Acesso em 16 de fev. 2021.

ALMEIDA, Paulo Sergio de. Desafios para a inserção socioeconômica das pessoas refugiadas no Brasil: Visões e ações do ACNUR. In: LOPES, C.; PAULA, P.; (Org.). **Migrantes e refugiados**: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 383-401.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Proteção internacional dos migrantes: entre prerrogativas e obrigações dos Estados. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, v. 55, n. 220, 2018 Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril\\_v55\\_n220\\_p123.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p123.pdf). Acesso em 23 de out. 2019.

BRASIL, Governo Federal. **Acolhida**: Histórico. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em 03 de fev. 2021.

BRASIL, Ministério da cidadania. Fluxo Migratório - Aprendizados trazidos à Política de Assistência Social: Conceitos, Antecedentes e estratégias da Operação Acolhida.

**Curso: Introdução a gestão e ao atendimento para migrantes e refugiados nos serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2020. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/introducao-a-gestao-e-ao-atendimento-para-migrantes-e-refugiados-nos-servicos-socioassistenciais/>. Acesso em 21 de fev. 2021.

BRASIL. Decreto n 9.777, 5 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.** Presidência da República, Brasília, DF, 5 de fevereiro. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm#:~:text=D9277&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20identifica%C3%A7%C3%A3o%20do,Provis%C3%B3rio%20de%20Registro%20Nacional%20Migrat%C3%B3rio.&text=%C3%82mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,Provis%C3%B3rio%20de%20Registro%20Nacional%20Migrat%C3%B3rio.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm#:~:text=D9277&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20identifica%C3%A7%C3%A3o%20do,Provis%C3%B3rio%20de%20Registro%20Nacional%20Migrat%C3%B3rio.&text=%C3%82mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,Provis%C3%B3rio%20de%20Registro%20Nacional%20Migrat%C3%B3rio.) Acesso em: 27 mar. 2021.

BASTOS, J. P. B.; OBREGÓN, M. F. Q. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro? **Derecho y cambio social**, [s. l. v. n.], p. 1-16, abr. 2018. Disponível em: [https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA\\_EM\\_CRISE.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf). Acesso em: 17 mai. 2019.

BARROS, Gen.-Div. A. M de.; SIMÕES, Cel. L. C. O papel da Operação Acolhida na Inserção social do migrante através do trabalho. In: LOPES, C.; PAULA, P.; (Org.). **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social.** Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 351-382.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto. A violência na Venezuela: renda petroleira e crise política. **Cienc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.11 [s.n] p. 1223, jan. 2006.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M. Resumo Executivo: Relatório anual 2020. **OBmigra**, Brasília, 2020. Série Migrações, p. 1-18. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20\\_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf). Acesso em: 23 nov. 2020.

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. **OBMigra**, Brasília, 2019. Série Migrações, 10 p. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 23 nov. 2019.

CASTRO, Garcia Mary. Migração Internacional: transpassando fronteiras do nacional e do individual. In: (IMDH), Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Refúgio, Migrações e Cidadania**. 2. ed. Brasília: IMDH, 2007. p.69-77.

COSTA, M. M.; REUSCH, P. Migrações internacionais, soberania, Direitos Humanos e Cidadania. **Revista Internacional de História Política e Cultura Política**, Rio de Janeiro: v. 8, n. 2, 2016. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/3373/337345746005.pdf>>. Acesso em: 13 de jul. 2019

CORAZZA, F.; MESQUITA, L. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e a maior crise de sua história. **BBC**, São Paulo, Internacional. p. 3, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 29 mai. 2019.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, UN DESA. **Total international migrant stock 2019**. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimate\\_s19.asp](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimate_s19.asp). Acesso em: 28 de nov. 2018.

DOMINGUEZ, J. A.; BAENINGER, R. Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2006, Belo Horizonte. **Anais/XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Rio de Janeiro: ABES; IBGE, 2006. p. 1-14.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Conclusões e Recomendações. Adotada pelo “Colóquio sobre proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, **Cartagena, 19-22 de novembro**. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1) Acesso em: 23 de mar. 2021.

EM 10 pontos, entenda a crise política na Venezuela. **GZH Mundo**, Porto alegre, 1 abr. 2017, América Latina, p. 1. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2017/04/em-10-pontos-entenda-a-crise-politica-na-venezuela-9762297.html>. Acesso em: 19 mai. 2019.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no plano multilateral: reflexões para política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. 306 p. (Coleção CAE).

GRECHI, Patrícia Assoni. **Imigração institucional e não institucional e a política migratória brasileira**. 2016. 53 f. Dissertação (monografia em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

GONÇALVES, Daniel Castanheira do. **O envolvimento do ACNUR com as missões integradas da ONU e o impacto no espaço humanitário: Uma análise do caso da Libéria**. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.

GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT (GFMD). **The GFMD’s relationship with IOM**, Geneva, 2018. Disponível em: <https://gfmd.org/process/gfmd-and-un-migration-network>. Acesso em: 16 de out. 2019.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações Internacionais: História e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 265 p.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R.; TABAK J. **Organizações Internacionais: História e práticas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 264 p.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução as Relações Internacionais: Teorias e abordagens**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 480 p.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Orçamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 240.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984. 290 p.

LOPES, C.; PAULA, P.; (Org.). **Migrantes e refugiados**: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 654.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Brasília, 2005. Migrações: Estrangeiro, 10 p. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo\\_legado1/estrangeiros/](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo_legado1/estrangeiros/). Acesso em: 12 abr. 2019.

MENDES, F. P.; LIMA, S.K. Realismo e Institucionalismo neoliberal: um panorama da evolução do mais representativo debate da Teoria das Relações Internacionais. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 63-90, jun. 2005. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/issue/view/329>. Acesso em 7 de fev. 2021.

MOULIN, Moulin. A construção do Refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 7, n. 2. p. 23-49, Jul, 2012. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Conta/article/view/57/42>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. L. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**. Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242226207\\_As\\_teorias\\_de\\_integracao\\_regional\\_e\\_os\\_Estados\\_Subnacionais](https://www.researchgate.net/publication/242226207_As_teorias_de_integracao_regional_e_os_Estados_Subnacionais). Acesso em: 11 de mar. 2021.

MELLO, Flávia de Campos. Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Um balanço dos Debates. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 105-119, ago. 1997. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-44/481-teoria-dos-jogos-e-relacoes-internacionais-um-balanco-dos-debates/file>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Assembleia Geral. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 217 [III] A). Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> Acesso em: 11 de out. 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. A migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. In: **Rev. de Estudos e Pesquisas sobre as América**, [s. l.], v. 13, n.1, p. 219-244, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view.>. Acesso em: 19 de out. 2020.

PACHIONI, Miguel (coord). **Cobertura Jornalística Humanitária**: Guia do ACNUR para profissionais e estudantes de comunicação. 1.ed. Brasília: ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/02/Guia-Jornalismo-Web-V3.pdf>. Acesso em 5 de jan. 2021.

PEREIRA, Bruna de Paula Miranda. **A resposta do Brasil a crise de refugiados venezuelana**: uma análise das ações humanitárias desenvolvidas. 2020. 98 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2020.

SASAKI, E. M.; ASSIS, G. O. **Teorias das Migrações internacionais**. In: Encontro Nacional da ABEP, 12., 2000, Caxambu, MG. **Anais**. Caxambu, MG: Sessão-3 Associação brasileira de estudos populacionais, 2000. p. 1-19.

SILVA, T. M.; PACÍFICO, A. M. C. P. O Regime internacional dos refugiados e os instrumentos de proteção jurídica em nível internacional e latino-americano.

**Meridiano47 – Journal of Global Studies**, [S. l.], v. 19, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view>. Acesso em: 25 mar. 2021.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 153-172, 2005. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/10.pdf> Acesso em: 14 fev. 2021.

VILLATORE, M. A. C.; GUNTHER, L. E.; LAVEZZO, Y. C. M. Regime de livre circulação, residência e trabalho e seguridade social compartilhada e reconhecimento de competências. In: LOPES, C.; PAULA, P.; (Org.). **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 131-162.

VENEZUELA confirma que tem inflação alta do mundo. **BBC**, São Paulo, 15 jan. 2016. Disponível em:

[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160115\\_venezuela\\_inflacao\\_cc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160115_venezuela_inflacao_cc).

Acesso em 09 de novembro de 2020.

WEILAND, Crithofer. **A interdependência complexa dentro do MERCOSUL e suas implicações para o Brasil**. 2012. 87 f. Dissertação (monografia em Relações Internacionais) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.