

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CEL AV SÉRGIO ROBERTO RODRIGUES SILVA

FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CRISES HUMANITÁRIAS.

Fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no continente americano, no início do século XXI: os riscos para a Política Nacional de Defesa do Brasil.

Rio de Janeiro

2020

CEL AV SÉRGIO ROBERTO RODRIGUES SILVA

FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CRISES HUMANITÁRIAS.

Fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no continente americano, no início do século XXI: os riscos para a Política Nacional de Defesa do Brasil.

Tese de Doutorado apresentada à Escola de Guerra Naval como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: Professor Dr. Marcelo Mello
Valença

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2020

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à minha linda e amada família, a qual sempre esteve ao meu lado nos momentos dedicados a este trabalho e compreenderam a minha ausência.

À minha esposa, Dayana, agradeço pelo amor, suporte e pela compreensão das necessidades que a rotina de aluno exige no dia a dia, muitas vezes fazendo dos meus objetivos o mantra da sua vida pessoal.

Às minhas filhas, Nathália e Luana, pelo exemplo de mulheres que se tornaram e pela inspiração que recebo diariamente para que eu possa me tornar um pai e um profissional digno de sua confiança e de seu amor.

Aos meus pais, Zeca e Lourdes, por terem me proporcionado a oportunidade de crescer na vida como pessoa, sempre me dando o melhor exemplo de dignidade e respeito à família e, em especial ao meu pai, que nos deixou para trilhar um novo caminho de luz ao lado de Deus, pela força da sua lembrança e do seu exemplo nos momentos difíceis.

Agradeço aos meus amigos do C-PEM 2020 pela acolhida e pelos ensinamentos a respeito da Marinha do Brasil.

Agradeço aos amigos da Força Aérea Cel Av Maciel, Cel Av Miguel e Cel Inf Milaré, que me deram apoio nos desafios da rotina acadêmica.

Por fim, agradeço ao Professor Marcelo Mello Valença, orientador da minha Tese, que de forma fidalga, fraterna e dedicada me conduziu ao caminho mais seguro para a construção desta pesquisa.

“Os povos que [...] desdenham as virtudes militares e não se preparam para a eficaz defesa do seu território, dos seus direitos e da sua honra, expõem-se às investidas dos mais fortes e aos danos e humilhações consequentes da derrota.”

Barão do Rio Branco

RESUMO

Os fluxos migratórios demandam atenção dos Estados, diante do crescimento das crises humanitárias e do impacto nos direitos humanos, aumentando as desigualdades e a elevação dos índices de pobreza mundial. Este trabalho, dentro da visão humanitarista, analisa os aspectos a respeito dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no continente americano e seus impactos na Política Nacional de Defesa do Brasil, dentro do contexto do seu entorno estratégico. Assim, esta pesquisa tem como objetivo inicial o entendimento dos diversos conceitos que guardam relação com os fluxos migratórios e com o enquadramento dos indivíduos nas diversas categorizações, com uma atenção maior voltada ao conceito de refugiado e às legislações que amparam a política internacional de direitos humanos, e como objetivo principal identificar como os riscos resultantes dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias podem influenciar na Política Nacional de Defesa do Brasil, os quais servirão de base para a construção da análise do problema proposto. A pesquisa mostrou uma visão dos principais fluxos migratórios ocorridos no continente americano a partir do início do século XXI, que guardam estreita relação com os interesses do Brasil e seu entorno estratégico e que podem influenciar diretamente na condução das políticas do país para os imigrantes. Também buscou analisar os riscos resultantes dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no entorno estratégico brasileiro que poderão vir a ser a causa de uma insegurança e que necessitarão de medidas preventivas para se contrapor ou minimizá-los, caso eles venham a se tornar uma ameaça efetiva. Após isso, verificou-se como os riscos resultantes dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias pode influenciar na Política Nacional de Defesa (PND) do Brasil e de que forma as forças armadas poderiam contribuir para o seu enfrentamento. Depreendeu-se das discussões propostas que os fluxos migratórios e os seus riscos resultantes podem influenciar diretamente na Política Nacional de Defesa, podendo afetar a manutenção da nossa soberania, cabendo às Forças Armadas, como instrumento da expressão militar do Poder Nacional, o papel importante de contribuir para a minimização dos seus impactos decorrentes e das políticas nacionais de atendimento aos imigrantes, em razão da sua capacidade de planejamento e logística.

Palavras-chave: Forças Armadas, Política Nacional de Defesa, Soberania, Fluxos migratórios, Entorno Estratégico, Crises Humanitárias, Imigrantes.

ABSTRACT

Migration flows demand attention from the States, in view of the growth of humanitarian crises and the impact on human rights, increasing inequalities and rising global poverty rates. This work, within the humanitarian view, analyzes the aspects regarding the migratory flows generated by humanitarian crises in the American continent and their impacts on the National Defense Policy of Brazil, within the context of its strategic environment. Thus, this research has as its initial objective the understanding of the several concepts that are related to the migratory flows and with the framing of the individuals in the different categorizations, with a greater attention turned to the concept of refugee and to the laws that support the international human rights policy, and as the main objective to identify how the risks resulting from migratory flows generated by humanitarian crises can influence Brazil's National Defense Policy, which will serve as a basis for the construction of the analysis of the proposed problem. The research showed a view of the main migratory flows that occurred in the American continent since the beginning of the 21st century, which have a close relationship with the interests of Brazil and its strategic environment and which can directly influence the conduct of the country's policies for immigrants. It also sought to analyze the risks resulting from the migratory flows generated by humanitarian crises in the Brazilian strategic environment that may become the cause of insecurity and that will require preventive measures to counter or minimize them, in case they become an effective threat. After that, it was verified how the risks resulting from the migratory flows generated by humanitarian crises can influence the National Defense Policy (PND) of Brazil and how the Armed Forces could contribute to their confrontation. It emerged from the proposed discussions that migratory flows and their resulting risks can directly influence the National Defense Policy, which may affect the maintenance of our sovereignty, with the Armed Forces, as an instrument of the military expression of the National Power, the important role of contribute to the minimization of its resulting impacts and national policies to assist immigrants, due to their planning and logistics capacity.

Key words: Armed Forces, National Defense Policy, Sovereignty, Migration Flows, Strategic Environment, Humanitarian Crises, Immigrants.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Os dez maiores doadores à ONU em 2019.....	26
Figura 2 – Dados Básicos.....	27
Figura 3 – Dados básicos da migração mundial em 2018.....	63
Figura 4 – Situação da Venezuela e refúgio no Brasil em 2018.....	68
Figura 5 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por país de origem em 2018.....	69
Figura 6 – Onde as pessoas deslocadas são bem-vindas no mundo	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1–Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por país de origem em 2018.....	64
Gráfico 2–Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado	65
Gráfico 3–Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas de haitianos (2011 – 2018).....	66
Gráfico 4–Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas de venezuelanos (2011 – 2018).....	67
Gráfico 5–Pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil por nacionalidade (2011 - 2018)	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	– Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ALC	– Área de Livre Comércio
DPU	– Defensoria Pública da União
EGN	– Escola de Guerra Naval
END	– Estratégia Nacional de Defesa
ESG	– Escola superior de Guerra
EUA	– Estados Unidos da América
FAB	– Força Aérea Brasileira
FTM	– Força-Tarefa Marítima
GLO	– Garantia da Lei e da Ordem
IOM	– <i>International Organization for Migration</i>
LBDN	– Livro Branco de Defesa Nacional
MERCOSUL	– Mercado Comum do Sul
MJSP	– Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
MD	– Ministério da Defesa
MSF	– Médicos Sem Fronteiras
MPF	– Ministério Público Federal

- OEA – Organização dos Estados Americanos
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OUA – Organização da Unidade Africana
- PND – Política Nacional de Defesa
- SNJ – Secretaria Nacional de Justiça
- UNDRR – *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*
- UNIFIL – *United Nations Interim Force in Lebanon*
- URSS – União das Repúblicas socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1.	Conceitos	16
2.1.1	Migração forçada.....	19
2.1.2	Migração mista.....	20
2.1.3	Desastres naturais.....	20
2.1.4	Apátridas.....	20
2.1.5	Migrações voluntárias e involuntárias.....	21
2.1.6	Imigrante ilegal	21
2.2	O refúgio.....	22
2.3	Leis e legislações afetas aos direitos humanos	27
2.4	O humanitarismo no Brasil.....	32
3	PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO INÍCIO DO SÉCULO XXI	34
3.1	Análise dos fluxos migratórios nas Américas	34
3.2	Análise dos fluxos migratórios Haitianos	36
3.3	Análise dos fluxos migratórios Venezuelanos	38
4	OS RISCOS PARA O BRASIL RESULTANTES DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CRISES HUMANITÁRIAS, NO INÍCIO SÉCULO XXI	41
5	A INFLUÊNCIA DOS RISCOS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CRISES HUMANITÁRIAS PODE TER NA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DO BRASIL	47
5.1	O papel das Forças Armadas brasileiras na Política Nacional de Defesa, diante dos riscos dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias, no início do século XXI ...	50
6	CONCLUSÃO	54
	REFERÊNCIAS	59
	ANEXOS	63

1 INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa buscaremos esclarecer, dentro da visão humanitarista, os aspectos a respeito dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no continente americano e seus impactos na Política Nacional de Defesa do Brasil, dentro do contexto do seu entorno estratégico.

A Política Nacional de Defesa (PND) nos traz à reflexão do cenário em que vivemos atualmente quando estabelece que o mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período de confrontação ideológica bipolar (1945 a 1931) e que o fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais vigentes desde a Segunda Guerra Mundial (BRASIL, 2016c).

“Nesse ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovam-se conflitos de caráter étnico e religioso, exacerbam-se os nacionalismos e fragmentam-se os Estados, situações que afetam a ordem mundial” (BRASIL, 2016c).

A globalização foi um fenômeno novo que trouxe um incentivo aos fluxos migratórios e favoreceu o seu incremento a partir do século XXI, consolidando um sistema informacional e multipolar, quer seja ele econômico, político, urbano ou territorial, permitindo uma estruturação geográfica entre os povos.

Esse fenômeno da globalização contribuiu para o aumento dos fluxos migratórios e trouxe grandes desafios para a comunidade internacional, além do fato de que os conflitos armados, a partir do final do século XX, se tornaram eminentemente internos e passaram a envolver grupos definidos e organizados por identidades coletivas diferentes da estatal, fugindo do modelo historicamente percebido pelas relações internacionais, o que provocou o desmantelamento das instituições estatais e ocasionou o aumento das crises humanitárias (DANNREUTHER, 2007; KALDOR, 2012 *apud* VALENÇA, 2018).

Isso se encaixa perfeitamente dentro do conceito de globalização, que, segundo Berdal (2003), trata-se de um processo que permite e/ou acarreta o alargamento e o aprofundamento das relações e da interdependência nos campos econômico, político, social e cultural, aumentando a conexão entre povos e sociedades em termos quantitativos e qualitativos.

Na verdade, o Fluxo migratório não se trata de um evento novo e atual, tendo suas características adaptadas no transcorrer dos tempos, principalmente ao final da Segunda Guerra Mundial, quando voltaram a ser mais numerosos, em razão da diminuição dos riscos dos

deslocamentos, diminuição dos conflitos e da própria salvaguarda da Declaração Universal dos Direitos Humanos (CIERCO et al., p. 32, 2017).

Segundo dados estatísticos da Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2018), no final de 2018, 70,8 milhões de pessoas foram deslocadas devido às perseguições, conflitos, violências ou violações dos direitos humanos, isso significa dizer que uma a cada 107 pessoas foi demandante de refúgio, deslocado interno ou refugiado, considerando-se uma população mundial, à época, de aproximadamente 7.6 bilhões de indivíduos (ACNUR, 2018), o que mostra o tamanho do desafio dos países em atender a essas pessoas e identificar em qual conceito cada uma delas se encontra acolhida.

A definição de conceitos relacionados ao complexo fenômeno migratório, que é um dos fenômenos sociais mais significativos do mundo contemporâneo, não é uma tarefa simples, pois a ausência de definições claras e as diversidades de subcategorias dificultam o entendimento dos problemas e o uso da política adequada para o enfrentamento da realidade (CIERCO et al., 2017).

Diante das diversas definições adotadas por estudiosos e pesquisadores, é importante, também, ter uma visão dos conceitos adotados e formulados pelas entidades diretamente responsáveis pela condução das políticas de direitos humanos, entre elas a Organização Internacional para a Imigração (IOM), principalmente, a partir do estabelecimento, por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), do Estatuto dos Refugiados de 1951, o qual passou a vigorar inicialmente em 1954, assim como dos principais instrumentos legais que balizam a política de atendimento aos refugiados.

Não poderíamos falar de fluxos migratórios gerados por crises humanitárias, no início do século XXI, sem compreender as suas principais características e efeitos que guardam estreita relação com a forma como os governos conduzem suas políticas de atendimento aos direitos civis, econômicos, sociais e culturais da população, amplamente conduzidos e acompanhados pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Para tanto, serão analisados os fluxos migratórios no continente americano, do início deste século, que guardam estreita relação com os interesses do Brasil e seu entorno estratégico e que influenciam diretamente na condução da política do país para os imigrantes, especialmente os refugiados.

A PND define que geopoliticamente o Brasil se insere regionalmente na América do Sul, porém a visão de busca de novos parceiros amplia seu entorno estratégico para além da região sul-americana, incluindo o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a

Antártica. Já ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região (BRASIL, 2016c).

Pode-se afirmar que o Brasil é, por natureza, um país pacífico e harmônico e a percepção de uma paz relativa, em virtude do longo período livre de conflitos que tenham afetado diretamente o território e a soberania nacional, descola a população da percepção das ameaças ligadas às questões de segurança e defesa (BRASIL, 2016c, p.7).

Nesse contexto, a exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui situação que poderá vir a configurar-se em conflito (BRASIL, 2016c), logo é importante tentarmos entender como o processo de imigração pode gerar riscos para a PND e qual o papel das Forças Armadas, como expressão militar do poder nacional, diante desse desafio.

Nesta pesquisa buscaremos esclarecer, dentro da visão humanitarista adotada por estudiosos, pesquisadores e pelas principais entidades diretamente responsáveis pela condução das políticas de direitos humanos, os aspectos a respeito dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no continente americano e seus impactos na Política Nacional de Defesa do Brasil, dentro do contexto do seu entorno estratégico e a partir do estabelecimento por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) do Estatuto dos Refugiados de 1951.

O papel das Forças Armadas ganha relevância e passa a ser um fator de diferenciação quando passa a ser um dos atores partícipes na condução das atividades ligadas aos refugiados, como as ocorridas na condução das operações de controle e acolhimento na fronteira com a Venezuela. Tais atividades têm alinhamento com as responsabilidades demandadas das Forças Armadas, uma vez que pelas fronteiras do País podem transitar pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que, por meio delas, são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes, o que se torna mais complexo quando se necessita definir sob qual guarda-chuva legal cada indivíduo se encontra.

Esta pesquisa terá como principal contribuição para a literatura militar brasileira um estudo voltado para as questões dos riscos, para a PND do Brasil, que os Fluxos migratórios gerados por crises humanitárias podem ocasionar e tentar estabelecer uma relação de influência de tais fluxos na PND.

Nesse contexto, os fluxos migratórios resultantes de crises humanitárias, sejam elas causadas por conflitos armados, guerras civis, fome, perseguições ou violações dos direitos

humanos ou eventos naturais, podem exercer impactos e ameaças reais à defesa do Brasil. Portanto, esses eventos devem ser considerados para a concepção da Política Nacional de Defesa, permitindo ao Estado contribuir para as políticas públicas, para as relações diplomáticas historicamente implementadas pelo Brasil, para a segurança do seu território e para a defesa da sua soberania e interesses nacionais, sem abdicar dos seus compromissos internacionais na defesa dos direitos humanos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo buscará identificar, dentro de uma visão humanitarista, os principais conceitos, definições e leis que abordam o tema. A delimitação geográfica desta pesquisa, qual seja, o entorno estratégico brasileiro dentro do continente americano, permitirá jogar luzes sobre a realidade de como os conceitos sobre imigrantes são tratados pelas autoridades do Brasil e a sua relevância para condução da Política Nacional de Defesa.

Esse assunto ganha relevância e passa a ser um fator de preocupação no âmbito diplomático e militar, visto que a comunidade e os organismos internacionais, cada vez mais, pressionam os governos em busca de uma solução definitiva para a garantia dos direitos humanos dos imigrantes.

O estudo desses conceitos poderá auxiliar na compreensão da real importância dada ao tema na PND atual e possibilitar o melhor preparo das Forças Armadas em cenários de crises humanitárias que possam afetar, diretamente, a soberania nacional, permitindo um debate amplo e claro em relação ao tema do trabalho.

2.1 *Conceitos*

Antes da análise mais focada nos motivos e nas relações dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias, precisamos analisar, com clareza, alguns conceitos que permeiam o assunto e que nos permitirão trilhar o caminho do conhecimento e elevar o pensamento crítico no transcorrer do trabalho.

O Fluxo migratório não se trata de um evento novo e atual, tendo suas características adaptadas no transcorrer dos tempos, principalmente ao final da Segunda Guerra Mundial, quando voltaram a ser mais numerosos, em razão da diminuição dos riscos dos deslocamentos, diminuição dos conflitos e da própria salvaguarda da Declaração Universal dos Direitos Humanos (CIERCO et al., p. 32, 2017).

Ao longo do século XX, principalmente na segunda metade, cresceram os encontros entre sociedades civis organizadas em meio às crises humanitárias. As relações não eram mais apenas entre Estados, mas entre organizações não governamentais (ONG), essencialmente europeias, que saíam para ir ao encontro de outros cidadãos, normalmente do Sul, para mitigar sofrimentos em conjunto (MSF, 2016).

Após o conflito da Segunda Grande Guerra, viu-se o movimento em direção à Europa aumentado e incentivado, muito pela necessidade de reconstrução do período pós-

guerra e incentivado pelo Plano Marshall¹, porém os seus direitos socioeconômicos e políticos não foram considerados nas mesmas condições dos já estabelecidos, tratou-se de uma necessidade temporária de mão de obra, a política seletiva (CIERCO et al., p. 34, 2017).

A partir de políticas migratórias seletivas, os países da Europa buscaram limitar o acesso aos seus territórios, voltando suas políticas de migração, principalmente a partir de 1979, para o atendimento dos serviços que requeriam uma complexidade maior, sem, no entanto, aceitar os migrantes para preencher os postos de trabalho mal remunerados e menos qualificados (CIERCO et al., p. 34, 2017).

Para Rufin (1991), no período da Guerra Fria, tanto os EUA como a União Soviética exerciam certo controle sobre as suas áreas de influência, impedindo que conflitos locais ou regionais extrapolassem certos limites éticos, como por exemplo, o ataque indiscriminado a populações civis, firmando, assim, a conciliação dos seus interesses para garantia da ordem regional.

Como resultado do fim da Guerra Fria, com o colapso da União das Repúblicas socialistas (URSS) e a crise econômica e social generalizada nos países ex-socialistas, os conflitos étnicos, culturais e religiosos se aprofundaram e resultaram no nascimento de novos Estados e numa ampla redefinição de fronteiras, tais fatores foram grandes focos de instabilidades e puderam acentuar os fatores de imigração repulsiva (BRASIL, 1992).

Surge, então, um fator importante a ser considerado para o incentivo aos fluxos migratórios e o seu incremento, a partir do século XXI, o fenômeno da globalização, o qual consolidou e operacionalizou um sistema informacional e multipolar, quer seja ele econômico, político, urbano, territorial etc., e que permitiu uma estruturação geográfica entre os povos.

Porém, tal fenômeno se tornou um fator de exclusão social, à medida que a integração econômica e política se restringiu a blocos exclusivos e suas benesses se restringiam às pessoas as quais os Estados possuíam compromissos, reforçando a figura dos imigrantes como páreas da sociedade e elevando o número dos discursos alarmistas de segurança (CIERCO et al., p. 36, 2017). Segundo Cierco et al. (2017) “o mais cínico desse cenário é que essa lógica xenofóbica e excludente se fortaleceu justamente no período em que se anunciava um mundo de maior liberdade com a globalização”.

¹ O Plano Marshall (conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia), um aprofundamento da Doutrina Truman, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do Secretário de Estado dos Estados Unidos, George Marshall. Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall#:~:text=O%20Plano%20Marshall%20\(conhecido%20oficialmente,seguintes%20%C3%A0%20Segunda%20Guerra%20Mundial.>](https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall#:~:text=O%20Plano%20Marshall%20(conhecido%20oficialmente,seguintes%20%C3%A0%20Segunda%20Guerra%20Mundial.>) . Acesso em: 29 mai. 2020

Em seu artigo, Oliveira et al. (2017) cita a pesquisa empírica conduzida pela pesquisadora Anna Triandafyllidou², a qual analisou que os fluxos migratórios nunca são explicados apenas pelas motivações dos indivíduos (agentes) ou pelas políticas migratórias (condições estruturais), mas resultam, antes, da interação dos dois e da interferência de uma variedade de outros fatores explicativos associados à ação de atores intermediários envolvidos nos processos de migração (empregadores, traficantes, organizações da sociedade civil, autoridades de acolhimento e comunidades de imigrantes).

Há estudos que confirmam que os migrantes, independentemente do contexto de saída, tendem a ser racionais e tomam decisões, ponderando os diferentes recursos e oportunidades (recursos financeiros, redes e capital social, representações, oportunidades políticas e sociais) antes de iniciar uma deslocação (JACKSON, 1991, p. 19 *apud* OLIVEIRA et al., 2017). Diante disso, fica claro e evidente o quão complexa é a tarefa de definir o conceito de imigração e de suas diversas variantes, sob pena de se criar barreiras às diversas necessidades das pessoas e de limitar suas capacidades como indivíduos de refletir e definir estratégias que possibilitem o alcance das suas metas, dos seus desejos e aspirações, sejam elas de caráter econômico, política, social ou cultural.

Frente a esses desafios, é importante conhecer as diversas definições adotadas por estudiosos, pesquisadores e os principais conceitos adotados e formulados pelas entidades diretamente responsáveis pela condução das políticas de direitos humanos, em particular a Organização Internacional para a Imigração (IOM), a partir do estabelecimento, por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Segundo dados estatísticos da ACNUR (2018), no final de 2018, 70,8 milhões de pessoas foram deslocadas devido a perseguição, conflitos, violência ou violações dos direitos humanos, o que mostra o tamanho do desafio dos países em atender a essas pessoas e identificar em qual conceito cada uma se encontra acolhida.

A definição de conceitos relacionados ao complexo fenômeno migratório, que é um dos fenômenos sociais mais significativos do mundo contemporâneo, não é uma tarefa simples, pois a ausência de definições claras e as diversidades de subcategorias dificultam o entendimento dos problemas e o uso da política adequada para o enfrentamento da realidade (CIERCO et al., 2017).

² Anna Triandafyllidou ingressou na Ryerson University em Toronto, Canadá, como Presidente da Canada Excellence Research em Migração e Integração.

No seu glossário sobre migração, a IOM deixa claro este ponto de vista, à medida que reconhece que em alguns casos, o uso de termos de migração apropriados, pode adotar uma abordagem objetiva e equilibrada da migração, apoiar os Estados no melhor cumprimento de suas obrigações de direitos humanos em relação aos migrantes e ter um impacto positivo nas percepções do Estado e do público sobre a migração (IOM, 2019).

Dentro da diferente realidade social dos indivíduos existem alguns conceitos que são importantes para a autodeterminação e enquadramento dentro das políticas de enfrentamento dos Estados.

2.1.1 Migração forçada

Dentro da definição da IOM, o conceito de migração forçada é “um movimento migratório que, embora possa ser impulsionado por diferentes fatores, envolve o uso de força, compulsão ou coerção”. A IOM (2019) observa que, embora não seja um conceito jurídico internacional, esse termo foi usado para descrever movimentos de refugiados, pessoas deslocadas (incluindo as deslocadas por desastres ou projetos de desenvolvimento) e, em alguns casos, vítimas de tráfico.

No nível internacional, o uso desse termo é debatido devido ao reconhecimento geral de que existe um espectro contínuo de diferentes graus de agência ou ação por conta própria, e não uma mera dicotomia entre o voluntário e o forçado. Outros, por outro lado, manifestaram preocupação com o risco de comprometer os mecanismos legais existentes para proteção internacional (IOM, 2019a).

Existe, também, o caso das pessoas deslocadas internamente que são definidas como pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas a escapar ou fugir de sua casa ou de seu local habitual de residência, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem e que não atravessaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida (ONU, 1998). Segundo a ACNUR, a violação de direitos humanos é a maior causa de migrações forçadas no planeta e, muitas vezes, elas ocorrem também nos países que recebem refugiados.

2.1.2 Migração mista

Os movimentos mistos (também chamados de migração mista ou fluxo misto) significam um movimento no qual um grupo de pessoas viajam juntas, geralmente irregularmente, usando as mesmas rotas e os mesmos meios de transporte, mas por razões diferentes. As pessoas que viajam em movimentos mistos têm necessidades e características diferentes e podem incluir requerentes de asilo, refugiados, vítimas de tráfico, menores desacompanhados ou separados de suas famílias e migrantes irregulares (IOM, 2019a).

2.1.3 Desastres naturais

Há a migração causada por desastres no qual o deslocamento de pessoas é resultado de “uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade que envolve extensas perdas ou repercussões humanas, materiais, econômicas ou ambientais, para as quais a comunidade ou sociedade afetada não é capaz de lidar com seus próprios recursos” (UNDRR, 2009).

2.1.4 Apátridas

Os apátridas são definidos, sob o direito internacional, como pessoas que não são consideradas nacionais por nenhum Estado ao abrigo de sua lei. Em outras palavras, eles não possuem a nacionalidade de nenhum Estado. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, cerca de 15 milhões de pessoas, ou seja, o correspondente à população de um país médio³, podem ser apátridas, o que vai de encontro ao artigo 15º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que estipula que todos os indivíduos têm direito a ter uma nacionalidade. No entanto, são raros os que percebem a dimensão do problema ou que sabem o que isso significa (ONU, 2007).

2.1.5 Migrações voluntárias e involuntárias

Para facilitar o entendimento do conceito migratório, em função da necessidade de delimitar o fenômeno migratório, Cierco et al. (2017) compreende que as migrações

³ Referência ao quantitativo populacional de um Estado

internacionais se distinguem de fenômenos naturais, cotidianos e transitórios na vida das pessoas, como os resultantes de movimentos turísticos e de viagens a negócio, entre outros.

Como exemplo desta distinção, podemos citar a mudança nos saldos migratórios (para valores negativos) de Portugal, entre os anos de 2011 e 2016, o qual foi consequência da crise econômica e financeira que afetou o país, tratando-se de um fenômeno isolado em torno da busca de melhores condições financeiras, sendo que tal fluxo veio a se reverter para positivo, a partir de 2014 (OLIVEIRA et al., 2019).

O fato é que a distinção entre migrações voluntárias e involuntárias se tornam de difícil compreensão, a partir do momento que se diversificam os conceitos e possibilitam o entendimento diverso dos Estados quanto aos detentores, de fato, dos direitos ao refúgio por se encontrarem em situação de perseguições, conflitos, guerras e desastres naturais.

2.1.6 Imigrante ilegal

Dentro do próprio conceito de imigrante ilegal, podemos identificar várias categorias de imigrantes ilegais, mas cabe aqui destacar a diferenciação do “imigrante ilegal” do “imigrante irregular”. Podemos, assim, dizer que o imigrante irregular é aquele que possuindo sua entrada reconhecida de forma oficial, passa a não tê-la mais quando os seus documentos que lhe garantem tal situação não possuem mais validade jurídica, ou seja, o imigrante ilegal é o indivíduo carente de documentos legais que lhe garantam a sua permanência em um Estado soberano (CIERCO et al., 2017).

Segundo Sousa (2006, p. 27, *apud* Cierco et al., 2017), imigrar seria a compreensão de que os Estados possuem limites e fronteiras próprias, resultando na distinção entre a origem e o destino, logo o termo imigração ilegal só pode existir em razão do conceito da soberania dos Estados, a qual deve ser protegida e deve ser inviolável.

Baseado nessa definição, os Estados procuram exercer sua soberania realizando as deportações daqueles que se encontrem em situação jurídica ilegal, porém esses movimentos causam preocupação da comunidade internacional, principalmente quando eles ocorrem em grande escala, pois podem gerar contestação da comunidade local sobre a pertinência, integridade e eficácia das políticas migratórias do Estado e se tornam fator de insegurança, à medida que podem aumentar índices de criminalidade e ocasionar atos xenofóbicos contra os migrantes que se encontram legalmente estabelecidos (CIERCO et al., 2017).

Um dos fatores que podem trazer insegurança ao atendimento dos refugiados é a “imigração ilegal”, pois, devido ao entendimento diverso, pode ser utilizado como justificativa

para limitação do alcance do estatuto do refugiado. Por isso, torna-se importante analisar o seu alcance e sua delimitação.

2.2 O refúgio

No que se refere à proteção das pessoas em condições de perigo e fragilidade, um desses grandes desafios enfrentados foram os fluxos gerados pelos *refugiados*, que podem ter origem em diversos tipos de conflitos, crises políticas e econômicas, ou até mesmo em fatores ambientais (CIERCO et al., 2017).

Pessoas em situações comparáveis às dos refugiados são os “grupos de pessoas que estão fora de seu país ou território de origem e que correm riscos semelhantes aos dos refugiados, mas que, por razões práticas ou outras, não têm status de refugiado confirmado” (ACNUR, 2013).

Segundo o ACNUR (2016), os solicitantes de asilo são pessoas que solicitaram proteção internacional e cujos pedidos de status de refugiado ainda não foram resolvidos.

Os Estados fazem uso de três instrumentos legais, no âmbito do direito internacional, para validar e justificar suas ações no reconhecimento do status de refugiado perante a sociedade internacional e os seus naturais, quais sejam: o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, de 14 de dezembro de 1950, a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967 (CIERCO et al., 2017).

No artigo 1º da Convenção de Genebra, o conceito de refugiado se aplica a qualquer pessoa que:

[...], em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade (LEITE, 2016, p.93, *apud* PEREIRA, 2017).

Vemos, então, que a Convenção de Genebra buscou dar uma semântica qualitativa ao perfil do refugiado, o qual é o primeiro passo ao reconhecimento do status de refugiado, que só poderá ser alcançado com o reconhecimento pelo Estatuto dos diversos direitos referidos entre os artigos 12º e 29º da Convenção de Genebra (CIERCO et al., 2017).

Mas nem todas essas ações vem se mostrando suficientes para atender às crescentes ondas de fluxo migratórios de refugiados ocasionados por vários conflitos armados ou pela sistemática violação dos direitos humanos, principalmente dos não acolhidos pela Convenção de Genebra.

Como instrumento temporário para solução das demandas dessa natureza, vários países estabeleceram políticas próprias de governo, como a União Europeia que estabeleceu a diretiva 2001/55/CE⁴, a fim de atender uma demanda específica gerada durante a guerra civil na ex-Iugoslávia e a “TPS – Temporary Protected Status”⁵ nos EUA (CIERCO et al., 2017).

Tais ações subsidiárias surgiram em função da necessidade dos Estados darem uma resposta rápida e adequada aos indivíduos que, sem o asilo concedido, se encontravam sem condições de retorno aos seus países, em função de insegurança gerada por conflitos armados ou à sistemática violação dos direitos fundamentais, em outros termos, de urgência humanitária (CIERCO et al., 2017).

Daí transcorre o entendimento que o conceito atual de refugiados da convenção de Genebra não é suficiente para atender às demandas de categorias diferentes (HAILBRONNER, 201 *apud* CIERCO et al., 2017), apesar de existir os que defendam que a Convenção é suficientemente abrangente, favorecendo o reconhecimento das modalidades mais graves, como a perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (CIERCO et al., 2017).

Porém, há de se considerar que vários refugiados de fato, independente de conceitos, mesmo aqueles que nomeados sob novos conceitos, como refugiados “ambientais”, “econômicos” ou “internos”, não estão totalmente abrangidos pela Convenção de Genebra de 1951 (CIERCO et al., 2017).

Existe a tentativa, por meio de instrumentos regionais, de se aperfeiçoar o conceito de refugiado, como o adotado na Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA)⁶ e a

⁴ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros, ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32001L0055>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁵ TPS é um status temporário concedido a nacionais elegíveis de países designados que estão presentes nos Estados Unidos. O status, concedido a nacionais de alguns países afetados por conflitos armados ou desastres naturais, permite que as pessoas morem e trabalhem nos Estados Unidos por tempo limitado. Disponível em: < https://en.wikipedia.org/wiki/Temporary_protected_status>. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁶ Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente na África, realizada em Kampala, no dia 23 de outubro de 2009. Disponível em: < https://en.wikipedia.org/wiki/Temporary_protected_status>. Acesso em: 21 jul. 2020.

“Declaração de Cartagena”⁷, adotada por dez Estados da América Central, com o intuito de abranger uma infinidade de situações. Segundo Joly (1996, *apud* Cierco et al., 2017), há uma grande variedade de instrumentos que visam atender às diferentes variáveis que estão ligadas aos aspectos que envolvem os refugiados, chegando a mais de 30 instrumentos, fora as inúmeras resoluções da ACNUR sobre o assunto.

Na prática, a ampliação do conceito de refugiado trouxe novas perspectivas para atendimento dos grandes fluxos migratórios, permitindo agilizar os pedidos individuais, mas também trouxe uma nova complexidade no tratamento dessas situações, possibilitando o entendimento diverso de quem deva ser considerado refugiado ou não, ocasionando o tratamento diferenciado de Estado para Estado (CIERCO et al., 2017).

Por essa razão, necessitamos de um sistema humanitário em que os principais doadores aceitem e defendam, perante a comunidade internacional, a independência dos indivíduos ligados às atividades humanitárias e que possam exercer suas atividades com independência dos doadores, rejeitando qualquer influência política na condução dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, o que, segundo Whitthall et al. (2016), requer um movimento global de ajuda humanitária da sociedade civil, comprometido com a prestação de assistência, independentemente das considerações políticas de governos doadores.

Há de se considerar que, mesmo sob a égide das Nações Unidas e suas convenções, existem Estados que buscam o afastamento de suas responsabilidades, realizando políticas próprias que buscam limitar o acesso de pessoas em situação de urgência humanitária, valendo-se do conceito ampliado de refugiado, das ameaças advindas das imigrações ilegais e irregulares e do sentimento avesso da população, geralmente ignorando a opinião pública e as resoluções dos organismos internacionais que aparam os direitos humanos como fator fundamental do equilíbrio e segurança entre os povos.

Uma dessas grandes nações são os Estados Unidos, que, recentemente, endureceram suas Leis de Imigração e estabeleceram a “política de tolerância zero”⁸, o que

⁷ Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_d_e_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁸ Em 2014, o ex-presidente norte-americano determinou que os pais seriam criminalizados e que as famílias ficariam detidas em centros de detenção familiar, onde as famílias aguardariam juntas as decisões sobre os processos de imigração e pedidos de asilo, porém essa política só foi efetivamente aplicada a partir do Governo Trump. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/imigracao-nos-eua-a-politica-de-tolerancia-zero-e-o-drama-das-criancas-na-fronteira.htm>>. Acessado em: 26 fev. 2020.

dificultou a entrada, principalmente, de imigrantes oriundos do Norte da América Central, os quais estão fugindo da violência, perseguição e buscam melhores condições de vida.

Segundo dados da ACNUR (2020), existiam cerca de 400.261 refugiados e requerentes de asilo advindos do norte da América Central (Honduras, El Salvador e Guatemala) no mundo, até o final de dezembro de 2019, o que corresponde a um crescimento no número de pedidos de asilo, entre 2014 e 2019, de 632%, sendo que, desse total estimado, 321.900 somente no final de 2019, em comparação com os 44.000 registrados no final de 2014.

Conforme afirma Whitthall et al. (2016), as questões humanitárias têm sido utilizadas por governos doadores do hemisfério norte como justificativa para intervenção e a oferta de ajuda humanitária, por uma variedade de diferentes atores, incluindo militares, setor privado e diversas ONG, tem sido utilizada como instrumento de objetivos políticos e militares de alguns dos maiores doadores de organizações humanitárias. Grandes ONG têm se tornado extensões da política externa de governos doadores e tal apoderamento das suas ações e das definições do papel do humanitarismo estariam causando o desvirtuamento da assistência humanitária e limitando a eficácia do alcance a todos os necessitados em zonas de conflitos.

Os Estados doadores se utilizam da tática da negação de ajuda, impedindo que certos grupos obtenham legitimidade, processo esse que ganhou força com a formalização das legislações antiterror e com a criminalização da assistência humanitária para “inimigos”.

Segundo Whitthall et al. (2016), a negação da assistência por meio da criminalização da ajuda está ligada, diretamente, ao processo pelo qual a ajuda humanitária é usada para incrementar ou, nesse caso, negar a legitimidade de um Estado ou grupo que serve, ou não, aos interesses de governos doadores.

Como indicador de que os Estados não estão completamente alinhados com às observâncias das normas e compromissos humanitários para os direitos humanos e de atendimento aos refugiados, priorizando seus interesses e atendendo muitas vezes ao princípio da negação de ajuda, podemos mostrar a figura a seguir, a qual nos indica que os EUA e os países mais ricos da União Europeia são os que mais contribuem financeiramente à ONU, em apoio às ações humanitárias, o que pode levar a uma vinculação entre ajuda humanitária e os interesses das potências ocidentais sobre o fornecimento de assistência.

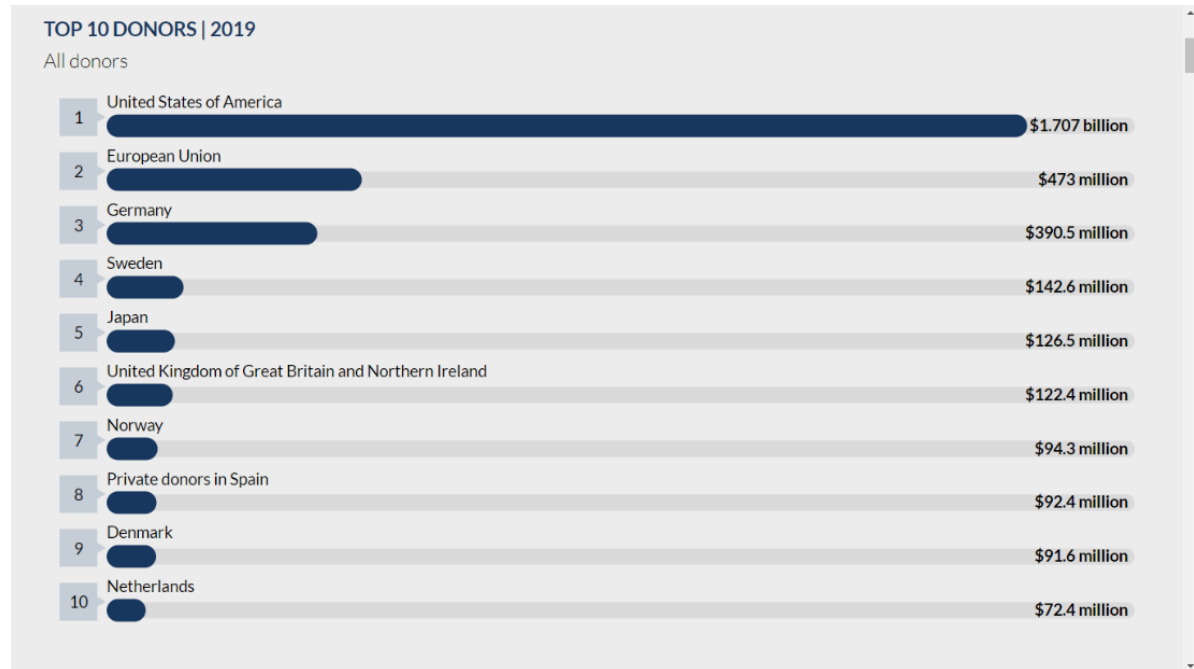


Figura 1: Os dez maiores doadores à ONU em 2019.

Fonte: ACNUR, 2019. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/donor-ranking>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Baseado nessa figura, podemos nos perguntar se tamanha benevolência se apega aos conceitos da Carta das Nações ou trata-se de uma tentativa de manter os campos de refugiados isolados e em regiões distantes das fronteiras daqueles Estados, permitindo, assim, que crianças sejam facilmente recrutadas como soldados e que os sistema de proteção local seja ferramenta do aumento da desigualdade social.

Para responder a essa pergunta, cabe-nos avaliar a concentração dos refugiados baseados em levantamentos realizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, os quais reportam que 57% dos refugiados sob seus cuidados vivem na Síria, Afeganistão e Sudão do Sul e 80% vivem próximos de países vizinhos aos de origem (ACNUR, 2019), como podemos identificar nas duas figuras a seguir e no Anexo H.

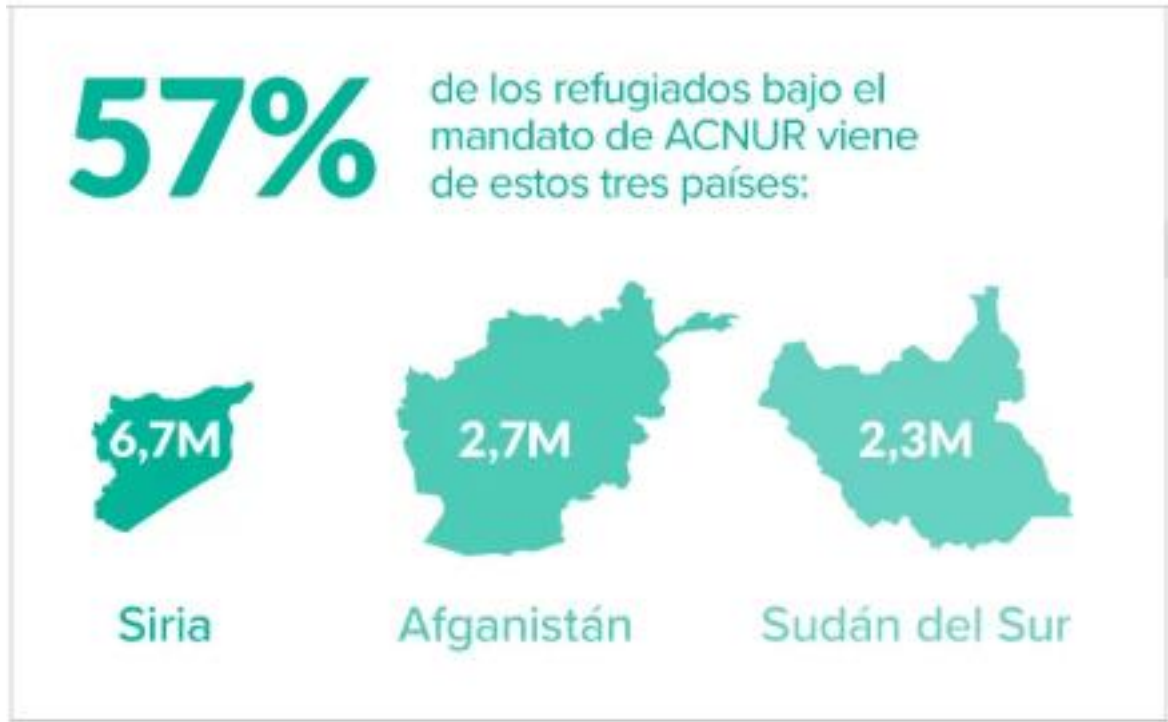


Figura 2: Dados Básicos.

Fonte: ACNUR, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/datos-basicos.html>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

De fato, conforme considera Whitthall et al. (2016), o poder do governo norte-americano e seus aliados europeus se preocupavam em prover a assistência humanitária conforme o alinhamento com as políticas e doutrinas antiterror no pós 11 de setembro de 2001, o que, de certa maneira, dificultava a ajuda humanitária nos setores sob controle militar, uma vez que a ajuda, efetivamente, não chegava em quem realmente necessitava, mas sim àqueles que possuíam a legitimidade definida por eles, o que causava distorções com o dever de proteger fixado em tratados internacionais.

2.3 Leis e legislações afetas aos direitos humanos

A Carta das Nações, em seu primeiro artigo define, como um dos seus propósitos, que o caminho para conseguir resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião e às liberdades fundamentais, passa por uma cooperação internacional (ONU, 1945).

Mesmos os Estados que não fazem parte da ONU e não ratificaram a Carta das Nações estão sujeitos aos seus desígnios, à medida que os membros das Nações Unidas devem

zelar pelo cumprimento dos princípios ratificados na Carta, em prol da manutenção da paz e da segurança internacional (ONU, 1945).

Segundo a IOM (2019a), as migrações irregulares são entendidas como a circulação de pessoas que ocorre fora das leis, regulamentos ou acordos internacionais que regem a entrada ou saída do Estado de origem, trânsito ou destino, porém tal conceito não desobriga os Estados de prestarem o apoio e a assistência humanitária, pois muitas categorias de imigrantes não possuem escolha, senão a de optar por canais de migração irregulares, podendo aí conter refugiados, vítimas de tráfico humano, entre outras categorias, ademais, os refugiados são protegidos por leis internacionais (Estatuto dos Refugiados, 1951), havendo a possibilidade dos seus signatários serem penalizados caso impeçam a entrada ou permanência de indivíduos em situação de risco.

É importante ressaltar que o Estatuto dos refugiados de 1951 foi elaborado, à época, para atender às necessidades surgidas após o fim dos conflitos da Segunda Guerra Mundial, ficando limitado ao seu tempo e ao espaço geográfico, à medida que outros movimentos foram surgindo, como por exemplo, aqueles ligados à descolonização, tornando-se necessária a sua revisão, o que efetivamente foi feito, em 1967, pelo Protocolo de Nova Iorque (LEITE, 2016).

Richmond (1988 *apud* Oliveira et al. 2017) já percebia, há quase três décadas, a inadequação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, pois, na visão dele, mesmo que as pessoas não cumpram os requisitos da Convenção e a sua admissibilidade seja enquadrada noutros regimes ou estatutos legais, essas alternativas não respondem às necessidades dos migrantes “reativos” nem fazem justiça à escala e complexidade da situação global.

Daí surgem os novos instrumentos de proteção aos refugiados, como a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, a qual estendeu a definição da Convenção de 1951, a fim de incluir as pessoas que escaparam de seu país por violência generalizada, agressões estrangeiras, conflitos internos, estupro em massa, direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado seriamente a ordem pública (OEA, 2017).

Tal iniciativa se deu devido ao enfrentando dos fluxos de refugiados sem precedentes, devido às guerras civis em El Salvador, Guatemala e Nicarágua, o que levou os principais Estados da América Latina a se reunirem na cidade litorânea de Cartagena de Índias (Colômbia) para discutir a proteção internacional dos refugiados (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016b).

O encontro, que cresceu a partir do reconhecimento de que a região não tinha infraestrutura institucional e normas legais para lidar com tais crises, resultou na Declaração de

Cartagena sobre refugiados, saudada por especialistas como um marco progressivo na lei de proteção aos refugiados. A declaração estabeleceu um quadro de proteção que a região continua a empregar hoje, e que vários países consagraram em lei (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016b).

Pretendida como o primeiro passo de um projeto de proteção regional em curso, a Declaração de Cartagena continua a ter relevância mais de três décadas depois, embora seus signatários tenham implementado seus princípios de proteção de formas diferentes, às vezes desiguais (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016b).

O acordo de 1984 estabeleceu:

- 1) a ampliação da definição de "refugiado" para incluir indivíduos que fogem da "violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a "ordem pública", excluindo a menção de formas tradicionalmente definidas de "perseguição" que poderiam resultar em objeção pelo país de origem;
- 2) o vínculo e consagração de três tópicos distintos da proteção internacional — direito humanitário, direitos humanos e direitos dos refugiados — em um acordo regional; e
- 3) enfatizou a solidariedade regional e a prática de compartilhamento de fardos por meio do "reassentamento solidário" como base para a cooperação na proteção humanitária, prevendo uma linguagem que seria adotada posteriormente pela União Europeia. A declaração também criou padrões mínimos de tratamento a cada passo ao longo do caminho para a proteção, desde a entrada e acolhimento de solicitantes de asilo e refugiados até o reassentamento e integração locais. Mesmo que a declaração ampliasse o entendimento de quem poderia ser considerado um refugiado sob a Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, manteve o ônus necessário da prova colocada sobre os reclamantes que devem provar risco real de dano antes da proteção ser oferecida (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016b).

Conforme o Migration Policy Institute (2016b), o quadro, no entanto, não tinha um mecanismo de implementação específico e os países que assinavam a declaração eram livres para determinar se e como incorporar suas diretrizes e princípios na legislação nacional de proteção. Os diferentes níveis de implementação tiveram uma influência dramática na realidade da proteção em alguns países signatários, ao mesmo tempo em que se mostraram menos consequentes em outros.

Apesar dos grandes desafios para prover a segurança aos indivíduos em situação de perigo, conquistas vêm ocorrendo no aperfeiçoamento das legislações em prol do atendimento das ações humanitárias, sendo uma delas a Resolução nº 2.286, a qual condenou ataques contra estruturas, pessoal e veículos sanitários em situações de conflito armados e tentou mitigar os ataques às estruturas médicas e a agentes humanitários (ROCHA, 2016).

No Brasil, sabe-se que foi sancionada uma nova Lei da Imigração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017). Segundo Pereira (2018), essa Lei vem recebendo críticas favoráveis e desfavoráveis, pelos vários setores da sociedade, apesar do aparente consenso de que ela

promove um avanço em relação à legislação anterior, que data do início da década de 1980. Ela assim determina no seu artigo 120:

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (PEREIRA, 2018).

Antes mesmo da sanção da nova lei, o Ministério da Justiça já trabalhava na estruturação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (PNMR)⁹. A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) deu início ao processo de formalização e de consolidação dessa política nacional após debates com outros Ministérios, além de discussões com acadêmicos e com organizações da sociedade civil que lidam com o tema, ficando definida a necessidade de preparação do Brasil para o enfrentamento do surgimento de novos ciclos de migrações internacionais.

Uma questão importante na PNMR é a sua previsão para atuação de vários órgãos dos governos federal, estadual e municipal, além de envolver a sociedade civil em campanhas de conscientização e divulgação, o que fica claro aqui a possibilidade de participação das Forças Armadas, direta ou indiretamente, nas ações de apoio e suporte na política de imigração sob a governança dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e Previdência Social e das Relações Exteriores, conforme consta do documento.

Conforme Pereira (2017) afirma, cabe ressaltar que a PNMR é voltada, diretamente, para ações de caráter humanitário e visa, principalmente, o acolhimento e a integração, o que limita suas ações no campo da segurança transfronteiriça, o que pode requerer uma maior atuação das Forças Armadas nessas atividades concomitantemente.

Há de se considerar, conforme afirmam Abdenur e Sochaczewski (2016), que a base institucional governamental para atuação e influência no campo humanitário ainda é recente e relativamente frágil, no sentido de que faltam: um arcabouço legal robusto que regulamente a ajuda humanitária brasileira; uma massa crítica de especialistas brasileiros experientes e especializados na área; e mecanismos institucionais que possam maximizar o aprendizado institucional.

O fato é que o retardo na implementação da política de imigração do Brasil vinha causando impactos nos locais onde a pressão migratória se faz presente há tempos, como nas fronteiras nacionais amazônicas, em especial na fronteira venezuelana, o que requereu uma interferência direta das Forças Armadas, por meio de decreto da Garantia da Lei e da Ordem nº

⁹ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/secretaria-nacional-de-justica-e-cidadania-divulga-relatorio-de-gestao-2015-2016/relatorio-de-gestao-snj-2015-2016_versao_divulgacao.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

9.647, de dezembro de 2018, para que os imigrantes não ficassem desassistidos e que o País não fosse questionado pelos organismos internacionais sobre a sua capacidade de proteger os imigrantes, ao mesmo tempo que forneceu condições de controle das fronteiras, contenção dos crimes na localidade de Boa Vista, no Estado de Rondônia, e diminuição do sentimento xenófobo dos residentes locais.

Conforme descrito por Asano (2016), o Brasil vem consolidando, nos últimos anos, seu papel de cooperador internacional e de ator global nas negociações sobre direitos humanos, mesmo que elas não guardem relação com a realidade brasileira. Segundo a Autora, é fundamental que a sociedade brasileira como um todo, incluindo as organizações não governamentais, estejam vigilantes para que a postura adotada seja condizente com as obrigações constitucionais, o que vem expressamente reproduzido no artigo 4º¹⁰, inciso II, da nossa Constituição Federal, o que nos obriga a conduzir nossas relações internacionais com total respeito à prevalência dos direitos humanos.

Porém, há de se considerar um retrocesso recente na nossa política solidária no recebimento dos refugiados, quando o governo federal instituiu a Portaria Interministerial nº 12¹¹, de 20 de dezembro de 2019, que visava dispor sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, o que dificultava o ingresso no território brasileiro, à medida que fazia uma séria de exigências documentais para concessão do visto, entre elas um atestado de antecedentes criminais expedido pela República do Haiti ou, a critério da autoridade consular, documento equivalente emitido por autoridade competente daquele país, sem considerar a condição do refugiado que, muitas vezes, se encontra em condições de vulnerabilidade e foge às pressas de seu Estado por perseguição.

Mas, por intermédio do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU), o atestado de antecedentes criminais expedido pela República do Haiti passou

¹⁰ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

¹¹ Portaria do Ministério da Justiça que dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, para aplicação do § 3º do art. 14, e a alínea "c" do inciso I do art. 30 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e do § 1º do art. 36 e § 1º do art. 145 do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

a ser substituído por uma declaração pessoal de não-antecedentes, restaurando o papel solidário do País.

2.4 O humanitarismo no Brasil

Segundo Whittall et al. (2016), o “humanitarismo” pode ser simplesmente definido como agir para salvar vidas e aliviar o sofrimento durante conflitos, turbulências sociais, desastres e exclusão social.

A ação humanitária institucional, podendo ser representada por ONG ou agências humanitárias das Nações Unidas, se diferenciam por três princípios: imparcialidade, neutralidade e independência. De acordo com Whittall et al. (2016), conforme pregam os princípios e as boas práticas da ajuda humanitária, eles podem ser definidos assim: “a neutralidade é a prestação de assistência humanitária sem se envolver em hostilidades ou tomar partido em controvérsias de natureza política, religiosa ou ideológica; a imparcialidade é a prestação de assistência humanitária sem discriminação entre beneficiários e orientada exclusivamente pelas necessidades, com prioridade dada aos casos de sofrimento mais urgentes; e, por fim, a independência é a prestação de assistência humanitária com base em políticas formuladas e implementadas independentemente das partes envolvidas no conflito ou partes que tenham um interesse no resultado.

O papel do Brasil no humanitarismo se inicia nos 1960, inicialmente participando de programas de cooperação, mas somente a partir dos anos 2000 seu papel se tornou mais significativo do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Apesar de não haver no País um campo estruturado de agentes públicos que se intitulem de “humanitários”, as organizações nacionais da sociedade civil contribuem com essas ações para o desenvolvimento de uma cultura de direitos e de solidariedade (WHITTALL et al., 2016).

Segundo Whittall et al. (2016), países como o Brasil podem trabalhar para assegurar que não seja adotada a mesma abordagem de doadores do hemisfério norte, que amplamente cooptaram a ajuda humanitária institucional para seus objetivos militares e políticos, assegurando, assim, que os agentes humanitários possam atuar de forma independente e que as organizações humanitárias evitem agir com base em interesses políticos ou econômicos.

O País tem plenas capacidades de ser um agente catalisador das grandes transformações que podem favorecer um sistema de ajuda humanitária livre de interesses pessoais e institucionais, haja vista suas participações recentes que causaram impacto

significativo na vidas das pessoas e se mostraram mais adequados ao atendimento das políticas de proteção do indivíduo e da vida.

Tanto que o aumento do número de solicitações de refúgio no Brasil, nos últimos anos, tem ganhado as manchetes dos principais jornais locais e o País vem mostrando que honra sua tradição de acolhida a refugiados, com reflexos no aumento do prestígio internacional, ao ponto de a BBC Brasil noticiar que há mais sírios que receberam refúgio no Brasil do que em países como Estados Unidos, Itália e Grécia (ASANO, 2016).

Tal situação só foi possível graças à adoção da Resolução Normativa CONARE nº 17 de 20 de setembro de 2013, do Ministério da Justiça, que criou o chamado visto humanitário aos sírios e permitiu que os indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria pudessem chegar ao Brasil e aqui solicitar refúgio, ocasionando o aumento de mais de 2 mil refugiados sírios, segundo os dados do Comitê Nacional para Refugiados (ASANO, 2016).

Isso fica mais claro no pensamento da Asano (2016) quando ela afirma que:

a capacidade diplomática do Brasil e seu peso no jogo internacional deveriam dar ao país condições para que possa se posicionar firmemente contra violações de direitos humanos no mundo e ainda tanto desempenhar liderança na interlocução com regimes violadores quanto também oferecer cooperação técnica em áreas sociais nas quais somos referência.

Demonstrou, também, que a soberania do Estado pode conviver em harmonia com os interesses dos indivíduos e que o envolvimento público, seja pelas suas Forças Armadas ou entidades civis, reforça a posição do País perante o cenário mundial como agente transformador de políticas e ações dos direitos humanos, minimizando os riscos de questionamentos quanto à condução das suas políticas humanitárias e a possibilidade de interferências externas na soberania nacional.

Porém, a atuação brasileira ainda é tímida diante de sua posição como a 9ª economia mundial. Em geral, a pauta humanitária só começou a ser tratada de forma sistemática pela sociedade civil brasileira muito recentemente e o tema raramente consta nos debates públicos sobre política externa brasileira, o que explica a percepção de que a ajuda humanitária brasileira é tímida diante da atuação dos Estados e entidades de fora do entorno brasileiro (ROCHA, 2016).

O que é amplamente defendido pelo ex-Chanceler Celso Amorim, quando relatou que, até o final do século passado, o conceito de assistência ou, mais propriamente, de cooperação humanitária, esteve praticamente ausente da diplomacia brasileira. Isso não quer dizer que não tenham ocorrido situações em que alguma ajuda de caráter emergencial tenha sido prestada, sobretudo em relação a países do nosso continente.

3 PRINCIPAIS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Após uma discussão dos principais conceitos, leis, motivações e políticas de Direitos Humanos dos organismos internacionais que servirão de base para a construção da análise do problema proposto, este capítulo proporcionará ao leitor uma visão dos principais fluxos migratórios ocorridos no continente americano, a partir do início do século XXI, que guardam estreita relação com os interesses do Brasil e seu entorno estratégico e que podem influenciar diretamente na condução da política do país para os imigrantes, rumo a tão sonhada igualdade entre os povos, sob a condução da Organização das Nações Unidas, especialmente os refugiados.

Em seguida, faremos uma abordagem sobre os possíveis riscos à soberania aos quais o Brasil poderá estar sujeito, tomando como base o cenário do nosso entorno estratégico.

3.1 Análise dos fluxos migratórios nas Américas

Segundo dados da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2017) a migração internacional nas Américas, entre 2010 e 2015, cresceu 5% ao ano. Somente na região da América Latina e Caribe (ALC), esse número ultrapassou os 11%, sendo que a Argentina, Chile, Costa Rica, Equador e Panamá se estabeleceram como os novos países de imigração do Hemisfério Ocidental, atraindo imigrantes de muitos de seus países vizinhos. Nos últimos 15 anos, o número total de imigrantes residentes nos países da ALC, originários de fora da região, aumentou em 2,6 milhões de pessoas (45%). Em comparação, durante o mesmo período, o número de migrantes aumentou 34% nos Estados Unidos e 30% na Europa (incluindo migrantes intracomunitários).

Segundo o ACNUR, o continente americano abrigava (até dezembro de 2018) cerca de 643.300 pessoas refugiadas. As situações mais relevantes no continente, segundo o MJSP (2019) são:

1) Venezuela: em 06 de junho de 2019, segundo dados de governos, estima-se que 4.001.917 de nacionais da Venezuela constam como solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, refugiados e residentes em seus sistemas;

2) Colômbia: é o segundo país com maior número de deslocados internos do mundo, somando uma quantia de cerca de 7,8 milhões; e

3) Norte da América Central: até 31 de agosto de 2018, dados de governos indicam que existiam em suas bases de dados cerca de 307.900 solicitantes de reconhecimento da

condição de refugiado e refugiados do Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras).

Nas Américas, como em outras partes do mundo, as tendências da migração foram reforçadas pelo aumento do número de pessoas que fogem de seus países, seja por desastres naturais, instabilidade econômica ou política, sendo que o aumento na região do MERCOSUL¹² foi ligeiramente superior ao observado na América Latina e no Caribe, em torno de 13% (OEA, 2017).

Segundo a OEA (2017), a migração por razões humanitárias é apenas evidente no Canadá, Estados Unidos e Brasil, sendo o aumento deste, nos últimos anos, por causa da concessão de residência permanente para os refugiados advindos do Haiti, em função da crise humanitária resultante do terremoto ocorrido em 2010.

As migrações para os países na América trata-se de um fenômeno intrarregional, com a predominância de migrantes de outros países do hemisfério, com exceção à imigração para o Canadá e Estados Unidos, tradicionalmente países de imigração, onde os migrantes oriundos da Ásia, em 2015, foram superiores aos dos anos anteriores, sendo que tais migrantes representam uma boa parcela dos migrantes para os três países mais populosos da ALC, o Brasil, a Colômbia e o México, com taxas entre 15% e 20% dos migrantes (OEA, 2017).

A partir de dados da OEA (2017), verifica-se que a migração entre países signatários de acordos regionais (MERCOSUL, NAFTA, CARICOM e SICA) representa a maioria das imigrações totais das Américas para os países signatários como um todo. Especificamente no MERCOSUL, verifica-se que a maioria da concentração de movimentos são intrarregionais, com cerca de três quartos da imigração intra-hemisférica originária de outro país membro do acordo.

Dados estatísticos do Comitê Nacional para os Refugiados, em relação aos refugiados com destino ao Brasil, indicam que, apenas em 2018, um total de 1.086 refugiados de diversas nacionalidades foram reconhecidos, levando o país a atingir a marca de 11.231 pessoas reconhecidas como refugiadas pelo Estado brasileiro, sendo que desse total os sírios representam 36% da população refugiada com registro ativo no Brasil, seguidos dos congolezes, com 15%, e angolanos, com 9% (MJSP, 2019).

¹² É uma organização intergovernamental fundada a partir do Tratado de Assunção de 1991. Estabelece uma integração, inicialmente econômica, configurada, atualmente, em uma união aduaneira, na qual há livre comércio intrazona e política comercial comum entre os países-membros. Situados todos na América do Sul, sendo, atualmente, quatro membros plenos. Em sua formação original, o bloco era composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; mais tarde, a ele aderiu a Venezuela, que, no momento, se encontra suspensa. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_Comum_do_Sul>. Acesso em: 22 jul.2020.

Apesar do número considerável de sírios reconhecidos como refugiados, a partir de 2018, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado daquela localidade caiu a 1% das demandas, o que pode ser explicado pelo arrefecimento do conflito na Síria, com a reconquista do território pelo governo local e a queda do Estado Islâmico na região. Ao contrário disso, vemos as solicitações dos indivíduos venezuelanos aumentando ao patamar de 77% do total de pedidos, conforme verificamos no Anexo G (MJSP, 2019).

No entanto, uma porcentagem significativa do aumento da migração nas Américas pode ser atribuída a pessoas que escapam de zonas de conflito, desastres naturais ou situações de colapso econômico ou subdesenvolvimento, como nos casos da Colômbia, Cuba, Haiti e Venezuela, e que ainda aguardam legalização (OEA, 2017).

O que pode ser corroborado com os dados do fluxo de venezuelanos, que aumentou exponencialmente, sendo que do total de 80 mil solicitações de refúgio no ano de 2018, 61.681 foram só de venezuelanos, em segundo lugar está o Haiti, com 7 mil solicitações, e na sequência estão os cubanos (2.749), os chineses (1.450) e os bengaleses (947). Os Estados com mais solicitações, em 2018, foram Roraima (50.770), Amazonas (10.500) e São Paulo (9.977), conforme indicado no Anexo “F”. Para se ter uma ideia do crescimento de solicitações, Roraima recebeu quase 16 mil solicitações em 2017, um aumento de mais de 300%, se comparado com o ano de 2016 (MJSP, 2019).

Isso nos leva a refletir que o aumento da migração na região não pode ser analisado somente pela perspectiva de maior integração econômica entre os Blocos, mas sim diante das graves crises humanitárias abrangidas pelos diversos conceitos aqui tratados, tanto econômicos como sociais.

Considerando os dados acima dos fluxos migratórios na região, deve-se partir para uma análise dos mais relevantes no entorno, a fim de se estabelecer uma relação de causa e efeito, permitindo uma análise crítica das possíveis implicações para a região das Américas, em especial ao Brasil.

3.2 Análise dos fluxos migratórios haitianos

A motivação das Nações Unidas para o desdobramento de uma missão de paz em solo haitiano fundamentou-se no pedido oficial realizado pelo presidente interino do país, Boniface Alexandre, para que a Organização auxiliasse na manutenção da segurança interna e no apoio a uma transição política pacífica no país.

Quando a fúria da natureza se abateu sobre o Haiti, com um terremoto que tirou a vida de mais de 100 mil pessoas e deixou quase um milhão de desabrigados, o Brasil agiu com rapidez, tanto no que diz respeito à disponibilização de recursos financeiros, quanto no desdobramento de tropas (inclusive com o hospital de campanha da Aeronáutica), para atender às tarefas de salvamento, auxílio emergencial e reconstrução (AMORIM, 2016).

Segundo Amorim (2016), o Haiti ilustra igualmente a dificuldade em separar, totalmente, a cooperação humanitária daquela voltada para o desenvolvimento. Muitos projetos que já vinham sendo realizados foram úteis na retomada da normalidade, porém foi a presença militar brasileira na MINUSTAH¹³ que contribuiu, decisivamente, para a efetividade das ações de apoio no terremoto, conforme pode comprovar em visita que fez a Porto Príncipe, uma semana depois da catástrofe.

Após o terremoto muitos haitianos também começaram a emigrar para o Brasil. Segundo a *Migration Policy Institute* (2016a), o Brasil saudou as chegadas, pois precisava de trabalhadores para a sua economia em crescimento e para o acúmulo de construção em torno da sede dos Jogos Olímpicos de 2016 e da Copa do Mundo de 2018, sendo que nos dois anos após o terremoto, 4.000 haitianos foram para o Brasil.

Muitos mais receberam vistos humanitários, uma nova categoria de vistos foi criada pelo Brasil para facilitar a chegada dos haitianos. O visto era válido por cinco anos e permitia que os haitianos trabalhassem legalmente em solo brasileiro. Como parte desse processo, o Brasil abriu um centro de vistos em Porto Príncipe visando facilitar a emissão de vistos para cidadãos haitianos, contando com o apoio da Organização Internacional para as Migrações (IOM). Já para quem estava dentro do país, o governo brasileiro estabeleceu outra nova categoria de "vistos humanitários permanentes", que permitiu aos cidadãos haitianos ficar e trabalhar no Brasil por um longo período. Segundo informações do governo brasileiro, em novembro de 2015, o país já havia concedido cerca de 43.781 vistos a haitianos que haviam chegado originalmente sem autorização (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016a).

Porém, devido à crise econômica, à crise política e à queda dos empregos na construção, após as Olimpíadas, o Brasil tornou-se menos desejável para os haitianos, o que ocasionou um aumento dramático na chegada dos haitianos na fronteira EUA-México, a grande maioria vinda do Brasil.

Sabe-se que até outubro de 2016, mais de 5.000 haitianos sem visto chegaram à travessia de San Ysidro, entre Tijuana (México) e San Diego (EUA), um aumento acentuado,

¹³ Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (sigla derivada do francês: Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti).

em sua maioria, cerca de 90%, partiram do Brasil e fizeram a longa viagem por terra pela América Central e México, com base em observações anedóticas de várias organizações da região (MIGRATION POLICY INSTITUTE, 2016b).

3.3 Análise dos fluxos migratórios venezuelanos

Segundo Pereira (2017), existem outros fenômenos migratórios em direção ao Brasil, porém uma atenção em particular deve ser dada à região de extensa fronteira norte e de baixíssima densidade demográfica no território brasileiro, pois o seu controle apresenta-se como um desafio importante para o Estado brasileiro. É necessário procurar caracterizar a imigração aumentada nessa região, de modo a possibilitar o estudo sobre os impactos dessa população e as ações efetivas do Brasil com relação ao tema.

Conforme Estarque (2016), cerca de 77.000 venezuelanos entraram no Brasil por meio da cidade de Pacaraima (RR), entre janeiro de 2015 e setembro de 2016, tendo saído, no mesmo período, cerca de 67.000 deles. Portanto, o saldo foi de aproximadamente 10.000 venezuelanos remanescentes em território brasileiro. Em 2016, o governo de Roraima estimava que 30.000 imigrantes venezuelanos residiam naquele Estado, tendo sido decretada a emergência em saúde pública em razão da sobrecarga nos hospitais, como resultado do movimento migratório (PEREIRA, 2017).

Além disso, segundo a IOM (2019b), um número significativo de venezuelanos permanece em uma situação irregular, devido a vários fatores, incluindo falta de documentação, obstáculos administrativos, longos períodos de espera ou altas taxas de inscrição, entre outros. Em alguns países, sua situação irregular os deixa sem direitos e acesso a serviços e, portanto, vulneráveis a todas as formas de exploração e abuso, violência e discriminação.

Segundo a IOM (2019b), a experiência mostra que movimentos populacionais em larga escala persistem e se deterioram na ausência de soluções políticas e de solidariedade internacional sustentada e que devido à magnitude dessa saída de venezuelanos, apenas uma abordagem coordenada e abrangente em toda a região entre os governos, com o apoio da comunidade internacional, permitirá à região lidar com o aumento desenfreado dos imigrantes.

Verifica-se que as solicitações da condição de refugiado pelos venezuelanos no Brasil se manteve estável até 2013, quando se iniciou um aumento gradativo, saltando de 43 pedidos para 61.681, no intervalo de apenas cinco anos (Anexo E), o que demonstra que a crise política e econômica da Venezuela vem se agravando. Apesar do aumento significativo dos pedidos de asilo pelos venezuelanos, superando as demais nacionalidades, verificamos,

conforme o Anexo I, que, até 2018, eles sequer figuravam entre os primeiros reconhecidos na categoria, o que enseja questionamentos da capacidade das nossas autoridades de suprir tamanho aumento de demanda.

Segundo o Plano Regional de resposta aos refugiados e migrantes da Venezuela, eles já chegam a quase 5,4 milhões de refugiados espalhados pela América Latina e Caribe, com base em números conservadores do governo, estima-se que o número de venezuelanos em países da América Latina tenha aumentado de 700.000, em 2015, para mais de três milhões em novembro de 2018. No entanto, é provável que o número total de venezuelanos na região seja maior, pois a maioria das fontes de dados não representam venezuelanos sem status regular (IOM, 2019b).

Até dezembro de 2018, foram recebidas 85.438 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos no Brasil. Dessas, 61.681 foram recebidas apenas em 2018 e 81% das solicitações foram apresentadas no Estado de Roraima, conforme apresentado no Anexo F. Tal aumento de demanda vem necessitando de ações das autoridades brasileiras para atender às legislações internacionais, a fim de garantir os direitos humanos e de proteção à vida. Para tanto, em 14 de junho de 2018, o CONARE decidiu reconhecer a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela, com fundamento no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997 (MJSP, 2019).

Especificamente em relação ao Brasil, segundo o Plano Regional, o País viu um afluxo significativo de refugiados e migrantes da Venezuela atravessando, principalmente, os Estados do norte do país e, desde 2016, o número de refugiados e migrantes da Venezuela aumentou substancialmente, para mais de 88.900 refugiados, atualmente, vivendo no país.

Desses, mais de 65.600 venezuelanos pediram asilo no Brasil e mais de 23.300 adquiriram uma autorização de residência de dois anos para permanecer no país, por meio de uma resolução aprovada em março de 2017. Em novembro de 2018, havia uma média de 400 a 500 refugiados e migrantes da Venezuela entrando no Brasil por dia, muitos dos quais chegam em condições desesperadoras e com necessidade urgente de assistência humanitária (IOM, 2019b).

Somando-se a isso, o governo brasileiro determinou a utilização das Forças Armadas por meio de decreto de Garantia da Lei e da Ordem, tendo participado nas atividades de estabelecimento de centros adequados de recepção e documentação, fornecimento de abrigos de emergência e serviços básicos, distribuição de itens não-alimentares e implementação de atividades de integração, incluindo atividades de realocação voluntária dentro do País.

Frente aos crescentes protestos entre as comunidades locais e estrutura deficiente e limitada do governo de Roraima, o governo federal determinou a ampliação da realocação interna, com o compromisso de realocar uma média de 1.000 venezuelanos por mês (IOM, 2019b).

Esses fluxos são mais que esperados, pois há uma tendência natural dos deslocamentos para os países fronteiriços ou geograficamente próximos e em melhores condições econômicas, o que guarda semelhança com o fluxo de refugiados sírios que entram ou tentam entrar na Europa pelo Mediterrâneo ou que tornou a Turquia, o Líbano, a Jordânia, o Iraque e o Egito, como os seus principais destinos (ABDENUR; SOCHACZEWSKI, 2016).

4 OS RISCOS PARA O BRASIL RESULTANTES DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CRISES HUMANITÁRIAS, NO INÍCIO SÉCULO XXI

Considerando que o Brasil se insere dentro do ambiente regional da América do Sul, no qual busca aprofundar seus laços de cooperação, que visualiza seu entorno estratégico, o qual extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica e a sua proximidade do mar do Caribe ao norte, a qual lhe impõe que se dê crescente atenção a essa região (BRASIL, 2016c), passaremos a analisar os riscos dos principais fluxos migratórios dentro deste contexto.

Mas, antes disso, iremos definir o conceito de risco dentro de uma visão aplicada aos conceitos sociais, que, segundo Beck (2015, *apud* Leite, 2016), risco diz respeito a futuros perigos que podem acometer uma população. Trabalha-se com a probabilidade, atrelando o que é desconhecido ao conhecido, quando se buscam soluções para lidar com eventos futuros. Nas sociedades modernas, surge uma nova categoria de risco, na medida em que o cálculo e a atuação das instituições falham.

Dentro dessa visão, há de considerar que o risco refere-se à previsão de um elemento que poderá vir a ser a causa de uma insegurança, diante do qual deverá ser tomada uma atitude preventiva para se contrapor ou minimizá-lo, caso ele venha a se tornar uma ameaça efetiva.

A partir desse conceito, podemos traçar um parâmetro inicialmente com o fluxo migratório dos venezuelanos. Inicialmente, em 2011, o fluxo da população mostrou-se discreto (anexo E), porém, com o agravamento da crise econômica e política a partir de 2014, ele aumentou consideravelmente, alcançando cerca de 61.681 solicitantes do reconhecimento de refugiado, um aumento de 307%, no ano de 2018. O que levou o Brasil a adotar uma política para tratamento da ameaça, para se evitar o agravamento da crise humanitária com reflexos diretos para a população de Roraima e para minimizar os possíveis riscos resultantes, uma vez que 81% das solicitações do reconhecimento de status de refugiado foram apresentadas naquela localidade (Anexo F).

Esse aumento está diretamente ligado ao fato que as pessoas tendem a ser racionais e tomam decisões ponderando os diferentes recursos e oportunidades (recursos financeiros, redes e capital social, representações, oportunidades políticas e sociais) antes de iniciar uma deslocação (JACKSON, 1991, *apud* OLIVEIRA et al., 2017), o que leva o Brasil a ser uma escolha viável, dentro da atual conjuntura econômica e social que se encontra. Logo, há de se

esperar que uma escalada na crise na Venezuela possa gerar impactos negativos perante a população brasileira, aumentando o descontentamento e o sentimento xenófobo, como os casos relatados na mídia nacional e ocorridos, principalmente, no Estado de Roraima.

Neste caso, a incapacidade do governo brasileiro de lidar com a crise pode levar a contestações de organismos internacionais quanto à adoção de políticas para proteção dos direitos humanos, podendo ser fator de interferência direta na soberania, uma vez que foi estabelecida uma nova concepção para soberania: a “soberania como responsabilidade de proteger” (FAGANELLO, 2013), a qual exaltou os direitos humanos como objetivo primeiro da Carta da ONU, o que se contrapõe à bandeira pluralista que entende a ordem como valor predominante no direcionamento da sociedade internacional e que cada Estado deve ser responsável pela condução dos seus assuntos domésticos, a partir de seus próprios pressupostos éticos, prevalecendo os princípios da manutenção da sua soberania e a da não-intervenção de outros Estados, o que só seria permitido com a solicitação de assistência do Estado, independente da incidência da violação dos direitos humanos em seu território (WILLIAMS, 2005 *apud* VALENÇA, 2018).

Porém, segundo Valença (2018), as intervenções passaram a não considerar mais o consentimento das partes como uma pré-condição para agir, por não se tratarem mais de conflitos interestatais e pela própria dificuldade em definir e legitimar as autoridades políticas, apesar do consentimento ser recomendável, entende-se que sua ausência não pode ser colocada como fator impeditivo à necessidade de agir para encerrar a violência, uma vez considerado o caráter coercitivo da intervenção a partir no pós-Guerra Fria, como ele mesmo ressalta:

Com as mudanças normativas e políticas ocorridas desde o final da Guerra Fria, as situações de crise humanitária e os conflitos armados intraestatais passaram a ser compreendidas como casos de ameaça à paz, que extrapolariam as fronteiras do Estado e afetariam o plano internacional. Até então, a soberania e o princípio da não-intervenção obstaculizavam a preocupação humanitária e apenas – ou majoritariamente – casos de agressão eram abordados nesta seara (MORRIS, 2013 *apud* VALENÇA, 2018, p. 439).

Sabe-se que, ao longo da década, inúmeras crises humanitárias causadas por conflitos ou repressão política foram consideradas, pelo Conselho de Segurança da ONU, como ameaças à paz e à segurança internacional (ROCHA, 2016).

O que justificou, de certa forma, sob o amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o uso unilateral ou multilateral da força e de “todos os meios necessários” contra um Estado-membro, o que efetivamente ocorreu com o estabelecimento de corredores humanitários, a fim de garantir a distribuição de assistência, e em nome do estancamento de graves violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário em diversos conflitos e crises humanitárias (ROCHA, 2016).

Trata-se, então, de um risco iminente a necessidade de políticas públicas voltadas aos direitos humanos e à proteção dos indivíduos, sob pena de intervenções dos organismos internacionais na soberania do Estado brasileiro, sendo que essas políticas devem considerar a necessidade de participação dos organismos internacionais atuando em território nacional em casos de emergências complexas que fujam as nossas capacidades.

A possibilidade de interferência externa ficou mais evidente a partir da reunião realizada em setembro de 2016, na assembleia geral da ONU, onde foi proclamado um pacto geral em que os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as crianças refugiadas e migrantes, independentemente de sua condição, em particular, as crianças desacompanhadas e aquelas separadas de suas famílias, devem ser o ponto focal no atendimento das Nações, onde os Estados devem facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive através da aplicação de políticas de migração planejadas e bem gerenciadas (IOM, 2020).

Cabe ressaltar, no entanto, que, conforme afirma Valença (2018), a motivação para intervir, que assumimos como um dos aspectos centrais na caracterização e definição de uma intervenção humanitária, está sujeita a critérios de natureza política e de conveniência dos atores envolvidos.

Por isso, devemos nos orientar e considerar a condução da política de imigração brasileira de forma atender às normas e compromissos humanitários e agir pela ação positiva diante das obrigações internacionais do País, não deixando margem a contestações que visam interesses dissociados da pauta dos direitos humanos.

A preocupação pelos direitos humanos passa, também, por temas que causam impacto direto nas condições de sobrevivência dos indivíduos, não se limitando à vida, abrangendo, também, o ambiente que os cerca e que proporciona a busca de melhores condições de vida. Segundo Sert (2010), os riscos ambientais também são um determinante importante da migração forçada internacional.

Na Política Nacional de Defesa, essas questões ambientais são identificadas como uma das preocupações da humanidade, considerando que os países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional, o que torna essa questão como um risco a ser considerado (BRASIL, 2016c).

Tanto os riscos naturais (por exemplo, terremotos, furacões e tsunamis) quanto os riscos tecnológicos ambientais (por exemplo, instalações de resíduos nucleares e derramamentos de produtos químicos) podem fazer com que as pessoas se movam, tais

migrantes forçados a saírem dos locais de origem, devido a perturbações ambientais, são nomeados pela literatura como refugiados ambientais, porém esta terminologia de categoria de refugiado ambiental não é reconhecida em convenções políticas internacionais, o que dificulta o enquadramento jurídico e a implantação de políticas públicas para estes indivíduos (HUNTER, 2005 *apud* SERT, 2010).

Segundo a IOM (2020), todos os anos milhões de homens, mulheres e crianças deixam suas casas em razão dos desastres ambientais como os ciclones, inundações e incêndios florestais, os quais destroem casas, propriedades e contribuem para a circulação de pessoas. Tais fenômenos naturais ou causados pela degradação do meio ambiente estão evoluindo lentamente no transcorrer dos anos, ocasionando o aumento do nível do mar, mudanças nos padrões de chuva e secas, o que impacta na grande massa da população dos países menos desenvolvidos, limitando o acesso aos meios de subsistência, como os alimentos e água, e influenciando na busca de melhores meios de vida.

Os avanços na meteorologia e em outras ciências oportunizaram o acompanhamento da dinâmica e do ritmo das mudanças climáticas, indicando que todos esses distúrbios, desde eventos climáticos extremos até mudanças em larga escala nos ecossistemas, estão acontecendo numa velocidade e intensidade sem precedentes (IOM, 2020).

Vendo todo este cenário, não podemos excluir os distúrbios ambientais como um problema real a ser enfrentado pelo Brasil, uma vez que eles exercem influência direta na população afetada, consolidando o crescimento das migrações em resposta aos riscos em evolução, e já fazem parte da agenda mundial com seu marco político estabelecido, a partir da “*Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*”¹⁴.

Os deslocamentos resultantes das mudanças climáticas tratam-se de um processo novo e de acompanhamento contínuo, embora tenham sido feitos progressos nas últimas duas décadas, eles carecem de uma melhor análise dos dados a serem coletados, o que é uma tarefa complexa, dada a dificuldade de se obter dados confiáveis sobre migração não forçada, sobre os custos econômicos e outros envolvidos na migração desta natureza. Além disso, é necessário desenvolver as capacidades Sul-Sul e Sul-Norte em promover a integração da pesquisa e do conhecimento local (IOM, 2020).

¹⁴ A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) foi adotada em Nova York em 9 de maio de 1992 e entrou em vigor em 21 de março de 1994. Ela permite, entre outras coisas, fortalecer a conscientização pública, em todo o mundo, dos problemas relacionados às mudanças climáticas. Disponível em: <https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_Marco_de_las_Naciones_Unidas_sobre_el_Cambio_Clim%C3%A1tico>. Acesso em: 29 jul.2020.

Apesar do seu processo de identificação encontrar-se em fase inicial, não podemos deixar de considerar que tais distúrbios contribuem, também, para o aumento dos riscos à soberania, à medida que a pressão pública externa e interna crescentes, resultantes da ineficiência dos Estados em proteger os seus ativos ambientais, podem justificar uma interferência externa, sob o pretexto de eliminar os riscos advindos de deslocamentos migratórios resultantes e de defesa dos direitos universais do indivíduo, amparados em seus diversos instrumentos legais, amplamente debatidos neste trabalho.

Um outro fenômeno importante que pode pressionar o aumento dos fluxos migratórios trata-se dos meios de comunicação modernos, por meio das redes sociais e suas conectividades entre os povos, uma vez que um pessoa em condições de risco se põe em contato, quase que imediato, com o meio de vida e com a qualidade da assistência alimentar dos países mais desenvolvidos e, até mesmo, com a experiência de amigos e parentes, o que leva os menos favorecidos a assumirem os riscos de uma imigração forçada e cria um vínculo entre as sociedades de envio e recebimento.

Outro risco a ser considerado é o fato que a entrada em massa de refugiados vindos de outros países podem favorecer o ingresso de indivíduos adeptos de organizações terroristas, com objetivos exclusivos para causar a desestabilização política no Brasil com atos terroristas, haja visto que o governo brasileiro se encontra alinhado às políticas da ONU de combate ao terrorismo e que a lei 13.445, de 2017, lei de imigração brasileira, estendeu vários benefícios e direitos dos brasileiros aos imigrantes, favorecendo a permanência de indivíduos com tais intenções. Este tipo de risco tomou uma nova perspectiva e vem sendo matéria de preocupação pelos países, principalmente a partir do evento fatídico do ataque às torres do “*World Trade Center*”¹⁵ nos Estados Unidos.

O Brasil tem como um de seus princípios na Constituição o repúdio ao terrorismo, considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundial, condena enfaticamente suas ações e implementa as resoluções pertinentes da Organização das Nações Unidas, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater tais ameaças terroristas (BRASIL, 2016c).

Porém, o combate ao terrorismo não deve servir de motivação para proibir o acesso de imigrantes em situação de risco, o que justifica o estabelecimento de estratégias bem

¹⁵ O World Trade Center (WTC) original foi um grande complexo de sete edifícios na região de Lower Manhattan, Nova Iorque, Estados Unidos. O WTC original, caracterizado pelas marcantes "Torres Gêmeas", foi inaugurado em 4 de abril de 1973 com 110 andares, e destruído durante os ataques de 11 de setembro de 2001. Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/World_Trade_Center_\(1973%E2%80%932001\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/World_Trade_Center_(1973%E2%80%932001))>. Acesso em: 17 mai. 2020.

consolidadas na END para o combate a tais atividades criminosas, permitindo um filtro adequado dentro dos processos de admissão e investigação dos solicitantes, sem, contudo, se opor à condução de nossa política externa no campo dos direitos humanos.

A desestabilização política e econômica da Venezuela, levada a nível de guerra civil, pode causar o espalhamento do conflito além de suas fronteiras (*efeito spill-over*¹⁶), ocasionando o aumento da insegurança e da violência nos países vizinhos, resultante do grande aumento de refugiados, logo esse risco deve ser considerado nos planejamentos estratégicos do Brasil, haja visto os dados recentes do fluxo de imigrantes venezuelanos, em 2018 (MARTUSCELLI, 2016).

Sendo assim, vislumbra-se o envolvimento direto do Ministério da Defesa em atividades de controle e segurança das extensas faixas da fronteira brasileira, atuando, diretamente, em operações interagências para controle dos crimes transnacionais e manutenção da soberania, sem, contudo, esquecer-se da necessidade de proteção dos direitos humanos e do atendimento às políticas nacionais de proteção ao imigrante, sob pena de contestações de Estados e organismos internacionais da nossa capacidade de proteger, podendo resultar em interferência direta na nossa soberania.

¹⁶ Se uma atividade ou situação transborda, ela começa a afetar outra situação ou grupo de pessoas, especialmente de uma forma desagradável ou indesejada.

5 A INFLUÊNCIA DOS RISCOS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CRISES HUMANITÁRIAS PODE TER NA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DO BRASIL

Considerando que a Política Nacional de Defesa analisa os ambientes internacional e nacional e com base nessas análises estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa, há de se considerar, com grande relevância, o aumento dos fluxos migratórios no nosso entorno estratégico, que vem configurando como fator de instabilidade regional e pode gerar crises que gerem riscos a nossa soberania e à manutenção da lei e da ordem no País.

Quando se fala em risco à soberania, é importante entender dois conceitos, o do próprio termo soberania, no qual os Estados gozam de integridade territorial, independência política e o direito de não intervenção, e o de direitos humanos que se define como a ideia de que o indivíduo deve gozar de certas liberdades fundamentais intrínsecas à sua natureza humana. Logo, há de se considerar que, quando estes dois conceitos entram em conflito, em razão da incapacidade dos Estados soberanos não disporem de meios para a proteção das liberdades fundamentais dos indivíduos ou não poderem proteger as liberdades fundamentais de seus cidadãos, levanta-se a possibilidade de interferência internacional, sob a justificativa do atendimento da Carta das Nações e do Estatuto dos Refugiados de 1951 (BELLAMY, 2009, p. 8 *apud* FAGANELLO, 2013).

Apesar de não existir consenso dentro do próprio Conselho de Segurança, em razão da falta de clareza do documento constitutivo da ONU, quanto aos limites impostos à soberania e aos direitos humanos, o que dificulta a tarefa diária da Organização de zelar pela paz e segurança internacionais (FAGANELLO, 2013), o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan¹⁷, em seu discurso, no dia 26 de maio de 1998, desmistificou o caráter absoluto da “soberania tradicional”¹⁸ e sua relação com o princípio da não intervenção, ao exaltar os direitos humanos como objetivo primeiro da Carta da ONU, estabelecendo, assim, uma nova concepção para soberania, a “soberania como responsabilidade de proteger” (FAGANELLO, 2013), o que é

¹⁷ Foi, entre 1 de janeiro de 1997 e 31 de dezembro de 2006, o sétimo secretário-geral da Organização das Nações Unidas, tendo sido laureado com o Nobel da Paz em 2001. Annan e as Nações Unidas foram co-receptores do Prêmio Nobel da Paz de 2001 pela criação do Fundo Global de Luta contra Aids, Tuberculose e Malária para ajudar países em desenvolvimento em seus esforços para cuidar de seu povo. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Kofi_Annan>. Acesso em: 29 jul.2020.

¹⁸ No artigo “ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, New York, n. 352, pp. 49-50, 18 sep. 1999” Kofi Annan defende o entendimento de que os Estados gozam de um direito fundamental de autodeterminação, isto é, aos Estados cabem determinar sua própria cultura e sistema de governo, prerrogativa garantida pelo princípio da soberania que implica, por conseguinte, a não intervenção externa em assuntos domésticos.

plenamente defendido pela corrente do solidarismo, que entende que os princípios da não-intervenção e da soberania estão submetidos aos direitos humanos, constituindo como base ética universal que todos os Estados tem por obrigação respeitar (WILLIAMS, 2005 *apud* VALENÇA, 2018).

Dessa forma, criou-se um precedente que justifica a interferência internacional em Estados soberanos, tornando a soberania dos Estados dependente, em última instância, dos direitos humanos individuais que nunca serão secundários aos direitos nacionais, como o conceito de soberania tradicional, cabendo aos Estados o dever de respeitar e defendê-los, sob pena de terem suas prerrogativas que advêm da soberania questionada e relativizada por organismos internacionais. Desta forma, o Estado jamais deve justificar suas ações políticas pautadas no seu direito de exercer sua soberania, principalmente quando forem em desfavor dos direitos humanos inalienáveis e universais, o que implica na sua responsabilidade perante à sociedade internacional e torna factível a intervenção externa da ONU e dos seus Estados Membros (BELLAMY, 2009 *apud* FAGANELLO, 2013).

Logo, há de se considerar que o próprio conceito de “Intervenção humanitária” prevê a ameaça ou uso da força de um Estado (ou grupo de Estados), mesmo que haja a necessidade de atravessar as fronteiras de outro Estado, com o objetivo de evitar ou dar fim a violações graves e generalizadas dos direitos humanos fundamentais de indivíduos, que não os seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território a força é aplicada, dando um novo significado à noção de “intervenção humanitária” como “intervenção militar” (WHITTHALL et al. (2016).

Como exemplo clássico da incorporação de questões humanitárias à retórica de intervenção, podemos citar a intervenção na Líbia, que ocorreu sob o conceito da “responsabilidade de proteger” (*Responsability to Protect - R2P*)¹⁹. A Resolução nº 1.973, de 17 de março de 2011, no caso da Líbia, marcou a primeira vez em que o Conselho autorizou o uso da força para proteger uma população contra os desejos de um Estado funcional (BELLAMY e WILLIAMS, 2011, p. 825).

Há outras ameaças latentes no cenário internacional que devem ser consideradas, entre elas, os crimes transnacionais, o terrorismo e a imigração irregular, como fontes de destabilização política e promotoras do sentimento público e xenofóbico contra os imigrantes.

¹⁹ É um compromisso político global, endossado por todos os Estados membros das Nações Unidas na Cimeira Mundial de 2005 para impedir genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Responsabilidade_de_proteger>. Acesso em: 18 mai. 2020.

Recentemente, vimos a aumento significativo do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, com entrada, principalmente, pela cidade de Boa Vista-RR. Sabe-se que o processo de formalização de refugiados demora de um a dois anos, o que vinha causando um acúmulo de pedidos de refúgio na localidade e sobrecarregava os sistemas de saúde local, mesmo com programa de interiorização dos imigrantes para outros Estados brasileiros.

De certo,

a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais podem provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas é, também, elemento que justifica a prioridade à defesa do Estado, de modo a preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência” (BRASIL, 2016c).

Segundo Pereira (2016), em 2016, o governo de Roraima estimou que 30.000 imigrantes venezuelanos residiam naquele Estado, o que ocasionou a decretação de emergência em saúde pública, em razão da sobrecarga nos hospitais, como resultado do movimento migratório.

Portanto, evidenciou-se que a situação vinha se agravando na localidade e que as autoridades locais não possuíam a capacidade e a estrutura para fazer frente a um movimento imigratório aumentado nas suas regiões jurisdicionais, o que levou o governo a determinar uma operação de GLO ao Ministério da Defesa. Tais demandas vem se tornando cada vez mais frequentes como atividade subsidiária do MD, frente à incapacidade logística e material dos órgãos públicos nacionais.

Sabemos, como já dito anteriormente, que o Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais e trabalha em conjunto com a Organização das Nações Unidas (ONU) e outros países no enfrentamento dessas atividades danosas à vida e ao próprio conceito dos direitos humanos.

Então há de se considerar a possibilidade de atuação de terroristas em território nacional, em função do alinhamento político do Brasil. Tais políticas públicas impactam, diretamente, na condução da PND e evoluem, diretamente, o MD, que possui elementos capacitados para ações de combate a agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN).

Conforme definido, a PND expressa os objetivos a serem alcançados com vistas a assegurar a Defesa Nacional, conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Logo, fica claro o papel do MD e das Forças Armadas em atendimento à PND, uma vez que os fluxos migratórios com destino ao Brasil podem levar a ameaças internas, à medida que poder gerar riscos à instabilidade interna por meio de violência e aumento da insegurança, ou externas, quando o país viola regras e tratados voltados, diretamente, à proteção da vida e dos meios que permitem a manutenção da vida.

5.1 O papel das Forças Armadas brasileiras na Política Nacional de Defesa, diante dos riscos dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias, no início do século XXI

O histórico de participações das Forças Armadas em planejamento e preparação de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas de 2016 e a Jornada Mundial da Juventude, entre outros, vem demonstrando sua capacidade em contribuir para a imagem da nação perante a sociedade internacional e a sua flexibilidade em atender competências subsidiárias não previstas na Constituição Federal, mas que se utilizam do instrumento da GLO para ampliar suas possibilidades de atuação.

Cada vez mais, o fenômeno da globalização vem contribuindo para a exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação, o que constitui situação que poderá vir a configurar-se em conflito, o que exigirá do Estado o conjunto de medidas e ações, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2016c).

De fato, as Forças Armadas vêm sendo utilizadas frequentemente pelo Estado como ferramenta para minimizar ou eliminar os riscos que possam vir a se transformar em ameaças concretas à nossa soberania, em especial a crise migratória recente do povo venezuelano e as queimadas na floresta amazônica, que, recentemente, foram alvo de questionamentos no fórum mundial de Davos.

Na questão dos imigrantes está sendo desenvolvida a “Operação Acolhida”, na fronteira do Estado de Roraima com a Venezuela, a qual é coordenada no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que funciona sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, com a participação dos ministérios de Defesa, Cidadania, Justiça, Saúde, Educação, Relações Exteriores, Família e Direitos Humanos, Economia e Desenvolvimento Regional, além do Gabinete de Segurança Institucional e das Forças Armadas. (ONU, 2019).

Nessa operação, as Forças Armadas vêm desempenhando importante papel com o acolhimento dos venezuelanos, com o apoio logístico e com o controle das fronteiras. Sob a coordenação do Exército Brasileiro, a Força -Tarefa Logística teve seu trabalho oficialmente reconhecido pelo Coordenador Residente da ONU, Niky Fabiancic, o qual destacou o compromisso e a dedicação da Força Terrestre (ONU, 2019). Recentemente, o General de Exército Edson Leal Pujol, em palestra aos alunos do Curso de Segurança e Defesa da ESG, afirmou que a Operação Acolhida é tida como referência pela ONU e como a melhor operação já desenvolvida em assistência a imigrantes, dentre outras.

Tal dedicação possibilitou a interiorização de refugiados e migrantes de Roraima para outros estados do País, onde encontram melhores oportunidades de integração socioeconômica. Até março de 2019 mais de 5,2 mil refugiados e migrantes venezuelanos já foram interiorizados para 50 cidades em 17 estados, com o acumulado de 38.677 refugiados até a presente data (ONU, 2019).

Dentro da própria Concepção Estratégica da Força Aérea, podemos citar duas atribuições, definindo eixos estratégicos e identificando as capacidades necessárias, que guardam relação com atividades para salvaguarda dos direitos humanos, mitigação dos riscos que possam gerar questionamentos externos e que contribui para o empoderamento perante a sociedade:

- a) AJUDA HUMANITÁRIA / MITIGAÇÃO DE EFEITOS DE DESASTRES: a FAB pode ser acionada para contribuir para as operações de ajuda humanitária e para mitigação de efeitos de desastres, tanto em âmbito nacional ou como parte de um esforço internacional coordenado; e
- b) GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO): a participação nesta tarefa, normalmente em suporte direto a atividades de cunho civil, englobará meios de vigilância aérea, inteligência de sinais, meios aéreos de transporte e, ainda, a Defesa das Infraestruturas Críticas da Aeronáutica. Em casos extremos, poderão ser empregados meios aéreos ofensivos de baixa *performance*. Os meios terrestres da FAB poderão ser engajados, prioritariamente, na manutenção da integridade das instalações de infraestrutura aeroportuária localizadas nas áreas de crise (BRASIL, 2018).

É crescente a participação das Forças Armadas, além das suas missões constitucionais previstas, em missões subsidiárias em cooperação com as outras forças singulares ou em missões interagências. Essa nova forma de operar requer a formulação de novas doutrinas e aquisição de conhecimentos, para tal, o efetivo deve ser preparado e treinado dentro das novas técnicas e doutrinas.

A participação das Forças Armadas em missões de cooperação com os estados regionais e interagências é de grande importância, à medida que propicia o conhecimento da forma de atuação de possíveis colaboradores em ações humanitárias e demonstra a capacidade militar das Forças, fundamentada no conhecimento técnico e operacional de seus integrantes.

Recentemente, o Estado do Rio de Janeiro ficou sob intervenção federal no âmbito da segurança pública, por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, em razão do grave comprometimento da ordem pública e de elevados índices de criminalidade. Novamente, as Forças Armadas foram convocadas, o que contribuiu para a redução dos índices de criminalidade e impediu uma convulsão social, o que nos mostra a flexibilidade dos militares de trabalharem em conjunto com outros entes federais e de potencializar os resultados em situações de crises.

Sabe-se que o País cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia, porém as ações de operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três poderes o requer, faz parte das suas responsabilidades constitucionais (BRASIL, 2016a).

A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que deem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes (BRASIL, 2016a), ao passo que pode esclarecer as entidades internacionais das políticas e limita os acenos de interferências externas sob pretexto da condução inadequada das ações de apoio humanitário.

Temos que pontuar, também, a participação do Brasil em operações de paz, por iniciativas diplomáticas, atuando, ativamente, para a solução pacífica dos conflitos e diminuição de tensões, vem demonstrando uma expressão evidente da crescente importância do Estado Brasileiro na área da paz e da segurança. Tais participações levam o país a estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e ampliar sua projeção no concerto das nações (BRASIL, 2016b).

Como bom exemplo dessa participação, podemos citar a Força-Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL, a qual foi estabelecida, em 2006, para apoiar o Conselho de Segurança da ONU para buscar restaurar a segurança e paz internacional, assegurar a retirada de tropas israelenses da região meridional libanesa e assistir o governo do Líbano na restauração de sua autoridade.

Foi a primeira Força-Tarefa Naval a integrar uma Missão de Manutenção de Paz da ONU, tendo como missão impedir a entrada de armas ilegais no Líbano, assim como treinar o pessoal da Marinha Libanesa. O comando da FTM da UNIFIL, a partir de fevereiro de 2011, passou a ser exercido por um Almirante brasileiro e, desde novembro de 2011, um navio da Marinha do Brasil (Fragata ou Corveta) tem sido incorporado à FTM-UNIFIL, exercendo a função de capitânia. O revezamento desse meio naval ocorre semestralmente. A partir de 2014, também em sistema de rodízio semestral, sete militares do Exército Brasileiro (EB) foram

integrados ao Estado-Maior da Brigada do Setor Leste (Espanha), caracterizando a primeira missão terrestre brasileira no âmbito da UNIFIL (BRASIL, 2016b).

As reflexões levantadas sobre os paralelos entre a atuação das Forças Armadas brasileiras, no campo dos direitos humanos e da cooperação humanitária, mostram que há grandes possibilidades de troca de experiências com organizações da sociedade civil que trabalham em apoio aos imigrantes, sobremaneira atuando de forma ainda mais colaborativa nas áreas voltadas para o planejamento e logística das operações, reafirmando e reforçando o papel do Brasil de respeito à vida e às legislações internacionais perante às entidades de direitos humanos e às organizações humanitárias.

6 CONCLUSÃO

A migração internacional, provavelmente, permanecerá em níveis elevados nas próximas décadas e o Brasil, sendo a nona economia mundial, com abundantes recursos naturais e elevada capacidade de crescimento econômico, vem buscando o aumento da sua capacidade no agronegócio, tanto que o setor, mesmo durante a Pandemia do COVID-19, conseguiu manter o abastecimento interno e aumentou suas exportações, até setembro de 2020, o que demonstra um forte fator atrativo aos migrantes externos com a geração de empregos e a disponibilidade de assistência alimentar.

Sabe-se que, após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, as democracias liberais permaneceram, relativamente, abertas à migração internacional (RUDOLPH, 2006), uma vez que as desigualdades econômicas globais geram fortes fatores de estresses internos, com o consequente aumento da demanda de melhores condições de sobrevivência, ao mesmo tempo que demandam mão de obra mais qualificada e necessitam reverter o quadro de declínio demográfico.

Considerando a possibilidade do fluxo migratório apresentar tendência de alta na América do Sul e no entorno estratégico brasileiro, principalmente motivada por depressões econômicas e sociais, como as vividas, atualmente, na Venezuela e na Argentina, há de se considerar a necessidade de aperfeiçoar as capacidades nacionais em nível estratégico, para enfrentar um possível aumento de demanda imigratória, permitindo o atendimento adequado e o alinhamento com o cumprimento das legislações internacionais, ao mesmo tempo que é necessário garantir aos nacionais os seus direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, com destaque ao sentimento de segurança e desenvolvimento social.

Segundo Freeman (1986), a lógica do estado social moderno é de encerramento de políticas generosas que favoreciam a entrada de migrantes com poucas habilidades e baixos níveis de capital, pois a imigração em larga escala pode arruinar as finanças públicas, serviços e minam a legitimidade do estado de bem-estar social, o que, de fato, aconteceu na cidade de Boa Vista-RR, que não possuía a estrutura adequada para lidar com o alto fluxo de migrantes venezuelanos, o que ocasionou a necessidade de interferência federal por meio das suas Forças Armadas, sob pena do Estado brasileiro ser julgado dentro dos organismos de direitos humanos, por desassistência aos migrantes e pelo risco de convulsão social na localidade, com o respectivo aumento da violência e atos xenófobos.

A tarefa de controle da imigração no Estado brasileiro requer que o "Estado" esteja atento aos direitos (humanos ou civis) do indivíduo, pois a sua inobservância pode gerar

desconfiança interna e externa, afetando diretamente sua legitimidade perante os organismos internacionais e a “raison d'état”²⁰ (HOLLIFIELD, 1999).

O que vai de encontro à diretriz da Estratégia Nacional de Defesa(END) de preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. “Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional” (BRASIL, 2016a).

Fica, então, a questão: como atender os fluxos de imigrantes cada vez mais crescentes, dentro de um embasamento legal internacional dos direitos humanos, com a manutenção da qualidade de vida e direitos do povo brasileiro?

Segundo Hollifield (2000), à medida que a migração internacional e o transnacionalismo aumentam, as pressões crescem sobre os Estados liberais para encontrar maneiras novas e criativas de cooperar e gerenciar fluxos. A definição do interesse nacional e da *raison d'état* devem levar em conta essa realidade, à medida que os direitos se tornam, cada vez mais, uma característica central dos interesses nacionais e estrangeiros.

Logo, supõe-se que também é responsabilidade das suas Forças Armadas, atendendo todas as legislações nacionais e internacionais, de cooperar para prover o adequado tratamento aos fluxos migratórios, mesmo diante da sua destinação precípua, que é a defesa externa, uma vez que o seu despreparo pode justificar motivações externas de interferência na soberania nacional.

Valendo-se das capacidades logística e de planejamento das Forças Armadas, o governo federal inovou com o instrumento da GLO, permitindo a atuação delas num cenário que se vinha vislumbrando altamente prejudicial à imagem brasileira, diante da incapacidade dos órgãos públicos de prover as necessidades dos imigrantes venezuelanos em consonância com os interesses da população local.

Desta forma, os entes públicos nacionais e internacionais estão voltados para a preservação da vida e dos direitos internacionais, o que se descola dos interesses nacionais de prover a segurança do seu povo e da manutenção da soberania, cabendo ao Estado estabelecer ferramentas de combate aos crimes transfronteiriços e às eliminação dos riscos resultantes,

²⁰ Interesse nacional, muitas vezes referido pela expressão francesa “*raison d'État*”, é uma racionalidade de governo que se refere aos objetivos e ambições de um Estado soberano, sejam econômicos, militares, culturais ou outros. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/National_interest>. Acessado em: 30 jul. 2020.

ainda mais quando se torna uma tarefa árdua a definição das categorias em que cada imigrante se enquadra, em função das diversas definições e conceitos aqui estudados.

Segundo Whitthall et al. (2016), os Estados têm a prerrogativa de atuar de acordo com seus próprios interesses e aqueles que não estiverem alinhados com as políticas humanitárias têm a oportunidade de ajudar a separar a ajuda humanitária da influência dos poderes políticos ocidentais e proteger a oferta de assistência, com base na solidariedade à sobrevivência dos mais marginalizados. Ele afirma, ainda, que isso só será atingido por meio da participação efetiva dos Estados na cooperação humanitária, sem as amarras da afirmação de soberania e sem o atendimento dos interesses políticos das potências hegemônicas, permitindo a independência e proteção das ações dos diversos organismos envolvidos nas políticas de direitos humanos.

Em função da experiência apresentada pelas Forças Armadas, podemos supor o uso mais frequente delas, seja isoladamente ou em conjunto com outras entidades nacionais e internacionais, em atividades de controle de fluxos migratórios no futuro. Logo, a Política Nacional de Defesa deve buscar dar o embasamento para as suas atividades perante a sociedade brasileira, permitindo a ampliação do Poder Nacional, em sua expressão do poder militar, o que levará ao fornecimento de condições materiais e à busca de capacidades nos organismos internacionais, pois, assim, os direitos humanos poderão ser preservados sem que a soberania nacional seja questionada ou ameaçada, objetivando-se o estabelecimento de novos regimes que arrisquem maior abertura, sem, no entanto, fragilizar a segurança ou aumentar o sentimento de insegurança.

Há de se considerar que o Brasil se encontra diante de um longo período livre de conflitos que tenham afetado diretamente o território e a soberania nacional, o que leva à pouca percepção das ameaças para muitos brasileiros, mas não devemos menosprezar o grande potencial do Brasil e os interesses internacionais (BRASIL, 2016c).

Logo, uma Política Nacional de Defesa bem elaborada e com os objetivos nacionais bem definidos, principalmente naqueles que deixem claro o papel da expressão do Poder Militar, permitirá conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e do papel de cada brasileiro para fornecer as condições necessárias para que as nossas Forças Armadas estejam bem equipadas e preparadas para as ameaças externas e internas.

Diante do que foi estudado no transcorrer do trabalho, pode-se afirmar que a Política Nacional de Defesa guarda estreita relação com os riscos dos fluxos migratórios gerados por crises humanitárias no entorno estratégico brasileiro, no início do século XXI, pois, à luz da

fundamentação teórica, a PND buscou alinhar os seus objetivos nacionais de defesa com os possíveis riscos que poderão impactar diretamente na soberania nacional, permitindo ao Estado exercer suas atribuições para as políticas públicas e de relações exteriores historicamente realizadas pelo Brasil, para a segurança do seu território e a defesa da sua soberania e dos interesses nacionais, sem, no entanto, abdicar dos seus compromissos internacionais na defesa dos direitos humanos.

Também possibilitou o conhecimento e divulgação, ao povo brasileiro, do papel de cada cidadão na segurança interna e externa e a preparação das Forças Armadas, como expressão do poder militar, para contribuir na mitigação ou eliminação das ameaças resultantes dos fluxos migratórios, explanando nos seus textos e conceitos uma visão realista sobre o tema.

A guerra na busca do desenvolvimento do País não pode ser vencida só com o empenho das Forças Armadas, pois esse chamado também pertence à Nação brasileira. Para isso, devemos buscar o convencimento da população quanto à importância e o papel das Forças como instrumento de soberania, integração e defesa da pátria. É primordial vencermos a guerra da comunicação no cenário interno, mostrando que o preparo para atuação em futuras crises humanitárias trarão benefícios diretos à população, essa vitória nos aproximará dos indivíduos cada vez mais, propiciando e legitimando as demandas crescentes por recursos orçamentários, essenciais para o incremento do conhecimento dos nossos recursos humanos e da capacidade de desenvolver atividades humanitárias e, em consequência, o atendimento das demandas nacionais com os interesses das pessoas em condições de risco.

Entende-se, então, que o governo federal e os diversos setores da sociedade brasileira devem buscar, o mais breve possível, deixar clara a questão do fenômeno migratório na Política Nacional de Defesa, permitindo às expressões do poder nacional desenvolver as capacidades de prover as condições para o controle das nossas fronteiras e manutenção da nossa soberania diante dos possíveis aumentos dos fluxos migratórios no nosso entorno estratégico e, mediante uma capacitação e preparo adequados a essa realidade, não limitando a atuação do Brasil sujeita a oscilações econômicas e reorientações políticas.

Mesmo que o fluxo migratório para o Brasil não seja, atualmente, relevante, os militares brasileiros devem ser capacitados para exercer as atividades de ajuda humanitária, pois projeta o país no cenário internacional e indica o direcionamento da PND para a manutenção da paz, razão esta que se justifica à medida que a atuação nesses cenários subsidiários contribui, em maior ou menor grau, para o controle das nossas fronteiras e reafirmação da nossa soberania.

As reflexões levantadas neste trabalho sobre a relação entre Política Nacional de Defesa e as influências dos fluxos migratórios causados por crises humanitárias nos mostra que a soberania nacional não deve ser justificativa para a não promoção dos direitos humanos dos imigrantes e sim uma busca pela conciliação dos interesses nacionais com a demanda dos indivíduos por melhores condições de vida, o que fortalecerá a posição do Brasil perante o cenário internacional.

Dentre as principais contribuições advindas deste trabalho, podemos destacar o aumento da conscientização da sociedade e, em especial, dos militares das Forças Armadas quanto às ameaças que o país poderá enfrentar caso não busque conciliar os objetivos da Política Nacional de Defesa com o desenvolvimento de capacidades voltadas para o atendimento do fenômeno migratório, cada vez mais crescente na nossa região.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A.E.; SOCHACZEWSKI, M. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. - Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 23 abr.2020.

ACNUR. **Global Trends**, 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5943e8a34>>. Acesso em: 5 mai. 2020.

ACNUR. **North of Central America Situation**, 2020. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20NCA%20situation%20Factsheet%20-%20January%202020_0.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

ACNUR. **Statistical Online Population Database: Sources, Methods and Data Considerations**, 2013. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/afr/statistics/country/45c06c662/unhcr-statistical-online-population-database-sources-methods-data-considerations.html#refugees>>. Acesso em: 5 mai. 2020.

AMORIM, C. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. - Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 23 abr.2020.

ASANO, C. L. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. - Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 23 abr.2020.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. **The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect**. *International Affairs*, v. 87, n. 4, p. 825-850, 2011.

BERDAL, M. **How “New” Are “New Wars”?** *Global Economic Change and the Study of Civil War*. *Global Governance*, n. 9, v.4, 2003.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. 1 ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 1 ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

_____. **Política Nacional de Defesa**. 1 ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2016c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

_____. **Concepção Estratégica Força Aérea 100 – DCA 11-45**. Brasília: Comando da Aeronáutica, 2018.

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Gathering a body of global agreements**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/gpid.htm>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

CIERCO, T. et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017. P. 134.

FAGANELLO, P. L. F. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**– Brasília: FUNAG, 2013. (<http://funag.gov.br/biblioteca/download/1078-operacoes-de-manutencao-de-paz.pdf>) (Acesso em 09 fev. 2020)

FREEMAN, G.P. **Migration and the Political Economy of the Welfare State**. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1986, p. 51–63.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9.ed., 1ª reimpr. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. 263 p. ISBN 9788542300086 (broch.).

HAILBRONNER, K. **Em direção a um Sistema Comum Europeu de asilo**. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e fronteiras, 2001 *apud* Fluxos migratórios e refugiados na atualidade/CIERCO, T. et al. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017. 134p

HOLLIFIELD, J.F. **Ideas, Institutions and Civil Society: On the Limits of Immigration Control in Liberal Democracies**. IMISBeiträge, 1999, p. 57–90.

HOLLIFIELD, J.F. **Migration and the “New” International Order: The Missing Regime**. In B. Ghosh (ed.), *Managing Migration: The Need for a New International Regime*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 75–109.

IOM. **Glossary on Migration**. 2019a. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2020.

IOM. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020**. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

IOM. **Regional RMRP for Refugees and Migrants from Venezuela**, 2019b. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/rmrp_venezuela_2019_onlineversion_final.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

JACKSON, J. A. Migrações. Lisboa: Ed. Escher, 1991 *apud* Oliveira, C. R.; Peixoto, J.; Góis, P. (2017). **A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias**. Revista Brasileira De Estudos De População, 34(1), P. 73-98.

JOLY, D. **Haven or Hell?: Asylum Policies and refugees in Europe**. Londres: Mac-Millan Press, 1996 *apud* Fluxos migratórios e refugiados na atualidade/CIERCO, T. et al. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017. P. 134.

LEITE, A. P. M. R. **O Complexo de Segurança na União Européia: um estudo das implicações de segurança e defesa a partir da análise da crise de refugiados.** Orientador: Prof. Dr. Bruno Sciberras de Carvalho. 2016. 173f. Tese (Doutorado em História Comparada) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MARTUSCELLI, P. N. **Rumo à securitização das migrações nas Américas? Perspectivas da América Latina e do Sul.** Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, jan./abr. 2016, p. 115-142.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. **Migration Information Source**, 2016a. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/united-states-abandons-its-harder-line-haitian-migrants-face-latest-natural-disaster>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. **Migration Information Source**, 2016b. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/protecting-forcibly-displaced-latin-america-evolving-refugee-and-asylum-framework>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MJSP. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Refúgio em Números 4º Edição.** 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

OEA. **Migración internacional en las Américas: Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2017.** Disponível em: <www.oas.org/documents/spa/press/SICREMI-2017-espanol-web-FINAL.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020

OLIVEIRA, C. R.; PEIXOTO, J.; GÓIS, P. (2017). **A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias.** Revista Brasileira De Estudos De População, 34(1), 73-98.

OLIVEIRA, C. R.; GOMES, N. **Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2019.** 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 4).

ONU. **Agências da ONU lembram um ano da operação de acolhimento de venezuelanos,** 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias-da-onu-lembram-um-ano-da-operacao-de-acolhimento-de-venezuelanos/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ONU. **Carta das Nações,** 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

ONU. **Os Excluídos: O Mundo Desconhecido dos Apátridas,** 2007. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/os-excluidos-o-mundo-desconhecido-dos-apatridas/>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

ONU. **Guiding Principles on Internal Displacement,** E/CN.4/1998/53/Add. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/gpid.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PEREIRA, L. T. **Fluxos migratórios gerados por conflitos armados: Um Panorama Europeu e Reflexões para a Política Externa do Brasil.** Orientador: Prof. Dra. Sabrina

Evangelista Medeiros. 2017. 104f. Tese (Doutorado em Política e Estratégia Marítima – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017).

PORTAL DE DATOS MUNDIALES SOBRE LA MIGRACIÓN. **Migración forzada o desplazamiento forzado.** Disponível em: <<https://migrationdataportal.org/es/themes/migracion-forzada-o-desplazamiento-forzado>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

RICHMOND, A. H. **Sociological theories of international migration: the case of refugees.** *Current Sociology*, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988 *apud* OLIVEIRA, C. R.; PEIXOTO, J.; GÓIS, P. (2017). **A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias.** *Revista Brasileira De Estudos De População*, 34(1), P. 73-98.

ROCHA, S. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil.** - Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 23 abr.2020.

RUFIN, J., **O Império e os Novos Bárbaros**, Editora Record, Rio de Janeiro, 1991.

SERT, D. **Explaining Why People Move: Intra and Interdisciplinary Debates about the Causes of International Migration.** *The International Studies Encyclopedia.* Denmark, Robert A. Blackwell Publishing, 2010. Disponível em: <http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode?id=g9781444336597_chunk_g97814443365977_ss1-44>. Acesso em: 14 jul 2020.

UNDRR. **United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009.** Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

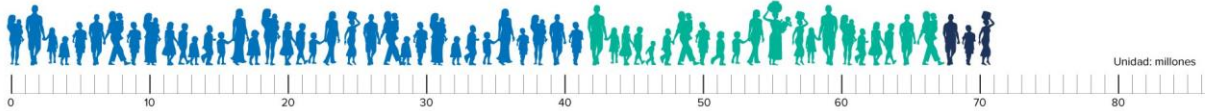
VALENÇA, M. M.; CARVALHO Gustavo. **Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy.** *Brazilian Political Science Review*, v. 8, p. 66-94, 2014.

WHITTALL, J., REIS, R., DEUS, S. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil.** - Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 23 abr.2020.

ANEXO A

DADOS BÁSICOS DA MIGRAÇÃO MUNDIAL EM 2018

70,8 millones de personas desplazadas a la fuerza en el mundo



Desplazados internos
41,3 mill.

Refugiados
25,9 mill.
20,4 mill. bajo el mandato de ACNUR
5,5 mill. de palestinos bajo el mandato de UNRWA

Solicitantes de asilo
3,5 mill.



Fuente: ACNUR / 19 de junio de 2019



FIGURA 3 – Dados básicos da migração mundial em 2018.

Fonte: ACNUR. Disponível em: <<https://www.acnur.org/datos-basicos.html>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ANEXO B

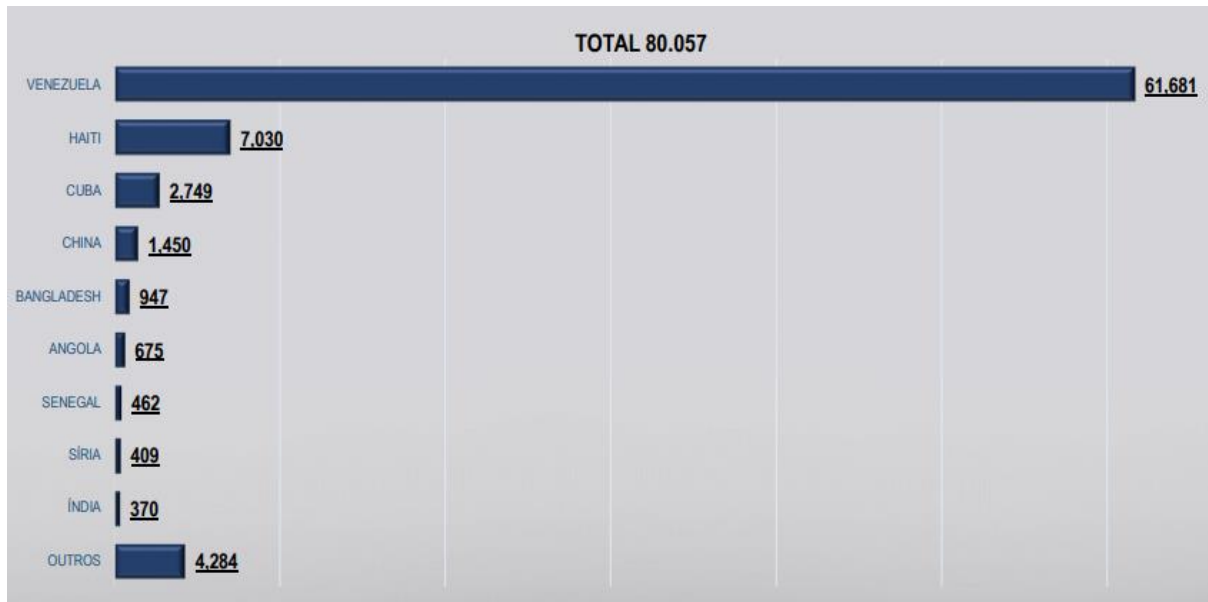
SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO POR PAÍS DE ORIGEM EM 2018

GRÁFICO 1 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por país de origem em 2018.

Fonte: CONARE. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ANEXO C

SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

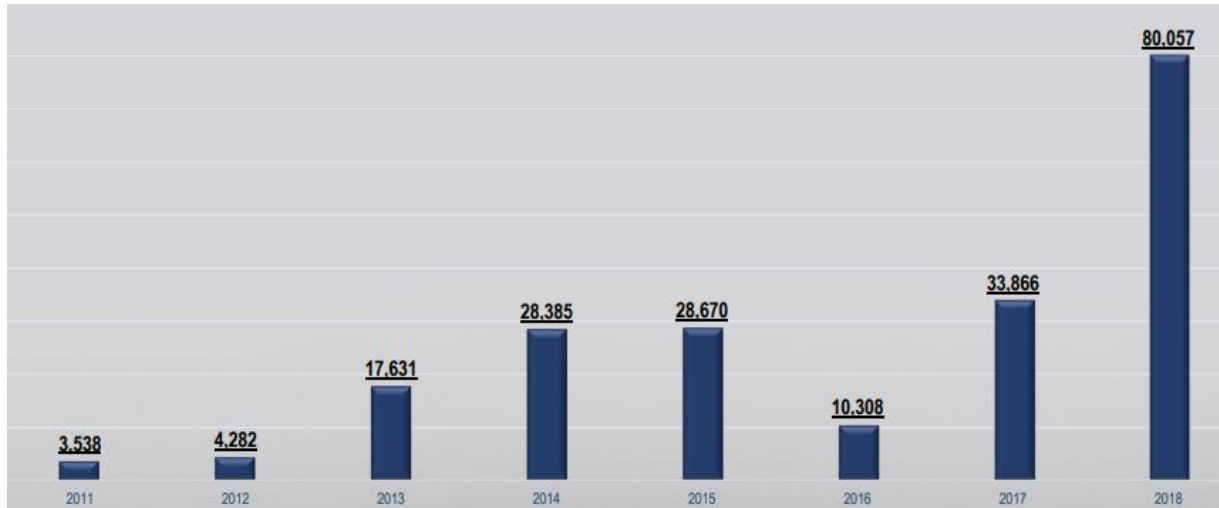


GRÁFICO 2 - Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Fonte: CONARE. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ANEXO D

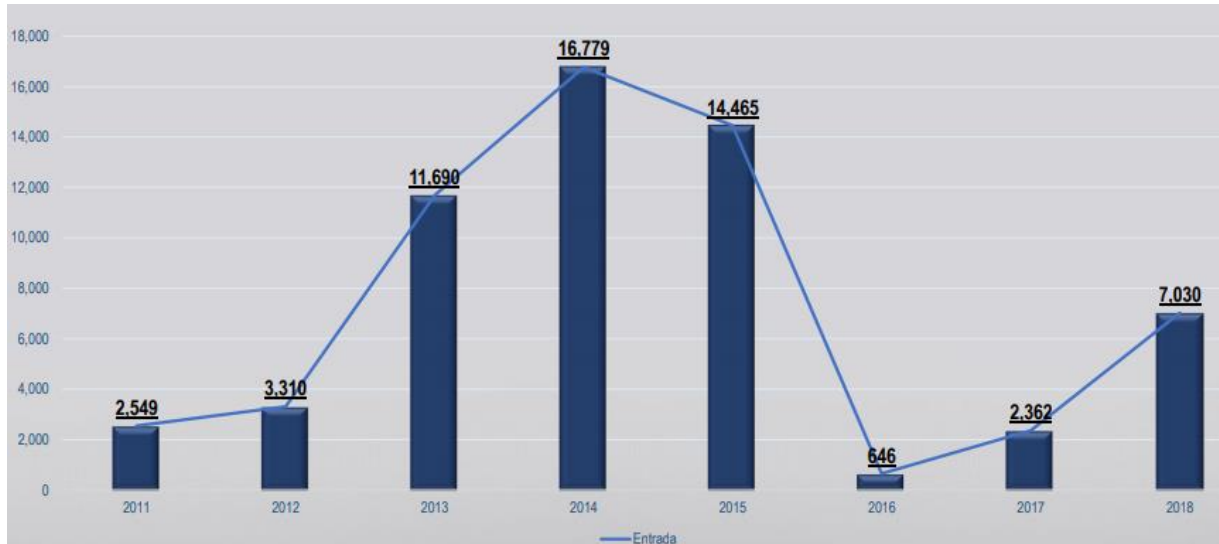
**SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO
RECEBIDAS DE HAITIANOS (2011 – 2018)**

GRÁFICO 3 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas de haitianos (2011 – 2018).

Fonte: CONARE. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ANEXO E

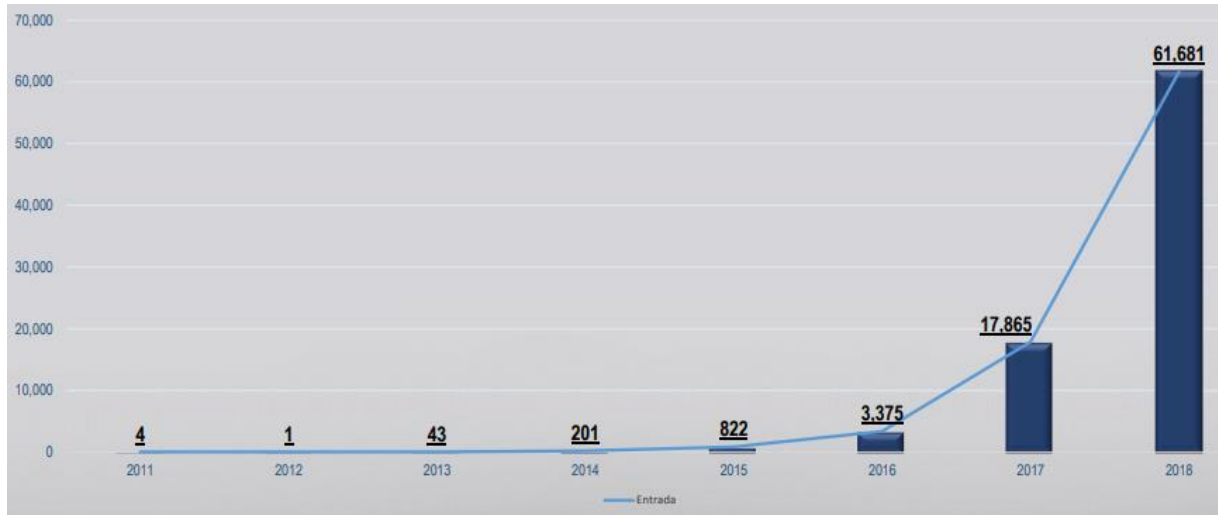
**SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO
RECEBIDAS DE VENEZUELANOS (2011 – 2018)**

GRÁFICO 4 – Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas de venezuelanos (2011 – 2018).

Fonte: MJSP. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ANEXO F

SITUAÇÃO DA VENEZUELA E REFÚGIO NO BRASIL EM 2018

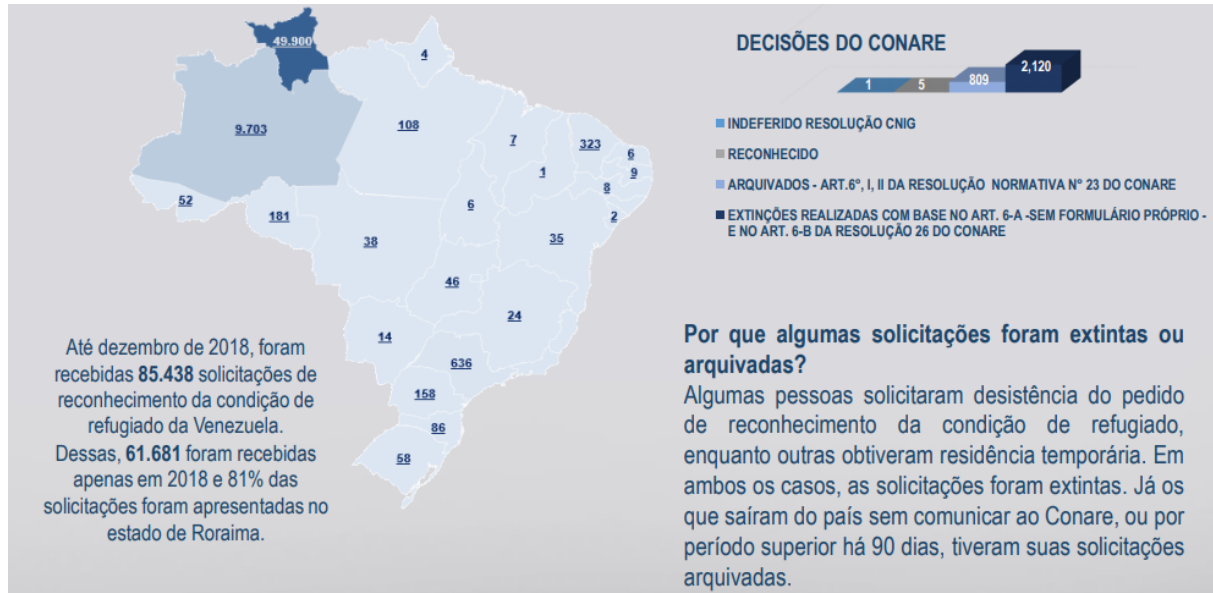


FIGURA 4: Situação da Venezuela e refúgio no Brasil em 2018.

Fonte: MJSP. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020

ANEXO G

SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO POR PAÍS DE ORIGEM EM 2018

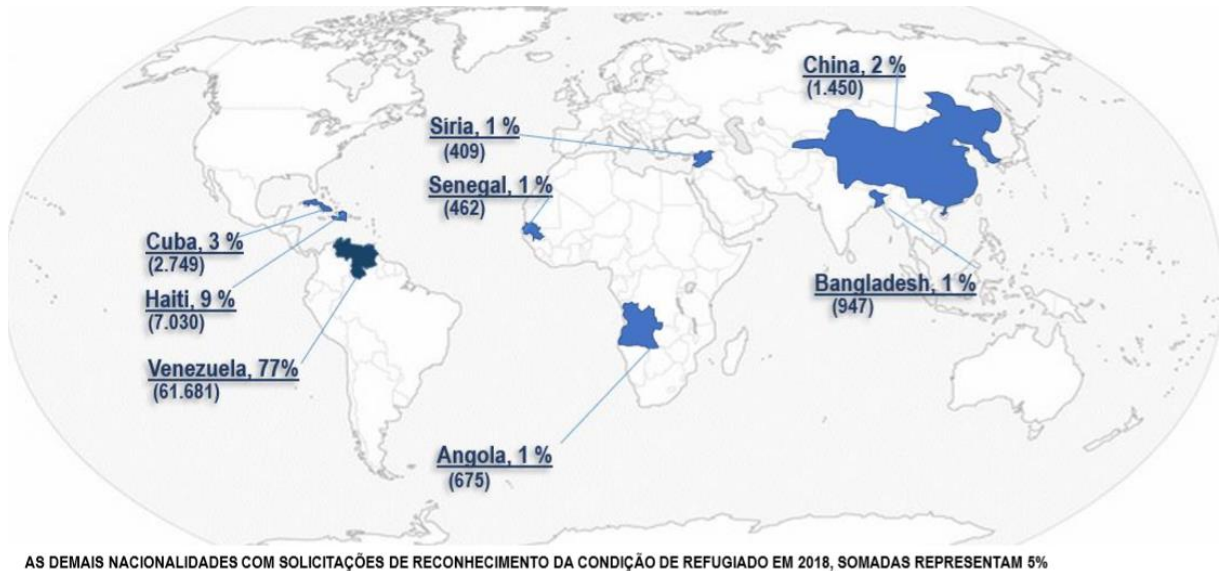


FIGURA 5: Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por país de origem em 2018.

Fonte: MJSP. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

ANEXO H

ONDE AS PESSOAS DESLOCADAS SÃO BEM-VINDAS NO MUNDO



FIGURA 6: Onde as pessoas deslocadas são bem-vindas no mundo.

Fonte: ACNUR. Disponível em: <<https://www.acnur.org/datos-basicos.html>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ANEXO I

PESSOAS REFUGIADAS RECONHECIDAS NO BRASIL

POR NACIONALIDADE (2011 - 2018)

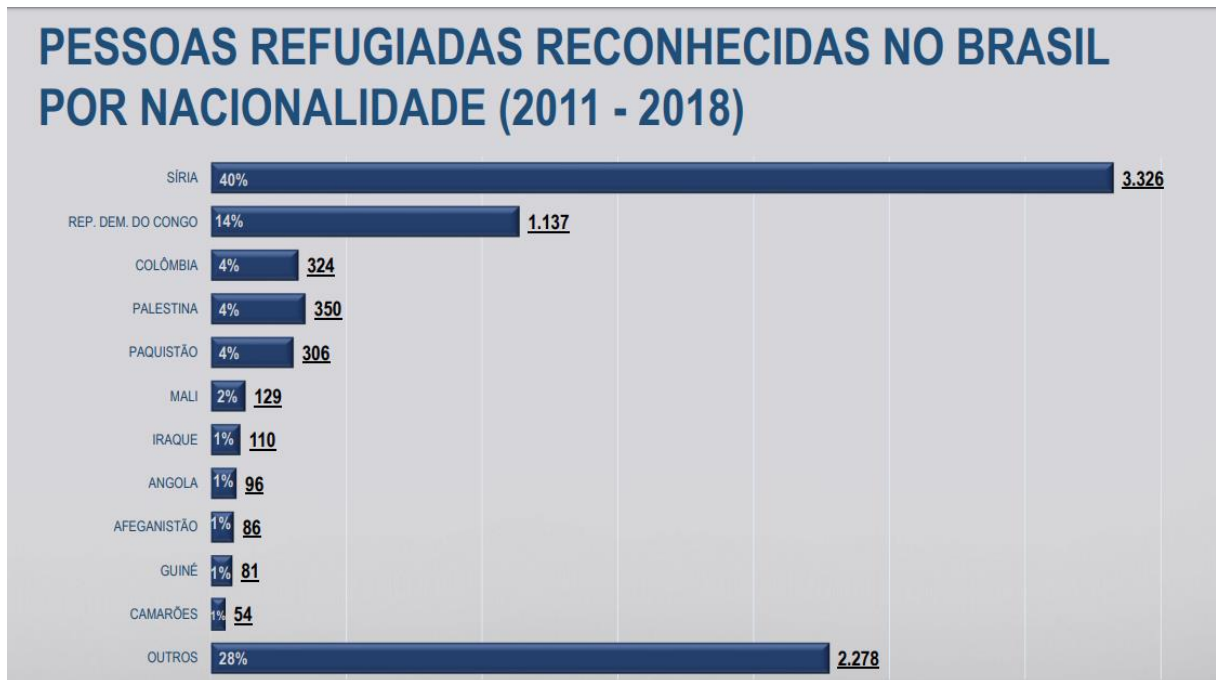


GRÁFICO 5 – Pessoas refugiadas reconhecidas no Brasil por nacionalidade (2011 - 2018).

Fonte: MJSP. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_verse%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 28 FEV. 2020.