

Daniela Fragoso Dantas

**Migrantes e Refugiados Venezuelanos no Brasil:
Acesso aos cuidados em saúde e os desafios no pós-pandemia**



Universidade Fernando Pessoa
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Porto, 2023

Daniela Fragoso Dantas

**Migrantes e Refugiados Venezuelanos no Brasil:
Acesso aos cuidados em saúde e os desafios no pós-pandemia**



Universidade Fernando Pessoa
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Porto, 2023

Daniela Fragoso Dantas

**Migrantes e Refugiados Venezuelanos no Brasil:
Acesso aos cuidados em saúde e os desafios no pós-pandemia**

Assinatura: _____

DocuSigned by:
Daniela Dantas
39918ADFACE44CB...

Dissertação apresentada à Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ação Humanitária, Cooperação e Desenvolvimento, sob a orientação da Professora Doutora Ana Cláudia Carvalho Campina.

Universidade Fernando Pessoa

Porto, 2023

RESUMO

Quanto se trilha o caminho da busca pela análise do movimento migratório venezuelano, depara-se com características essenciais, como heterogeneidade e complexidade, manifestadas em seus desafios cotidianos de ordem multifacetária. Desse modo, este trabalho visa analisar o fenômeno do deslocamento venezuelano para o Brasil, a garantia de Direitos à Saúde no pós-pandemia, sob a luz dos Direitos Humanos, da Cooperação e da Assistência Humanitária. O estudo discorre, inicialmente, sobre os desafios contemporâneos da crise migratória, considerando elementos históricos, dilemas humanitários pós-COVID e o acesso à saúde. Em seguida, é apresentada a análise referente ao acesso à saúde para migrantes venezuelanos, abordando não somente o caráter universal – princípio da universalidade dos Direitos Humanos cuja essência defende a aplicação de tais direitos de maneira homogênea e mundial, tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana, característica inerente a sua condição de ser humano –; como também a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), as normas infralegais e o compromisso da Organização das Nações Unidas (ONU). Por fim, esta análise dedica-se, em seu capítulo 3, a lançar um estudo de caso apresentando a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial (R4V), a Operação Acolhida, a Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum) e a participação de agentes sociais que atuam na resposta brasileira, mediante desafios e boas práticas à crise migratória venezuelana na prestação de assistência humanitária, garantindo-lhes proteção, direitos e transformando a vida desses migrantes.

Palavras-chave: Migrações; Venezuela; Saúde; Direitos Humanos; Plataforma Regional de Coordenação Interagencial.

ABSTRACT

When embarking on the path of exploring the analysis of the Venezuelan migratory movement, essential characteristics are found, such as heterogeneity and complexity, manifested in its multifaceted daily challenges. Thus, this study aims to analyze the phenomenon of Venezuelan displacement to Brazil, the provision of Health Rights in the post-pandemic era, in the light of Human Rights, Cooperation, and Humanitarian Assistance. The investigation initially exposes upon the contemporary challenges of the migratory crisis, considering historical elements, post-COVID humanitarian dilemmas, and healthcare accessibility. Subsequently, an analysis of healthcare access for Venezuelan migrants is presented, addressing not only the universal character – the principle of universality of Human Rights, the essence of which advocates for the consistent and global application of these rights based on the dignity of the human person, an inherent characteristic of their human condition – but also the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), sub-legal norms, and the commitment of the United Nations (UN). Lastly, this analysis dedicates its third chapter to present a case study, introducing the Regional Interagency Coordination Platform (R4V), Operation Acolhida, Humanitarian Logistic Task Force (FT Log Hum), and the participation of social agents operating within the Brazilian response through challenges and best practices, these actors address the Venezuelan migratory crisis by providing humanitarian assistance that ensures protection, rights, and transformative impact upon the lives of these migrants.

Keywords: Migrations; Venezuelans; Health; Human Rights; United Nations; Regional Interagency Coordination Platform.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	viii
AGRADECIMENTOS	ix
LISTA DE FIGURAS	x
LISTA DE GRÁFICOS	xi
LISTA DE TABELAS	xii
LISTA DE ABREVIATURAS	xiii
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I – CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PÓS-PANDEMIA	17
1.1 A Evolução da Crise Humanitária na Venezuela e o Acolhimento no Brasil ...	20
1.2 Dilemas Humanitários Pós-Pandemia ante a População Migrante e Refugiada Venezuelana	26
1.3 Acesso à Saúde às Pessoas em Situação de Deslocamento	31
CAPÍTULO II – UM OLHAR CONTEMPORÂNEO PARA OS DIREITOS HUMANOS	35
2.1 A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Futuro Sustentável	37
2.2 Os 26 Anos da Lei 9.474/97 e o Reconhecimento de Refugiados LGBTQIAP+	39
2.3 O Compromisso do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	44
CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: A PLATAFORMA R4V	47
3.1 Antecedentes	47
3.2 A Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V	48
3.2.1 A Operação Acolhida	52
3.2.2 As Agências da ONU e a linha de atuação	56
3.3 As Boas Práticas Consolidadas e os Desafios Futuros	61
3.3.1 A Força-Tarefa para Logística Humanitária (FT Log HUM).....	64
3.3.2 Operação Acolhida, R4V, Organizações Parceiras e Governança	66
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	74

DEDICATÓRIA

Dedico aos meus pais, Wanda e Paulo, aos meus filhos gêmeos, Clara e Davi, e ao meu amor, Eduardo. Migrantes em minha vivência, refúgio seguro, pavimentaram os caminhos por onde trilhei, por onde me debrucei fortalecida, recebi o benefício do afeto para os enfrentamentos desta jornada e transbordei no amor para a concretude deste sonho. Em vão seriam meus passos sem eles.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos tantos deslocados que, diariamente, dispõem-se à vida, aos enfrentamentos e legitimam sentimentos em mim jamais adormecidos, ao contrário, renovados por suas histórias de coragem e de fé.

Agradeço à minha família: meus pais, meus filhos, meus irmãos, meus sobrinhos, meus primos e meus tios -, itinerantes do Mundo, que aqui estabeleceram uma história de resiliência, de entusiasmo, de amizade e de amor. Sob essa tutela é que fui capaz de reorientar a minha própria história e de escrever um tanto dessas linhas – um itinerário para os que desejam renascer.

Agradeço à Diretora do Unaid Brasil, Claudia Velasquez, a enorme compreensão dos tantos momentos que estive ausente para poder me dedicar a esta dissertação. Agradeço minha querida equipe de Operações do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids a enorme paciência. Em especial, aos que se revelaram durante o Programa de Estágio Afirmativo – jovens em seu tempo e sábios em suas almas – que me ensinam, diariamente, sobre o quão bonito é ser quem somos, e a trilhar caminhos que nos levam para dentro de nós.

Agradeço à Ana Campina, minha orientadora, as interpelações, orientações e reorientações. Esta pesquisa caminhou por lugares sensíveis para todos; em um contexto pós-pandêmico fomos convocadas a nos reinventarmos para seguir em solo fértil.

Ao Eduardo, meu companheiro de jornada, agradeço a enorme parceria em não somente construir esse texto, mas a vida comigo. Atravessamos momentos de mãos dadas e sonhamos este sonho juntos. “O real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”, como lindamente disse Guimarães Rosa.

Meus sentimentos mais profundos a todos que padeceram ao sair de suas casas, templo sagrado em nós, aos que perderam seus entes queridos, aos que foram acometidos por violências, doenças, desesperanças; e minha solidariedade aos que, como eu, atuaram promovendo vida, rompendo barreiras, construindo pontes e não muros.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais necessidades prioritárias identificadas pelas pessoas refugiadas.....	30
Figura 2 – Direitos do Homem, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos.....	36
Figura 3 – Perfil das solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero.....	43
Figura 4 – Organizações Parceiras do RV4 no Brasil	48
Figura 5 – Plano de Resposta 2022	50
Figura 6 – Relatório Anual 2022	50
Figura 7 – Relatório Anual 2022	51
Figura 8 – Funções gerais dos atores da Operação Acolhida	54
Figura 9 – Principais linhas de atuação – Relatório Anual 2022.....	57
Figura 10 – Dez dimensões da governança migratória.....	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiados, por quadrimestres, 2018 a 2022	18
Gráfico 2 – Motivos para não buscar atendimento médico em caso de suspeita de sintomas de COVID-19	33
Gráfico 3 – Pessoas deslocadas à força em todo o mundo	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores para a Venezuela	24
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FT LOG HUM	Força-Tarefa Logística Humanitária
ONG	Organizações Não Governamentais
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
R4V	Resposta para os Venezuelanos
RMRP	Plano de Resposta para Refugiados e Migrantes
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS

INTRODUÇÃO

O contexto socioeconômico e de Direitos Humanos que a Venezuela vivencia nos últimos anos motiva um fenômeno singular na história da Deslocação de pessoas para países da América Latina e do Caribe. Até março de 2023, estima-se que 6 milhões de pessoas deixaram suas casas forçadamente e tiveram que solicitar refúgio em algum lugar da América Latina e do Caribe. No Brasil, avalia-se que cerca de 700 mil pessoas atravessaram as fronteiras de 2017 até 2022, sendo que, dessas pessoas, aproximadamente 350 mil permanecem no país. Assim, desde 2015 o município de Pacaraima passou a conviver com a intensa movimentação de ingresso no Brasil, e o Estado de Roraima teve que se organizar de maneira a acolher essas pessoas.

Entende-se que a resposta conjunta é essencial no desenvolvimento de uma das maiores ações humanitárias já realizadas no Brasil – a Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), Operação Acolhida. Justifica-se aqui não apenas pelo seu ineditismo, mas pelo sucesso das diversas ações, as quais podem servir de referência no futuro. A temática do Refúgio e da proteção de Refugiados adquiriu outro campo no cenário brasileiro e mundial, renovando a tradição de hospitalidade que marca a trajetória do país, assim como o protagonismo que teve, em boa parte de sua história, no papel de liderança de pautas de proteção da dignidade dos seres humanos.

O objetivo principal deste estudo consiste em analisar sobretudo a resposta Humanitária prestada aos milhares de Migrantes Venezuelanos (as), a garantia de Direitos à Saúde sob recorte jurídico acerca dos direitos humanos, a participação das agências das Nações Unidas e da Sociedade Civil no contexto migratório pós-COVID. Por fim, é destacado um estudo de caso considerando antecedentes, boas práticas e governança. O estudo, mediante análise bibliográfica e coleta de dados, discorre sobre uma breve introdução da crise migratória venezuelana e o fluxo para o Brasil, considerando, também, elementos como entraves estruturais, universalidade do sistema de saúde e dificuldades étnico-culturais. Com efeito, identificam-se como os objetivos específicos:

- i. A crise humanitária venezuelana, os dilemas e os desafios contemporâneos humanitários pós-COVID 19 e potenciais resoluções para os principais agravos de saúde/demandas dos migrantes venezuelanos acolhidos.

- ii. A aplicabilidade jurídica do direito internacional dos refugiados e migrantes x proteção das populações vulneráveis, e como os elementos jurídicos impactam a concretude de direitos.
- iii. A resposta brasileira para a assistência humanitária, a participação dos interlocutores locais, bem como a dos organismos internacionais e não governamentais serão analisadas levando-se em conta as novas relações de interdependência e a complexidade das redes de apoio, para as quais urge uma ação coletiva em torno de temas improteláveis, como a proteção da dignidade humana. A constituição da Plataforma RV4, da Operação Acolhida e da Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum) e a estrutura de governança que permeia esses elementos serão igualmente analisadas.

A metodologia de pesquisa baseia-se principalmente na abordagem qualitativa. Em outras palavras, tal modalidade considera a existência de uma relação entre o mundo e o sujeito para além daquela traduzida em números. Isso pressupõe certa subjetividade e nuances que não são quantificáveis em si. Além disso este estudo possui caráter exploratório quanto ao seu objetivo, isso porque considera o levantamento exaustivo de análise bibliográfica de relatórios, estudos, artigos, trabalhos acadêmicos e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema.

Em um primeiro momento analisaremos a crise humanitária venezuelana e a dinâmica de acolhimento no Brasil, fazendo um recorte dos componentes históricos que culminaram na migração e no refúgio venezuelano. Além disso, políticas públicas de acesso à saúde para as populações vulneráveis serão tratadas, uma vez que constituem objeto central desta pesquisa. É importante esclarecer que os resultados da investigação poderão auxiliar os diversos atores envolvidos a refletirão criticamente acerca do emprego correto dos investimentos na saúde de forma a garantir eficácia, dignidade e humanidade aos migrantes e refugiados venezuelanos.

Posteriormente serão apresentadas uma breve história da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e a resposta humanitária ao acesso à saúde, *vis à vis* o caráter universal – princípio da universalidade dos Direitos Humanos cuja essência defende a aplicação de tais direitos de maneira homogênea e mundial, tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana, característica inerente à sua condição de ser

humano. Ademias, serão examinados os 25 anos da Lei 9.474/97, o Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro. Demonstraremos, ainda, como a participação da Organização das Nações Unidas (ONU) se articula na resposta à crise migratória, notadamente no âmbito pós-COVID 19.

Analisar-se á o estudo de caso em torno da Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V, da Operação Acolhida, das Agências da ONU e da Força-Tarefa para Logística Humanitária (FT Log Hum). Pretende-se, contudo, tratar das ações desenvolvidas por diversos atores que contribuíram para a construção de estratégias humanitárias ao fortalecer a resposta para a proteção e acesso aos direitos, em particular daqueles vivendo em maior vulnerabilidade e necessidades específicas. Por fim, serão investigados os impactos dessas ações, seus desafios, boas práticas e resultados locais e regionais, a fim adequá-los aos propósitos de saúde à resposta humanitária, gerando recomendações para favorecer a eficiência e a qualidade do trabalho prestado à sociedade em situações de vulnerabilidade e de ajuda humanitária, e assim contribuir para o alívio do sofrimento dessa população.

CAPÍTULO I – CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PÓS-PANDEMIA

“Abordar a situação dos refugiados e migrantes venezuelanos é uma responsabilidade global compartilhada. O compromisso com os migrantes deve ir além dos países e comunidades de acolhimento, que muitas vezes já enfrentam desafios de desenvolvimento significativos. Também requer enfrentar as causas profundas do deslocamento e da migração por meio de esforços conjuntos para atender as necessidades humanitárias dentro da Venezuela e promover o diálogo para soluções duradouras.”

(Secretário-Geral da ONU, António Guterres, 2023).

O tema Migração é tão antigo quanto a humanidade. Por razões políticas, religiosas, sociais, culturais ou de gênero, milhões de pessoas já tiveram que deixar seu país e buscar proteção internacional em outros. A pesquisa histórica identifica que regras definidas para refúgio já existiam na Grécia antiga, em Roma, Egito e Mesopotâmia. Naquela época, o refúgio era sobretudo marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa.¹

Observa-se, no entanto, que ao longo da história dinâmicas significativas ocorreram em torno do movimento de pessoas entre territórios e Estados, ocupando importante espaço na agenda internacional. Ondas migratórias marcaram e delimitaram a história humana, e muitos foram os seus fomentadores – ora em busca de emprego, mais segurança e educação ou estabilidade no país destino, ora por medo, fome, conflitos armados, epidemias e tragédias naturais.

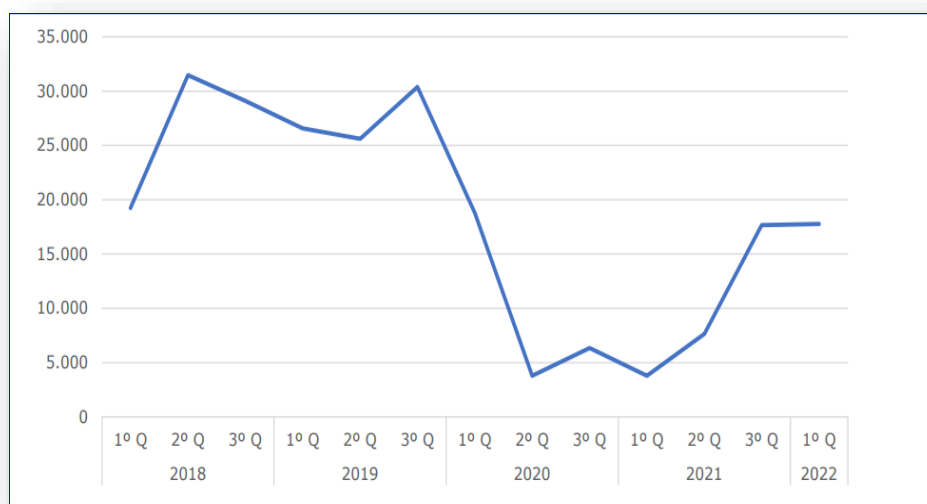
Ao avançar na linha do tempo, cumpre destacar a crise migratória venezuelana e os desafios do pós-pandemia que deram origem a um drama social e humanitário que tem chegado a dimensões jamais imaginadas. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, 2023), as crises política, social e econômica que vêm afetando a Venezuela, intensificadas na segunda metade da atual década, colocaram a emigração internacional como alternativa de sobrevivência para aproximadamente 6 milhões de pessoas.

¹ ACNUR Brasil. *Refúgio no Brasil*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/publicacoes/>>. Consultado em 26/03/2022.

Não obstante, os milhares de venezuelanos ainda permanecem deixando seu país com o propósito de fugir da violência, da insegurança, bem como da falta de alimentos e de serviços essenciais.²

Os principais registros contemporâneos de refúgio destacam que esses graves fatores multidimensionais geradores de deslocamentos acabaram por se traduzir numa verdadeira crise humanitária com efeitos globais. Nesse cenário, o Brasil destaca-se por ser um dos principais destinos dos milhares de migrantes e refugiados venezuelanos, assim como a Colômbia, o Peru e o Equador.

Gráfico 1 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiados, por quadrimestres, 2018 a 2022



Fonte: Simões, A. *et. al.* (2022, p. 8).

Note-se que a investigação das motivações que levaram milhares de pessoas a cruzar as fronteiras do respectivo país de origem ou de residência habitual revela que essas ações, em alguns casos, ocorrem também em situações nas quais a mobilidade é reconhecida por dispositivos legais, nacionais e internacionais como um imperativo, dado seu caráter coercitivo. Esses são os refugiados e os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, pessoas que deixaram seu país em virtude de conflitos armados, de violações de direitos humanos e de outras situações de violência, buscando a proteção

² Dados coletados em 2023, <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>.

em outro Estado (Silva *et al.*, 2020). Com efeito, e para além dos fatores multidimensionais e legais dessa importante diáspora, que teve um fluxo e rapidez ocorrendo abruptamente, cabe destacar desafios adicionais enfrentados pelos países receptores, como é o caso brasileiro.

Roraima e Amazonas são os estados do Brasil que fazem fronteira direta com a Venezuela, sendo que a maioria desses imigrantes chega a Roraima pela cidade de Pacaraima, que se tornou um destino muito acessível para os que decidem deixar seu país. De acordo com Moreira (2018), de Pacaraima muitos se deslocam até a cidade de Boa Vista, capital de Roraima, ou ainda até a cidade de Manaus, no Amazonas, que também tem se tornado importante ponto de atração de venezuelanos.

Com o aumento exponencial de solicitações de refúgio no estado roraimense, os serviços públicos de saúde, já precarizados, têm enfrentado um desafio colossal com o agravamento da pandemia COVID-19. Não obstante, Roraima é um dos estados brasileiros mais fragilizados economicamente e socialmente, sem mencionar o descompasso político em meio a uma crise de governabilidade e de legitimação entre os entes da Federação: estado, município e União.

Adicionalmente ao acesso à saúde, os elementos políticos e econômicos tampouco favoreceram a dinâmica para melhor acolher os fluxos migratórios. Da combinação desses cenários, surge ainda a narrativa xenofóbica cujo lastro baseado na experiência de vida potencialmente agregada a uma visão distorcida da realidade social vivida ou até mesmo no oportunismo político que ronda o tema. Dessa maneira, há uma visão inimiga sobre os migrantes e refugiados, culminando em atos violentos a essas populações já em extrema condição de vulnerabilidade, os quais se alastraram nesse cenário.

É possível concluir que em decorrência desses grandes movimentos demográficos, submetidos a condições precárias socioeconômicas, nutricionais e de saúde atuais, pode ocorrer uma série de outros riscos. Cabe observar que, em razão dos recortes de violências advindas de uma crise humanitária como a que se apresenta, populações vulneráveis, especialmente mulheres e crianças, correm alto risco de serem cooptadas para as redes de tráfico de pessoas e/ou prostituição forçada. Em verdade, adolescentes e homens também podem serem aliciados por grupos ilegais na ausência de alternativas de trabalho para obter o sustento tão necessário para sua família.

Para Castro (2020), em que pese o reconhecimento da crise humanitária na Venezuela, a postura do Estado em relação ao fluxo migratório para o Brasil é “necropolítica da fronteira”, que consiste na militarização desses espaços, a regulação da mobilidade, o confinamento de migrantes, dentre outros aspectos. Para a autora, no norte do país não há abrigo suficiente, e boa parte deles passa a constituir a população vivendo em situação de rua, além daqueles que são obrigados a procurar abrigo noturno provisório, onde podem passar apenas a noite (Castro, 2020, p. 12).

1.1 A Evolução da Crise Humanitária na Venezuela e o Acolhimento no Brasil

Era como si Dios hubiera resuelto poner a prueba toda capacidad de asombro, y mantuviera a los habitantes de Macondo en un permanente vaivén entre el alborozo y el desencanto, la duda y la revelación, hasta el extremo de que ya nadie podría saber a ciencia cierta dónde estaban los límites de la realidad.

(Gabriel García Márquez – *Cien años de soledad*)

A história é composta por fenômenos de migração. Até mesmo os primeiros seres humanos devem ter sido nômades, uma vez que sua subsistência dependia da caça e da coleta em deslocamento (Bauman, 2017, p. 69-70), portanto não se trata de algo novo, mas algo que tem acompanhado a era moderna, embora com frequência mude sua direção (Bauman, 2017, p. 9). Atualmente, o movimento migratório venezuelano é o maior da região, e a crise que enfrenta só é superada pela migração síria (Vargas-Ribas, 2020, p. 1). Nesse curso, a Venezuela, um país que foi historicamente receptor de migrantes e refugiados, tornou-se um emissor daqueles que escapam pelas fronteiras marítimas, terrestres e aéreas para diferentes países da região.

Alguns autores referem-se à crise como um verdadeiro “tabuleiro geopolítico”. Todavia, pode-se dizer que a evolução da crise venezuelana gerou implicações não só locais e nacionais, como também regionais e continentais (Malamud e Nuñez, 2019, p. 1). A crise econômica e humanitária na Venezuela é, talvez, a pior ocorrida no hemisfério no curso da história moderna (Bahar, 2018).

Em verdade, para compreender o movimento migratório venezuelano é essencial situar historicamente esse fenômeno em três recortes temporais – político, econômico e social – que se tornam aspectos-chave na dinâmica de deslocamento venezuelano. Em

consonância a essa problemática, a mobilidade da população para o exterior tem sido marcada pela violação de direitos sociais, econômicos, civis e políticos que ajudam a compor os três momentos que refletem as condições que, em grande parte ou senão em sua totalidade, explicam as causas da tomada de decisão de deixar aquele país.

a) Contexto Político

De acordo com a revista *Outras Palavras*, no artigo “América Latina: pensamento vivo” de Hugo Rafael Chávez Frías:

[...] Em Sabaneta, no estado de Barinas, nas profundezas da planície venezuelana, nasceu o homem que dividiu em duas a História recente da América Latina e do Caribe. Hugo Chávez, filho de dois professores primários, foi militar, promoveu a transformação da Venezuela desde suas profundezas e construiu, com bases ideológicas que perduram até hoje, uma Revolução Bolivariana que continua de pé apesar da partida de seu líder natural, há 10 anos (Instituto Tricontinental, 2023).

A Venezuela se orgulhava de ser a democracia mais duradoura da América do Sul, vigente desde 1958. Chávez, oficial de baixa patente e líder de um golpe fracassado que nunca havia ocupado cargo público, era um *outsider* político. Sua ascensão, porém, contou com um impulso crucial de um consumado *insider*: o ex-presidente Rafael Caldera, um dos fundadores da democracia venezuelana (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 27).

Por meio século (1948-1998), a Venezuela foi considerada um país de atração migratória. Os fluxos populacionais que chegaram nesse período vieram principalmente do sul da Europa e da América Latina e Caribe. Esses fluxos imigratórios estavam fortemente atrelados às receitas que o país recebia durante anos, em decorrência das exportações de petróleo. No entanto, com a chegada de Hugo Rafael Chávez Frías ao poder, esse cenário se modificou drasticamente por uma série de eventos políticos.

Chávez foi eleito presidente em 1998, encerrando os 40 anos de vigência do Pacto de Punto Fijo (firmado em 31 de outubro de 1958, entre os três maiores partidos venezuelanos) com uma campanha centrada no combate à pobreza. A Venezuela encerrou o século 20 com a convocação de uma Assembleia Constituinte, promovida por Hugo Chávez, e a aprovação de um novo texto constitucional que trouxe uma série de mudanças na estrutura do poder público.

Durante os anos iniciais do seu primeiro mandato, a atenção de Chávez concentrou-se nas reformas institucionais relacionadas com a Assembleia Constituinte, a

reforma dos Ministérios e dos processos eleitorais. Em seguida, a greve petrolífera de 2002-2003 forçou o governo a centrar a sua agenda no confronto político, mas dada a ameaça de um possível referendo popular e a presente queda de popularidade, o presidente se viu tendencioso a repensar sobre a sua política social de maneira que o favorecesse.

É nesse contexto que surgem as ações estratégicas voltadas à saúde, educação, e alimentação como foco social, visto que em 2004 um outro referendo foi convocado, todavia, o resultado para o mandato do presidente Chávez foi favorável à continuidade do seu exercício. Nesse mesmo ano o país voltou a mostrar sinais de recuperação associados aos enormes aumentos dos preços do petróleo, que permitiram aumentar a capacidade de gastos do governo.

No período compreendido entre 2005 e 2012, diversas tentativas de manobras políticas e jurídicas foram acionadas pelo então presidente Chávez. No fim de 2008, Chávez propôs uma emenda constitucional que permitiria a sua reeleição indefinida e de todos os cargos eletivos populares, que foi posteriormente aprovada em 2009. Diante de novas eleições legislativas no ano 2010 e apesar da falta de imparcialidade e credibilidade, as organizações políticas da oposição foram à disputa eleitoral e conseguiram alguma representação no corpo legislativo, não o suficiente para ser a força política majoritária. Em 2012, o presidente Chávez concorreu à reeleição presidencial, com um resultado que o favoreceu, mas ele veio a falecer pouco tempo depois.

b) Contexto Econômico

Ao avançar neste recorte temporal, entre 2004 e 2013, ainda sob a liderança de Chávez, pode-se afirmar que esses foram anos marcados por um aumento das receitas petrolíferas que, por sua vez, geraram receitas extraordinárias para o Tesouro Nacional do país – fartura que foi o motivo para enfraquecer a base institucional da burocracia nacional, promover gestão sem prestação de contas, *accountability* e políticas públicas sem transparência. Paralelamente ao aumento da renda, houve a ingerência do Estado na economia, um aumento das estatizações, nacionalizações, expropriações e confisco de empresas (Levy-Carciente, 2013, p. 2). Ainda segundo a autora:

(...) el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, PPS 2007-2013, presentado por el Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional. En el ámbito económico destaca el denominado 'modelo productivo socialista' que tiene como marco referencial y ético-normativo al socialismo y un claro debilitamiento de los derechos de propiedad individual; así como el alcance geopolítico del proyecto, siendo que la riqueza energética con la que cuenta el país se conforma en componente esencial para el logro de sus objetivos (Levy-Carciente, 2013, p. 3).

Além da observância dos elementos políticos e econômicos, um terceiro destacou-se nessa tríade: o social.

c) Contexto Social

O terceiro momento foi marcado pelo início do governo de Nicolás Maduro, seguido do aprofundamento da Revolução Bolivariana. Dentro desse contexto chavista, altos índices de problemas, como inflação, desemprego, insegurança, criminalidade, baixos salários e desnutrição; igualmente, marcam o período o não acesso a medicamentos e a serviços básico de saúde. Nesse momento, houve um avanço na consolidação da revolução bolivariana como um processo orientado para o estabelecimento de um Estado Comunal. Tal estado, de conotações mais radicais, propunha uma organização territorial em conselhos comunais e comunas. Essa proposta atuou no marco de transformação da revolução, assumindo um programa de natureza anticapitalista. Por conseguinte, considera-se que a fusão pública partido-governo-finanças foi fundamental para definir os resultados eleitorais de outubro de 2012, e sua composição parece ser a forma de gestão que caracterizou o período seguinte, um esquema decisório altamente centralizado e verticalizado na linha de comando (Levy-Carciente, 2013, p. 4).

A mais crescente e inegável onda de descontentamento sobre os fatos e condições políticas, econômicas e sociais, traduzidas em inflação, escassez e violação da Constituição, culminou em manifestações por todo o país. Assim, os anos de 2014 e 2017 foram caracterizados por manifestações em quase todo o território, com inúmeras mortes, principalmente de jovens. Nessa esfera, e como medida de censura, o governo fechou mais de 70 meios de comunicação nacionais e internacionais.

Tabela 1 – Indicadores para a Venezuela

Tabla 3: Índice de Prosperidad para Venezuela. Total y Dimensiones			
	2009	2010	2011
Índice de Prosperidad Legatum	-0.82	-0.75	-0.59
Ingreso	-0.44	-0.41	-0.33
Bienestar	-0.38	-0.34	-0.26
Economía	0.43	0.08	-0.06
Emprendimiento y Oportunidad	-0.86	-0.76	-0.63
Gobernanza	-2.24	-2.03	-2.53
Educación	0.33	0.37	0.97
Salud	-0.83	-0.58	0.39
Seguridad	-1.95	-1.95	-1.77
Libertad Personal	-0.74	-1.14	-0.49
Capital Social	-0.72	0.04	-0.56

Fonte: Levy-Carciente (2013, p. 9).

O cenário venezuelano está imerso até os dias de hoje em profunda crise multidimensional, alcançando os mais altos índices de precariedade humanitária. Ali se vive em meio a um uma economia colapsada e aliados a esse cenário o país se depara também com indicadores sociais negativos, enfrentamento e polarização política, destruição das poucas instituições democráticas e inaptidão do Estado para fornecer soluções diante de problemas centrais da população venezuelana.

Não obstante e ante essa tensão, as ações do governo venezuelano têm se concentrado mais na redução de espaços democráticos, na repressão de protestos sociais, na perseguição de dissidência política, na militarização alimentar, fronteiriça e sanitária e na externalização da crise via escalada das disputas diplomáticas. O contexto atual não é resultado de uma mudança inesperada na dinâmica doméstica venezuelana, posto que faz parte de um processo sustentado com origem nas suas raízes do chavismo, que se agravou depois do falecimento de Hugo Chávez e com o início da presidência de Nicolás Maduro.

Nicolás Maduro foi indicado por Chávez como candidato para dar continuidade ao então projeto revolucionário. Maduro foi eleito presidente da República para o período 2013-2019, numa eleição temerária que percorre esse caminho até os dias de hoje. O país entrou, assim, numa outra fase de instabilidade política e de enfraquecimento das

instituições democráticas, com o agravante de um contexto econômico extremamente recessivo. Um país que, ao contrário dos preceitos de Simon Bolívar, durante toda a sua evolução privilegiou as desigualdades sociais, o personalismo de seus chefes de Estado, militarismo e o populismo. Ademais da referência para a América Latina nos anos 70 como democracia clássica, encontra-se em meio ao fracasso do projeto bolivariano instituído a partir de Hugo Chávez, não conseguindo, com seu sucessor Maduro, avançar em agendas vitais, menos ainda naquela voltada para a promoção de direitos humanos de sua população.

Como resultado do colapso venezuelano, nas últimas duas décadas, e da magnitude dos problemas acima mencionados há também um impacto considerável no que tange ao coletivo ao se falar em migração, refúgio, asilo ou quaisquer desses institutos, dada a natureza de fuga imediata por melhores condições de vida – único meio para se escapar dessa crise.

Há que se destacar, contudo, que as condições sociais somadas às crises econômicas e políticas são agentes causadores da busca de refúgio e de esperança nos países vizinhos, como o Brasil.

Da análise de dados quantitativos e estatísticos relativos a esse e a outros fluxos migratórios, bem como do estudo histórico das migrações no Brasil, foi possível demonstrar que o país não passa por uma crise migratória. Com efeito, o Brasil é historicamente um país de imigração, principalmente a partir do século 19, quando passou a ser fortemente estimulada embora carregasse uma função eugênica, porquanto o país foi constituído e desenvolvido pela mão de obra migrante, de forma que é necessário ressaltar a importância dos movimentos transnacionais no Brasil (Rocha e Ribeiro, 2019).

A realidade dos fluxos migratórios venezuelanos aos países vizinhos requer, por conseguinte, uma análise criteriosa a ser colocada em capítulo futuro. Por ora, destaca-se o acolhimento como ferramenta vital nessa dinâmica dramática, especialmente considerando as respostas mais imediatas a essa população já imersa em condições de extrema vulnerabilidade.

Segundo o relatório do ACNUR de 2022, o Brasil, como jamais previsto, tem sido um país de destino de milhares de pessoas que foram forçadas a deixar sua vida para recomeçar um futuro. Pela primeira vez na história a realidade do refúgio em massa

chegou a cada município e estado da federação e converteu-se em parte da realidade local, exigindo uma resposta abrangente para o tamanho da população a ser acolhida. Mesmo assim, o Brasil continuou a demonstrar sua liderança regional e global ao estabelecer uma ação humanitária em nível federal, a Operação Acolhida. Essa ação, ao começar por assegurar a documentação a cada um dos indivíduos chegando ao país, garante também a assistência humanitária e o acolhimento emergencial dos mais necessitados em abrigos seguros e continua com esforços magnânimos para apoiar a integração socioeconômica em todos os cantos deste país continental.

1.2 Dilemas Humanitários Pós-Pandemia ante a População Migrante e Refugiada Venezuelana

Em dezembro de 2019, foi anunciada a existência da chamada COVID-19, com a informação de que o surto inicial ocorreu na cidade de Wuhan, na China, declarada como pandemia em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Dilemas outrora invisibilizados ou negligenciados foram evidenciados durante o período de pandemia. Decorrem, pois, dessa afirmação a paralisação de serviços essenciais, laborais e econômicos – sem mencionar as violações aos direitos humanos e os vazios jurídicos já existentes aprofundados nesse contexto pandêmico. Assevera a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que a COVID-19 chegou à região em um momento de grande fragilidade econômica, e sua contração até o fim de 2019 foi estimada em 5,3%, gerando quase 30 milhões de pessoas a mais em estado de pobreza.

Não se pode, porém, afastar o fato de que a pandemia da COVID-19 se configurou rapidamente em uma grave crise sanitária global e num desafio excepcional para o Sul-Global. No entanto, encontrou na América Latina e especificamente no Brasil um contexto, conforme já mencionado, de imensas violações cujas causas não trazem todas as respostas, mas fornecem subsídios para o seu melhor enfrentamento. Em pouco tempo, a pandemia se alastrava no país sob os contornos das desigualdades historicamente preestabelecidas, atingindo em maior proporção as pessoas pobres, negras, mulheres, crianças e adolescentes, indígenas, idosos, população em situação de rua, homossexuais, transexuais e travestis, aumentando suas vulnerabilidades.

Sobre esse tema, destaca-se que o termo vulnerabilidade surgiu na década de 1980 e estava estritamente ligado à saúde pública. Com o passar dos anos, ganhou diversas conotações, ampliou espaços de discussão de forma a se compreender melhor o todo social. De acordo com Ayres, França Júnior, Calazans e Saletti Filho (2009), o vocábulo vulnerável carrega, nesse sentido, a ideia do mais fraco, ou seja, aquele que está em desvantagem quanto ao critério de distribuição (renda, serviços, qualidade de vida, educação e saúde) e que é alvo de políticas públicas específicas de auxílio e de busca de garantia de direitos.

Nesse esteio, a crise migratória e as vulnerabilidades das populações envolvidas não podem ser esquecidas no pós-pandemia. Ao contrário, essas populações ainda se acham em um cenário de extrema fragilidade, cuja análise e debate são necessários para se repensar em ações mais duradouras e eficazes, colocando-as e suas necessidade no centro.

Como se sabe, a migração da Venezuela é considerada a mais importante em termos quantitativos nessa região, representando uma das maiores crises atuais de deslocamento externo no mundo; portanto, dada essa dimensão, três eixos nesse cenário da pandemia serão tratados a seguir, quais sejam: laboral, violência e saúde.

A política migratória brasileira é feita de maneira descentralizada, o que significa que participam das articulações sobre o tema não apenas o Governo Federal, mas também os estados, municípios, os poderes Judiciário e Legislativo, além da atuação do Ministério Público, do Exército, da Força Aérea e da Marinha na condução da imigração venezuelana no Brasil.

A Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017, em sua Seção II, Dos Princípios e das Garantias, aduz em seu Art. 3.º, entre outras disposições que:

A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III – não criminalização da migração;
- IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V – promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI – acolhida humanitária; (Lei 13.445, 2017).

Ao considerar o número expressivo de venezuelanos que chegaram ao Brasil em 2018, o país, por meio do Decreto Presidencial n.º 9.285/18, reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela:

Art. 1.º Fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

Por certo, outros arcabouços jurídicos serão tratados posteriormente, no entanto, o que se pretende demonstrar é que a devida proteção jurídica deve ser garantia e se sobrepõe à maneira de ingresso do indivíduo. Do contrário, direitos a ele pertencentes serão negligenciados, afastados – aprofundando ainda mais as diversas vulnerabilidades já vividas. É importante ressaltar que em uma situação de crise humanitária a forma como a pessoa chega, se legal ou ilegalmente, não é fato determinante para que seja, ou não, o sujeito protegido pelo Estado ao qual ingressou, mas a proteção que a ele lhe é garantida no momento desse ingresso. De acordo com publicação da Organização Internacional para as Migrações (OIM) – Brasil, em parceria com a Plataforma de Coordenação Regional para Migrantes e Refugiados (R4V)³ e a Operação Acolhida, a resposta brasileira à chegada venezuelana está estruturada em três eixos estratégicos:

- i. Ordenamento de Fronteira: recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização documental e triagem dos refugiados e migrantes a partir da entrada no país na cidade de Pacaraima/RR.
- ii. Acolhimento (Abrigamento e Assistência Humanitária): abrigamento de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela, em situação de vulnerabilidade, com a provisão de refeições, estrutura de higiene pessoal, atividades de orientação, formação e lazer, assim como o atendimento básico de saúde.
- iii. Interiorização e Integração Socioeconômica: viabilização logística e operacional do deslocamento de refugiados e migrantes de Roraima ou Manaus para outras unidades da federação, visando melhores condições para integração socioeconômica no país (Organização Internacional para as Migrações, 2021, p. 9).

Dispõe o ACNUR que, ao chegar a um novo país, uma das principais demandas das pessoas refugiadas é de reingressar no mercado de trabalho para a autossuficiência de sua família. Sabe-se que, ao contrário da visão estereotipada concebida em torno dessa população, a contratação de profissionais refugiados e migrantes contribui para melhorar

³ A “Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (*Response for Venezuelans*) foi criada como um fórum para coordenar as ações de agências da ONU e organizações da sociedade civil voltadas a promover o acesso a direitos, serviços básicos, proteção, autossuficiência e integração socioeconômica” (R4V. 2023. *O que é a Plataforma R4V?* [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/brazil>>. [Consultado em 11/7/2023].

o ambiente de trabalho entre diferentes equipes e para ampliar os resultados efetivos das empresas contratantes, além de ser uma prática de responsabilidade social reconhecida em diversos setores da economia. Entretanto, a regularização migratória faz-se imperativa para ter acesso a direitos fundamentais e a serviços essenciais!

Segundo a Organização das Nações Unidas para Migração (OIM)⁴, logo na chegada, depois de realizados o controle sanitário e a aplicação de vacinas pela Operação Acolhida, com o apoio da equipe técnica da OIM e o cadastro no sistema de tráfego internacional da Polícia Federal (PF), os venezuelanos participam de sessões informativas sobre as características da autorização de residência e do refúgio.

Aqueles que desejam seguir com a autorização de residência temporária recebem apoio da OIM para a revisão documental, preenchimento dos formulários necessários e o encaminhamento para o atendimento na PF, órgão responsável pela regularização dos migrantes. Inúmeros são os desafios que correm em torno do tema laboral, cujo envolvimento transpõe as barreiras jurídicas. Existem tantas outras, como a linguística, a insegurança em face de possíveis riscos exploratórios e a sensibilização empresarial em relação à empregabilidade dessa população.

Conforme ilustra a Fig. 1, abaixo, a preocupação com o tema laboral, promotor de geração de renda e autossuficiência está no topo das angústias vividas pelos inúmeros migrantes e refugiados venezuelanos.

⁴ A OIM “(...) possui o papel estratégico central dentro da Estratégia de Interiorização e está envolvida em todas as fases do processo. A Organização tem um papel ativo na gestão de processos, melhoramentos operacionais, articulação institucional, comunicação, identificação de vagas de emprego sinalizadas e informação pública, como o de propor melhorias e mudanças dos procedimentos das modalidades e fluxos operacionais; elaborar documentos, protocolos e materiais de orientação aos parceiros da resposta e aos beneficiários e atuar na articulação com os demais membros participantes da Operação Acolhida na implementação das ações. A OIM desempenha funções ao longo de todo o processo de interiorização (...)” (Organização Internacional para as Migrações, 2021, p. 13).

Figura 1 – Principais necessidades prioritárias identificadas pelas pessoas refugiadas



Fonte: ACNUR Brasil (2021).

Nessa mesma pesquisa realizada pelo ACNUR no ano de 2021, a segunda maior preocupação entre a população migrante é com a violência, contudo, complementa a pesquisa que:

Uma em cada três pessoas refugiadas que participaram das consultas relataram terem sofrido casos de violência por algum membro da família já no Brasil. Com frequência, habitações de pessoas refugiadas estão localizadas em áreas marginalizadas e isoladas ou onde atuam gangues ou outros grupos criminosos, o que aumenta o risco de insegurança. Também foi relatado um elevado número de casos de violência baseada em gênero, um fenômeno que piora com o desemprego e aumento do consumo de álcool e drogas. Maus tratos ou negligência de pais contra filhos aumentaram devido ao estresse gerado pela falta de renda. Como resultado, uma parte da população tem sofrido danos físicos, trauma, autoestima afetada, ou problemas de saúde sexual e reprodutiva, produto da violência ou insegurança (ACNUR, 2021).⁵

As violências sofridas pelas populações em situação de mobilidade, como no caso dos refugiados, são muitas e dos mais vários tipos – xenofobia, racismo e misoginia, por exemplo (Senhoras, 2022, p. 18). O estigma e o preconceito certamente nutriram e nutrem essas violências, as quais se intensificaram no Governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, cujo mandato correu na contramão de muitos países mundo afora sobre temas de Direitos Humanos, enfraquecendo espaços legítimos que foram construídos para discutir, criar e fiscalizar políticas sociais que buscavam sobretudo garantir o direito à vida, à dignidade e à liberdade e potencializando conceitos e comportamentos.

⁵ ACNUR. Brasil. (2021). *Entenda os principais desafios das pessoas refugiadas no Brasil*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2021/11/18/entenda-os-principais-desafios-das-pessoas-refugiadas-no-brasil/>>. [Consultado em 18/7/2023].

O acesso à saúde, por sua vez, compreende o quarto maior desafio apresentado pelos migrantes. Dificuldades no acesso, barreiras linguísticas e de comunicação, obstáculos para obter medicamentos, ausências de informação são alguns dos enfrentamentos diários. O Sistema Único de Saúde (SUS)⁶, que garante a universalidade ao acesso e ao atendimento, já debilitado no município e no Estado, torna essa dinâmica ainda mais inconciliável.

Embora os cuidados básicos de saúde fornecidos nos abrigos estejam ajudando a aliviar o sistema, pessoal adicional, medicamentos e suprimentos são ainda necessários nas unidades de saúde. Na medida em que o fluxo migratório aumenta e o sistema de saúde chega a um ponto de saturação, a assistência técnica e o apoio monetário do governo federal e da comunidade internacional tornam-se mais necessários e urgentes (Doocy *et. al.*, 2019, p. 87).

Por óbvio, muito já se alcançou em torno do tema, contudo, dada sua complexidade, não se pretende esgotar os assuntos aqui explicitados. Busca-se especialmente suscitar argumentos importantes para estimular um debate contínuo e enriquecedor, capaz de promover o fortalecimento da pauta e um olhar singular, cuidadoso e respeitoso para com essas populações.

1.3 Acesso à Saúde às Pessoas em Situação de Deslocamento

“Seja por escolha ou por força, estar em movimento é parte do ser humano e faz parte da vida humana. Qualquer que seja a motivação, circunstância, origem ou status migratório de uma pessoa, devemos reiterar que a saúde é um direito humano para todos e que a cobertura universal de saúde deve incluir refugiados e migrantes.”

(Tedros Adhanom Ghebreyesus, Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde, 2022)

⁶ “O Sistema Único de Saúde, o SUS, é formado pelo conjunto de todas as ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público. À iniciativa privada é permitido participar desse sistema de maneira complementar. O Sistema Único de Saúde pode ser considerado uma das maiores conquistas sociais consagradas na Constituição de 1988. Seus princípios apontam a democratização nas ações e serviços da saúde que deixam de ser restritos e passam a ser universalizados, da mesma forma que deixam de ser centralizados e passam a nortear-se pela descentralização”, conforme o Ministério da Saúde (Brasil, 2000, p. 5).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) conceitua a saúde como um direito fundamental de todos os seres humanos. A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), por sua vez, elucida que não deve haver distinção de pessoas com base na condição internacional do território de pertença. No entanto, assim como a cidadania ultrapassou fronteiras e nacionalidades, a saúde se globalizou, impactando as políticas públicas e os sistemas de saúde. Esse fenômeno gera grandes transformações, que têm impacto relevante em praticamente todos os setores da vida humana e impulsionam alterações na forma de funcionamento da sociedade.

De certo que o crescimento dos fluxos migratórios internacionais trouxe mais fortemente, e para além dos institutos jurídicos, a responsabilidade do Estado em garantir direitos sociais previstos constitucionalmente às populações imigrantes, como acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde para sua promoção, proteção e recuperação. Esse entendimento está ligado à construção de um cenário de justiça social embasada na equidade. Isso implica o reconhecimento das necessidades específicas de determinados grupos, o que inclui tratamentos diferenciados no sentido da inclusão e do acesso individual e coletivo.

Segundo a OIM (2021), a pandemia trouxe muitos elementos para nossa reflexão, que dão cada vez mais clareza do peso que as iniquidades em saúde impõem sob a forma de adoecimento dos mais vulneráveis – não só mais passíveis de contágio, mas também por terem menos recursos disponíveis para o cuidado integral em saúde. Oferecer novos recursos ao sistema de saúde local se constitui em uma oportunidade única nesse período peculiar.

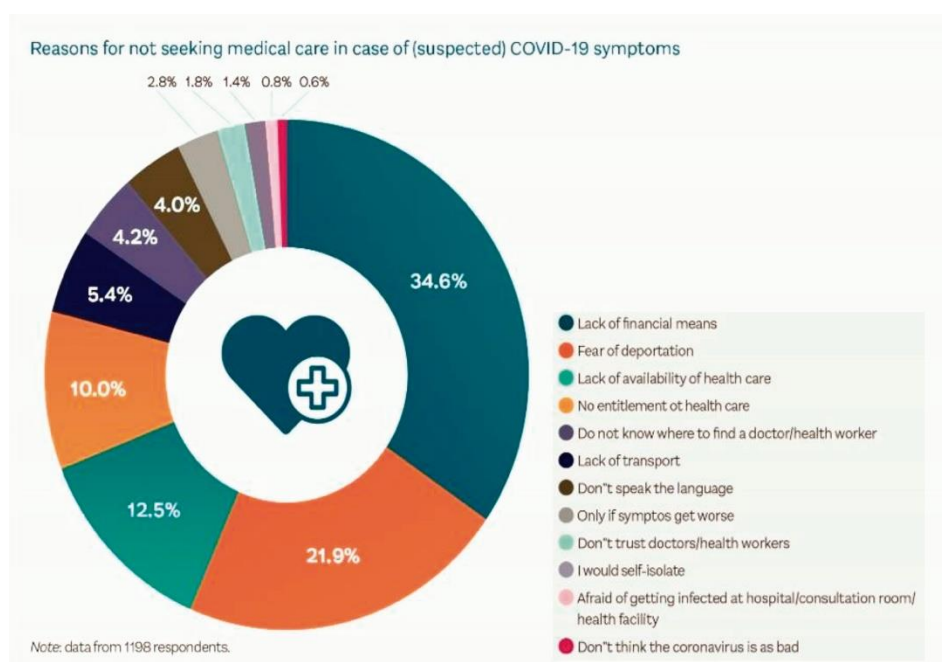
O repensar a respeito do acesso à saúde deve vislumbrar as novas configurações ocasionadas pela pandemia e a eficácia dos cuidados prestados às pessoas em situação de movimento em face da garantia de um tratamento igualitário e de proteção social, fatores que corroboram a urgência por ações mais efetivas, transformadoras e de encontro aos princípios fundamentais – como o da equidade – de maneira que não sejam uma pauta sanitária somente, mas principalmente de direitos humanos.

De acordo com o Diretor do programa de saúde e migração da OMS, Santino Severoni (2022):

A saúde não começa nem termina na fronteira de um país. O status migratório não deve, portanto, ser um fator discriminatório, mas um motor de política sobre o qual construir e fortalecer os cuidados de saúde e a proteção social e financeira. Devemos reorientar os sistemas de saúde existentes para serviços de saúde integrados e inclusivos para refugiados e migrantes, de acordo com os princípios de saúde primária e cobertura universal de saúde (The European Times, 2022).

Posto isso, torna-se imperativo analisar o recorte promoção ao acesso dentro dessa temática saúde, especialmente na conjuntura pós-pandêmica, cujos efeitos desproporcionais pairam sobre a saúde e meios de subsistência de refugiados e migrantes, com desafios únicos para essas populações.

Gráfico 2 – Motivos para não buscar atendimento médico em caso de suspeita de sintomas de COVID-19



World Health Organization (2020, p. 14).

Estar no mundo hoje é conviver com a mobilidade e a migração e todas as suas implicações (Marandola e Gallo, 2010, p. 407).

Os migrantes podem enfrentar obstáculos no acesso aos serviços de saúde devido a uma série de fatores, como status de imigração irregular, barreiras linguísticas e falta de políticas de saúde que os incluam. Por isso, dependendo das políticas e estruturas governamentais, os migrantes podem não receber acesso equitativo aos cuidados de saúde, e/ou os serviços de saúde podem não ter condições adequadas para atender às necessidades de saúde. Segundo a OIM, outras barreiras de acesso incluem discriminação

e estigmatização, obstáculos administrativos, normas restritivas que gerem medo de deportação ou perda de emprego e status.

O direito à saúde no Brasil foi uma conquista do movimento da Reforma Sanitária que também influenciou a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Um dos pilares desse sistema é a Constituição Federal de 1988, cujo artigo 196 dispõe que a saúde:

(...) é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação (Brasil, 2016, pp. 118-119).

O direito à saúde implica a garantia ampla de qualidade de vida, em associação a outros direitos básicos, como educação, saneamento básico, atividades culturais e segurança. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (Secchi, 2013), portanto, as políticas públicas devem ser capazes de assistir e atender às necessidades dos migrantes internacionais que buscam no país melhores oportunidades de vida. É fundamental, assim, reforçar a primazia do Estado na oferta dos serviços públicos e na elaboração de políticas públicas para as populações minoritárias, incluindo os migrantes internacionais.

Dessa forma, o fenômeno social da migração convida não somente o Brasil a refletir para melhor repensar sobre suas políticas (um dos pilares situacionais nessa rede de acesso), mas também todos os Estados receptores a refletirem sobre as suas diretrizes, a importância de oferecer novas possibilidades e, ainda, os desafios das instituições e agentes que prestam serviços públicos a essa população.

Urge a participação estratégica do Estado, assim como dos demais atores sociais – trata-se de unir esforços jamais pensados, a fim de possibilitar maior qualidade dos serviços prestados, assim como a combinação de processos para garantir atenção, assistência e apoio adequados, pressupondo a integralidade, a universalidade, o cuidado, a prevenção e a promoção do acesso à saúde às populações em situação de deslocamento.

CAPÍTULO II – UM OLHAR CONTEMPORÂNEO PARA OS DIREITOS HUMANOS

“Este é um pequeno tratado em defesa dos princípios de liberdade. Nunca existiu, nunca existirá e nunca poderá existir um parlamento, ou uma classe de homens, ou uma geração de homens, em qualquer país, com a posse do direito ou o poder de obrigar e controlar a posteridade até ‘o fim dos tempos’ ou de impor para sempre como o mundo será governado, ou quem o governará. E, por isso, todas essas cláusulas, atos ou declarações com os quais seus elaboradores tentam fazer o que eles não têm o direito nem o poder de fazer, nem o poder de executar, são nulos em si.”

(*Os Direitos do Homem*, Thomas Paine, 2005)

Anualmente, no dia 20 de junho o mundo celebra a coragem e a resiliência das pessoas que foram compelidas a sair de seu país de origem em busca de refúgio. Dessa maneira, o Dia Mundial do Refugiado é também uma data internacional designada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para homenagear as pessoas refugiadas em todo o globo. Este ano recebeu contorno especial ao determinar como tema simbólico “Esperança longe de casa: por um mundo inclusivo com as pessoas refugiadas”.

No entanto, importa trazer ao âmbito dessa celebração e deste trabalho um elemento essencial e inesgotável em seus ideais, firme em seus propósitos de justiça e de solidariedade – os Direitos Humanos, os quais dizem respeito a cada um de nós e ao movimento constante de viver com dignidade, liberdade, igualdade. Não se trata do passado apenas, mas também das lutas diárias que ampliam ações e reflexões sobre os inúmeros desafios vivenciados cotidianamente em busca de um futuro mais justo.

Segundo Andrew Clapham, neste momento pessoas diferentes veem os Direitos Humanos de maneiras distintas. Para alguns, invocar os Direitos Humanos é uma demanda sincera e moralmente justificada no sentido de corrigir vários tipos de injustiças; para outros, não é nada mais do que um chavão a ser tratado com suspeita ou até mesmo hostilidade (Clapham, 2019). Acrescentou o autor que a linguagem dos Direitos Humanos serve para criticar, defender e reformar todo o tipo de comportamento ao demonstrar uma forma distinta de luta contra a opressão e promessa de futuro mais justo. Os Direitos Humanos são a sociedade que queremos viver (Clapham, 2019).

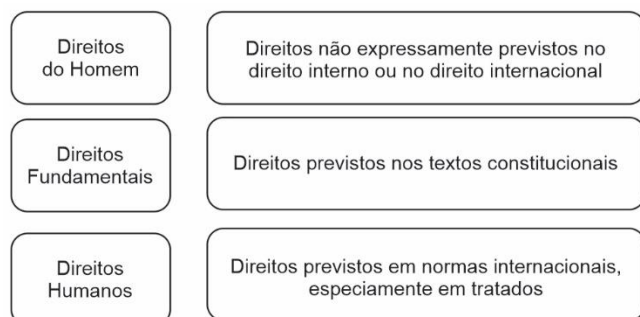
Sabe-se ainda que os Direitos Humanos são aqueles inerentes a todos os seres humanos, independentemente da sua raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Compreendem também o direito à vida e à liberdade, liberdade de opinião e expressão, o direito ao trabalho e à educação, dignidade. Dizem, pois, respeito à historicidade e à evolução dos direitos alcançados ao longo do tempo e que dizem respeito a todos os seres humanos.

Tosi (2005, p. 14) afirma que os Direitos Humanos são fruto de uma história social, no recorte de lutas revoluções e conceitual, ao se debruçar em doutrinas éticas, políticas, filosóficas e religiosas; portanto, uma construção humana, inserida em um debate político e ético, que orienta o próprio direito e principalmente o direito protetivo.

É importante distinguir expressões bastantes próximas no âmbito dos Direitos Humanos e comumente quando confundidas podem levar ao erro, são estas: Direitos do Homem, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos. De maneira clara e breve os três termos se entrelaçam em sua finalidade, no entanto, diferem-se terminologicamente.

Os Direitos do Homem são direitos que não estão previstos expressamente no direito interno ou internacional. Segundo Valério de Oliveira Mazzuoli (2014, p. 24), a expressão Direitos do Homem é ainda reservada àqueles direitos que se sabe ter, mas não por que se tem, cuja existência se justifica apenas no plano jusnaturalista. Já os Direitos Fundamentais são todos os que estão incluídos nos textos constitucionais, e os Direitos Humanos são aqueles previstos e as normas internacionais, especialmente em Tratados.

Figura 2 – Direitos do Homem, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos



Fonte: Elaborada pela autora com base em Mazzuoli (2014, p. 24).

À luz desse raciocínio, cumpre salientar os precedentes históricos do processo de universalização dos Direitos Humanos e o debate a respeito da sua proteção. Como pondera Roberto Bobbio (2004, p. 17) o maior problema dos direitos humanos hoje “(...) não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los”.

2.1 A Declaração Universal Dos Direitos Humanos (DUDH) e o Futuro Sustentável

“A quem pretenda fazer um exame despreconceituoso do desenvolvimento dos direitos humanos depois da Segunda Guerra Mundial, aconselharia este salutar exercício: ler a Declaração Universal e depois olhar em torno de si. Será obrigado a reconhecer que, apesar das antecipações iluminadas dos filósofos, das corajosas formulações dos juristas, dos esforços dos políticos de boa vontade, o caminho a percorrer é ainda longo. E ele terá a impressão de que a história humana, embora velha de milênios, quando comparada às enormes tarefas que está diante de nós, talvez tenha apenas começado”.

(*A Era dos Direitos*, Norberto Bobbio, 2004)

A comemoração dos 75 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui uma oportunidade para reavaliar o caráter protetivo às pessoas em maior vulnerabilidade, bem como a garantia de um futuro mais sustentável. Sabe-se que a internacionalização dos Direitos Humanos é um movimento recente na história, que surgiu a partir de duas grandes guerras e dos horrores genocidas por elas causados, encerrando-se com um cortejo de massacres na África Central e Argélia, ademais da limpeza étnica na Bósnia. Segundo Hannah Arendt (1989, p. 330), nesse cenário o maior direito passa a ser o “direito de ter direitos”.

Desse modo, ao lado da preocupação de evitar a guerra e manter a paz e a segurança internacional, a agenda internacional passa a conjugar novas e emergentes preocupações relacionadas à promoção e à proteção dos direitos humanos. A coexistência pacífica entre os Estados e a busca de formas inéditas de cooperação econômica e social e de promoção universal dos direitos humanos caracterizam a nova configuração da agenda da comunidade internacional (Piovesan, 2013, p. 200).

Com efeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada em Paris, em 10 de dezembro de 1948, pela Resolução 217 A-III, da Assembleia-Geral da ONU (Unicef Brasil, 2021). Conforme Mazzuoli (2010, p. 803),

Dos 56 países representados na sessão da Assembleia, 48 votaram a favor e nenhum contra, com oito abstenções (África do Sul, Arábia Saudita, Bielo-Rússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética).

Além do seu caráter universal, os seus 30 artigos fornecem os princípios e os alicerces das atuais e futuras convenções, tratados e outros instrumentos jurídicos, no que toca à defesa dos direitos humanos.

Com fundamento na dignidade da pessoa humana, e ao longo de seus quatro pilares basilares, a Declaração nasceu, desse modo, como um código de conduta mundial para dizer que os direitos humanos são universais, bastando a condição de ser pessoa para que se possa reivindicar e exigir a proteção desses direitos, em qualquer ocasião e em qualquer circunstância.

Além disso, visou estabelecer um padrão mínimo para a proteção dos direitos humanos em âmbito mundial, servindo como paradigma ético e suporte axiológico desses mesmos direitos em todo o globo. Percebe-se, assim, seu caráter inaugural por ter asseverado o papel dos direitos humanos pela primeira vez e em escala mundial. Afirma Bobbio (2004, p. 16) que a Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova por meio da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso acerca da sua validade.

Entretanto, celebrar sua longevidade não significa comemorar seu cumprimento, uma vez que se testemunham a sua violação e desrespeito diários. Em recente pronunciamento, o secretário-geral da ONU, António Guterres, salienta que “O atual desrespeito público e o desdém privado pelos direitos humanos são um alerta” (Nações Unidas, 2023). Ainda segundo o secretário-geral da ONU, “Este é um momento para estar no lado certo da história. Um momento para defender os direitos humanos de todos, em todo o lado” (Nações Unidas, 2023).

Ainda sobre colocar os direitos humanos no centro dessa resposta e a implementação da Declaração, assevera Guterres, (...) atualmente, em vez de

continuarmos com este progresso, retrocedemos” (Nações Unidas, 2023). A pobreza extrema e a fome estão aumentando, os impactos das alterações climáticas estão cada vez mais intensos, a violência força pessoas a fugir, a discriminação em relação a refugiados e migrantes é crescente, bem como a intolerância a outras crenças e minorias, “(...) que levam a níveis altíssimos de racismo, xenofobia e ódio”. Alerta ainda o secretário-geral:

“Olhar para o futuro é alarmante”, apelando a uma mudança de atitude por parte da humanidade, de maneira a garantir um futuro sustentável e pacífico para as próximas gerações – algo que não está garantido (Nações Unidas, 2023).

2.2 Os 26 Anos da Lei 9.474/97 e o Reconhecimento de Refugiados LGBTQIAP+

“O homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade.”

(Hannah Arendt, *Origens do Totalitarismo*, 2007)

Os Direitos dos Refugiados não possuíam caráter oficial internacional até a celebração da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao contrário de muitos outros sistemas de proteção dos direitos humanos que ganharam uma convenção-base e um órgão para a sua implementação, o dos refugiados foi construído gradualmente e afirmando-se a cada nova conquista institucional para responder às necessidades das vítimas da perseguição e da intolerância.

Com efeito, instituiu-se em âmbito internacional a primeira forma de proteção às pessoas em extrema vulnerabilidade, na DUDH de 1948, em seu artigo 14. Note-se que asilo e refúgio têm semelhança semântica apenas nesse contexto histórico.

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.
2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Todavia, em busca de tutela específica o termo refugiado somente foi conferido em 1951, com a aprovação da Convenção Sobre o Estatuto dos Refugiados, que em seu artigo 1.º definiu como refugiado o indivíduo

(...) que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1.º 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 (Convenção Sobre o Estatuto dos Refugiados, 1951).

Dessa forma e no intuito de ampliar o alcance dessa definição e principalmente de afastar o caráter geográfico e temporal inicialmente posto, em 1967 esse Estatuto foi editado e expandido ao considerar, então, “refugiada” qualquer pessoa. Com efeito, a definição do termo refugiado passou a ter caráter universal.

Cumprе ressaltar que uma vez concedido o status universal todos os que deixaram seu território de origem ou de residência em virtude de perseguição por motivos de raça, religião ou de nacionalidade, ou ainda pelo fato de pertencer a determinado grupo social ou ter uma dada opinião política, passam a ter a proteção humanitária devida no país de refúgio.

Porquanto, são detentores dos direitos de um cidadão normal e os deveres de um estrangeiro em território nacional, cabendo-lhes a obrigação de acatar todas as leis, os regulamentos e quaisquer atos do poder público destinados à manutenção da segurança e da ordem pública.

Para além dessas conquistas, e ao se compreender que a proteção aos Refugiados, embora fosse garantida internacionalmente, realizava-se efetivamente no interior dos Estados, o Brasil celebrou lei específica protetiva. A institucionalização do refúgio no Brasil se deu com a Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997, que definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, estabeleceu critérios para o reconhecimento e a concessão do status de Refugiado no País e criou um órgão administrativo competente para tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados (Conare) – uma das maiores inovações dessa lei.

A Lei de 1997 adotou várias passagens da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 e foi influenciada pelo espírito de Cartagena de 1984 – nesse sentido merece destaque o inciso III do artigo 1.º: “III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (Brasil, 1997).

Tal qual foi mencionado, o ordenamento jurídico brasileiro foi além e seguiu com uma definição ampliada para entender a grave e generalizada violação de direitos

humanos como fator de reconhecimento do status de refugiado. Esse fato constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbrou-se a pretensão política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil. Essa é também uma causa poderosa para que se amplie o objeto dos direitos protegidos: afastar as injustiças.

No entanto, passados 26 anos de sua instituição, a Lei Brasileira do Refúgio merece exame contemporâneo. Vivem-se tempos novos, novas guerras e novas formas de opressão e de injustiça, elevando-se ainda mais os níveis de violência e de desigualdade. É certo que a Lei n.º 9.474 de 1997 exerce caráter inovador e protetivo até os dias atuais, entretanto, as novas situações e contornos de deslocamentos forçados ocupam lugar maior nessa seara, lançando uma série de problemáticas.

De acordo com informação de Patrícia Nabuco Martuscelli no portal *Migramundo*, a solicitação de refúgio e demais processos como solicitação de viagem foram digitalizados por meio da criação do Sisconare⁷. Por um lado, hoje preencher o formulário de solicitação de refúgio depende apenas de ter acesso à internet; por outro, nem todos os solicitantes de refúgio têm acesso à tecnologia, o que pode gerar questões sobre o real acesso ao refúgio no país. Martuscelli (2022) acrescenta ainda que outro problema é a necessidade de passar pela Polícia Federal para a identificação e a emissão do documento provisório. Nos últimos 25 anos, o que se tem observado é uma série de empecilhos, como ausência de horários de agendamento na Polícia Federal (o que foi agravado depois da pandemia da COVID-19). Por fim, ela ressalta que outro tema não previsto pela lei foi o passivo de solicitações de refúgio esperando por uma decisão, pois, de acordo com a Plataforma Interativa sobre dados do Refúgio do ACNUR, “(...) uma solicitação de refúgio demora cerca de 2,2 anos para ser analisada em nosso país” (Martuscelli, 2022).

⁷ “O Sisconare é o sistema por meio do qual se solicita o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. O Sistema permite que o solicitante registre suas informações, receba notificações, acompanhe o andamento do seu processo e mantenha os seus dados de contato atualizados” (CONARE.MJ. 2018. *Apresentação SISCONARE*. [Em linha]. Disponível em <https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/login?1#:~:text=O%20Sisconare%20%C3%A9%20o%20sistema,seus%20dados%20de%20contato%20atualizados>).

Desse modo, verifica-se a necessidade de que os sistemas nacionais de proteção dos refugiados, como o brasileiro, devem estar em constante análise, crítica e evolução. Somente a preocupação com a garantia da proteção depois de ocorrida uma violação inicial não é suficiente. Manter o sistema de proteção mínimo aos refugiados em constante aprimoramento, para evitar que ele perca a sua eficácia, que se esvazie e que todo o progresso até então alcançado na proteção do ser humano perseguido em seu Estado de origem tenha sido em vão, é imperativa uma ação contínua.

O raciocínio da judicialização de elementos inovadores que trouxeram evolução para ampliar e consolidar garantias para a população refugiada também está inserido em novas e importantes demandas, como a segurança dos Refugiados LGBTQIA+. No mês de maio de 2023⁸, celebrou-se o Dia Internacional Contra a Homofobia, Transfobia e Bifobia e sob o espírito dessa comemoração o Governo Brasileiro aprovou o rito simplificado para refúgio de pessoas LGBTQIA+.

Esse fato, de desburocratizar a solicitação de refúgio para pessoas LGBTQIA+, pode ser justificado em razão de advir dos preceitos dos Direitos Humanos, tema central deste capítulo, que ocuparam espaços jamais pensados na agenda internacional, especialmente nas últimas décadas, quando se percebeu a importância do seu objeto: o ser humano.

Essa medida é vanguardista na adoção de um procedimento mais simples para a análise de pedido de refúgio e demonstra não somente a sua relevância, mas também a consciência desse tema pela comunidade nacional. Com isso, traz para o centro desse debate o fortalecimento dos institutos da proteção, da assistência e da integração social, como também o alerta sobre a existência de uma realidade, cada vez mais grave e dramática, ao se lembrar dos tantos refugiados LGBTQIA+ no mundo que buscam por proteção.

⁸ “O Dia Internacional da Luta Contra a LGBTfobia é celebrado em 17 de maio. A data foi escolhida por ter sido neste dia, em 1990, que a Organização Mundial da Saúde (OMS) retirou a homossexualidade da Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID), o que também possibilitou o avanço na luta pelos direitos civis dessa população”. (Tubamoto, Fernanda. 2023. Por que 17 de maio é o Dia Internacional da Luta Contra a LGBTfobia? *Estado de Minas Diversidades*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.em.com.br/app/noticia/diversidade/2023/05/16/noticia-diversidade,1494524/por-que-17-de-maio-e-o-dia-internacional-da-luta-contra-a-lgbtfobia.shtml>>).

além da implementação de um processo administrativo desburocratizado em prol dessa população, um logro protetivo, é preciso reconhecer as tantas necessidades específicas dos solicitantes de refúgio e refugiados LGBTI e dar-lhes a proteção de que precisam de maneira contínua e menos paliativa.

2.3 O Compromisso do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

“Acima de tudo, é preciso fazer muito mais para acabar com os conflitos e remover os obstáculos para que as pessoas refugiadas tenham a opção viável de voltar para casa voluntariamente, com segurança e dignidade.”

(Filippo Grandi, *ACNUR*, 2023)

No fim da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional desejava responder às consequências desse período marcado por violações extremas aos direitos humanos, bem como responder à preocupação em promover desenvolvimento e segurança em longo prazo – e não somente atender ao socorro imediato daquele cenário. Uma nova ordem internacional se instalou, mediante o anseio de se criar uma estrutura de segurança coletiva que constituiu a base para a criação de uma organização intergovernamental universal. Essa ideia adveio da chamada “Sociedade das Nações”, que culminou, posteriormente, na formação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Como realça Mazzouli (2014, p. 61):

Desde os horrores da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional traçou, em 1945, a meta de “preservar as gerações vindouras dos flagelos da guerra”, que deveria ser alcançada por meio de um sistema de segurança coletiva, através da ONU. Concluiu-se que todos os Estados-Membros deveriam cooperar estreitamente em todas as áreas da vida internacional. Por meio da cooperação, graves violações dos direitos humanos deveriam ser evitadas e boas experiências, trocadas.

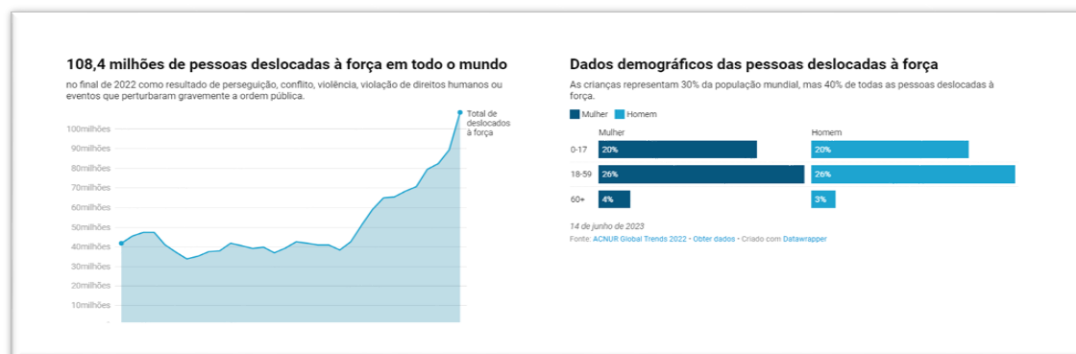
Dessa feita e em face da catástrofe humanitária que se estabeleceu naquela época, surgiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o qual, assim como os organismos que o antecederam, trazia em seu instrumento constitutivo a previsão de três anos para o término de suas atividades, mas que, contrariando essa determinação pelos níveis sem precedência de deslocamentos forçados nas últimas décadas, perdura como o órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados há mais de 60 anos. Seu trabalho, todavia, tem como base a Convenção de 1951 da ONU sobre Refugiados.

Afirma Liliana Lyra Jubilit (2007, p. 27) “O estabelecimento do ACNUR inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados”. Como já tratado neste trabalho, houve a chamada posituação dos mecanismos de proteção com a celebração da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, com a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Diante de todos esses instrumentos normativos, pode-se afirmar que o tema refúgio, além disso, foi legitimado universalmente com o nascimento do ACNUR e seu papel ante os cuidados de proteção e assistência aos Refugiados. Quanto a isso, é importante ressaltar que os Organismos Internacionais, sobretudo, exercem a função legitimadora dos conjuntos de princípios, regras e normas decisórias que criam estabilidade para a Comunidade Internacional. Outro fator inovador de proteção diz respeito à qualificação do status de refúgio, que é feita atrelada ao reconhecimento a partir das condições de cada indivíduo e não mais coletivas, jurídicas ou sociais.

Conforme trata seu estatuto, as funções primordiais do ACNUR são fornecer proteção internacional e buscar soluções permanentes para os refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas, deslocados internos e retornados. Trata-se, adicionalmente, de realizar um trabalho de “campanha e *advocacy*” para influenciar governos, parceiros públicos e privados, além da sociedade civil, à adoção de práticas como: proteção; capacitação de pessoas deslocadas em parceria com instituições locais; fortalecimento de políticas públicas e espaços inclusivos de participação social em cooperação com os governos locais; e comprometimento contínuo em relação a ações duradouras de proteção e de assistência, quais sejam: repatriação voluntária, integração local e reassentamento.

O ACNUR mantém escritórios distribuídos em 134 países, estima-se, pois, que 108,4 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a deixar sua casa. Entre elas, estão 35,3 milhões de refugiados.

Gráfico 3 – Pessoas deslocadas à força em todo o mundo



Fonte: ACNUR Brasil (2023); <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>

Diante desse cenário de deslocamentos alcançando níveis jamais pensados e de consequentes violações aos direitos humanos, o trabalho do ACNUR torna-se ainda mais relevante ao garantir que os países estejam conscientes das suas obrigações de conferir proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam refúgio. Não obstante, os sistemas nacionais de proteção e de refúgio existem para decidir quais solicitantes de refúgio precisam de proteção internacional. É por isso que a questão central da proteção é o princípio da não devolução (ou *non refoulement*): solicitantes de refúgio e refugiados não podem ser expulsos para nenhum país ou território onde sua vida e integridade estejam em risco.

O sofrimento e o desespero de tantas pessoas que buscam refúgio no mundo, continuam revelando, se não a maior, uma das maiores tragédias do século. Aos que são obrigados a fugir da própria casa por causa de situações de guerra ou de perseguição e que, em consequência, se veem nesse cenário tenebroso, o ACNUR é frequentemente a esperança de um recomeçar. Nesse esforço contínuo de desenvolver soluções duradouras, de garantir segurança e dignidade, é que o Alto Comissariado vem trabalhando ao longo desses mais de 60 anos e nesse caminho celebrou, em 20 de junho de 2023, o dia Mundial do Refugiado, sob a perspectiva do tema inclusão numa abordagem mais ampliada, qual seja: Esperança longe de casa: por um mundo inclusivo com as pessoas refugiadas.

Incluir os refugiados nas comunidades onde eles encontraram segurança depois de se deslocar em razão de conflitos e perseguições é a maneira mais eficaz de apoiá-los no recomeço de suas vidas e permitir que contribuam para os países que os acolhem. Essa também é a melhor maneira de prepará-los para voltar para casa e reconstruir seus países, quando as condições permitirem que o façam de forma segura e voluntária, ou para prosperar se forem reassentados em outro país (ACNUR Brasil, 2023).

CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: A PLATAFORMA R4V

“Essa travessia que convoca travessias das nossas paisagens interiores. A viagem obriga-nos a sermos outros, a descentrarmos, a deslocarmos para fora de nós. A viagem implica a disponibilidade para nos diluirmos, a vontade de sermos apropriados por outras almas”

(Mia Couto, *E se Obama fosse Africano?*, 2011)

3.1 Antecedentes

Em resposta ao fluxo intensificado de pessoas Refugiadas e Migrantes da Venezuela ingressando no Brasil a partir de 2017, o Secretário-Geral das Nações Unidas solicitou ao ACNUR e à OIM que liderassem a resposta à situação das populações deslocadas em 17 países da América Latina e do Caribe. Posto isso, em 2018 surge a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (*Response for Venezuelans*) de maneira a coordenar ações conjuntas para a promoção de acesso a direitos, serviços básicos, proteção e integração dessa população (R4V, 2023)⁹.

A Plataforma Regional tem, por sua vez, como principal referência um fórum estabelecido que reúne Agências da ONU e da sociedade civil para a coordenação de ações conjuntas de resposta às demandas dessas populações vulneráveis. Esse mecanismo de concepção regional para assistência humanitária, com a participação de interlocutores diversos, como os organismos internacionais e não governamentais, destaca-se ao se considerarem as novas relações de interdependência entre diversos atores neste mundo em mudança, que urge uma ação coletiva em torno de determinados temas improteláveis como a resposta às pessoas em situação de deslocamento.

⁹ [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/brazil>>. [Consultado em 17/7/2023].

Figura 4 – Organizações Parceiras do RV4 no Brasil



Fonte: [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/brazil>>. [Consultado em 17/7/2023].

3.2 A Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V

Liderada por duas Agências da ONU, a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V é núcleo de esforços conjuntos, que emergiu em virtude do acentuado deslocamento venezuelano, com estruturas de coordenação em nível nacional e sub-regional, tais como: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Caribe, América Central, México e Cone Sul. De igual modo, para complementar as respostas nacionais dos países de acolhida, os parceiros R4V proveem assistência e proteção humanitárias para essas populações deslocadas, atendendo sobretudo às necessidades de integração e de inclusão em longo prazo.

Conforme o R4V (2021, p. 2), em termos didáticos as principais responsabilidades da Plataforma são:

- Elaborar um plano de resposta harmonizado
- Apoiar os governos da região
- Monitorar as atividades
- Acompanhar orçamento
- Manter relação com doadores

Para além do componente histórico e das funções precípuas, porém não menos importantes, a Plataforma promove:

- Visibilidade regional e internacional da resposta nacional (Governo, ONU e Sociedade Civil)
- Padrões e normas humanitárias harmonizadas
- Estabelecimento de um marco de atuação (programático e orçamentário) transparente
- Estratégias conjuntas em nível regional (Comunicando com Comunidades, Espaços de Apoio etc.)
- Monitoramento e avaliação alinhados com toda a região
- Compartilhamento e troca de conhecimentos e informações em vários níveis

Há cinco anos, a Plataforma R4V lança anualmente Planos Regionais de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP, da sigla em inglês), destacando as necessidades de populações mais vulneráveis, bem como as estratégias de resposta das Plataformas e grupos setoriais. No entanto, como resultado da escuta aos parceiros e depois de realizada abrangente avaliação técnica, a Plataforma recomendou a divisão do então RMRP em dois documentos: (i) a Análise de necessidades de Refugiados e Migrantes (RMNA, da sigla em inglês), que destaca as necessidades de Refugiados e Migrantes da Venezuela, enquanto (ii) o RMRP elabora e implementa um plano de resposta, bem como traz um marco orçamentário e de atuação programática em apoio aos esforços dos Governos de cada região. Tais documentos apoiam as ações de cada governo, com foco nas necessidades humanitárias mais urgentes e abordam igualmente os desafios para garantir a inclusão social e econômica para todas as pessoas.

Segundo o relatório anual 2022, a Plataforma apoiou cerca de 3 milhões de pessoas em situação de deslocamento, com o suporte de 364 parceiros. Infelizmente, na maré contrária a tantos esforços, as doações recebidas totalizaram USD 667 milhões em detrimento aos USD 1.790 prometidos.

Figura 5 – Plano de Resposta 2022



Fonte: [Em linha]. Disponível em <<https://fts.unocha.org/appeals/1069/summary>>. [Consultado em 17/7/2023].

Figura 6 – Relatório Anual 2022



Fonte: [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/es/eyr2022>>. [Consultado em 17/7/2023].

No âmbito nacional, uma plataforma brasileira foi criada com 55 organizações parceiras (incluindo agências, fundos e programas das Nações Unidas e Organizações da Sociedade Civil) e está organizada em sete setores: i) Abrigo e Distribuição de Alimentos; ii) Educação; iii) Saúde; iv) Integração, Interiorização e Transporte Humanitário; v) Nutrição; vi) *WASH*; e vii) Proteção, que por sua vez engloba três subsetores: Proteção Infantil, Violência de Gênero e Tráfico de Pessoas (R4V, 2023).

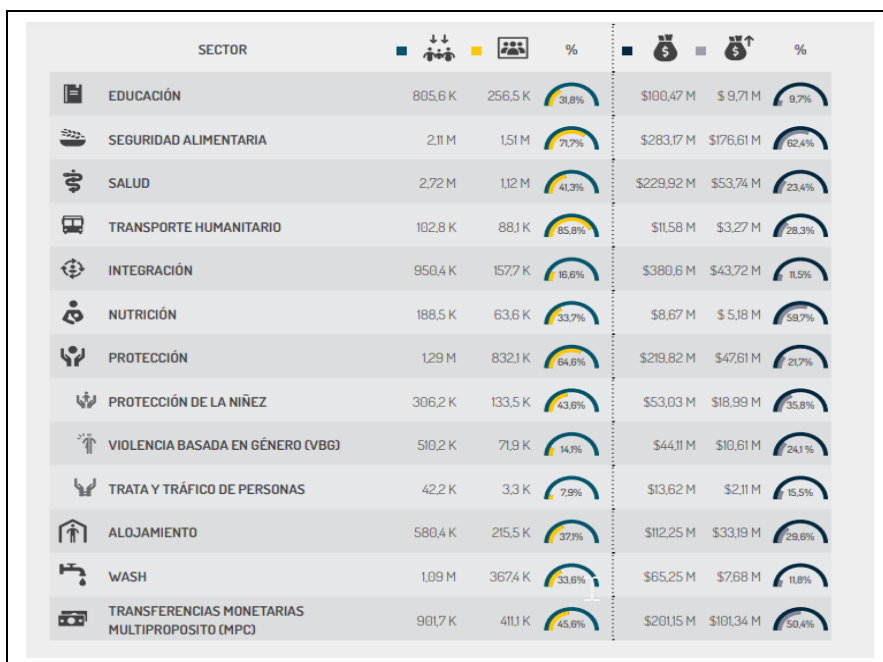
É por meio desses setores que reuniões periódicas são realizadas para definir prioridades, disseminar padrões de atuação, monitorar atividades, traçar estratégias de *advocacy* e compartilhar possíveis desafios e boas práticas. Ademais, a Plataforma R4V

no Brasil possui três grupos de trabalho que focam temas específicos relacionados a: i) Pessoas Indígenas; ii) atividades de Comunicação com as Comunidades e Responsabilidade com Comunidades Afetadas (AAP) e com iii) iniciativas de PTM (Programas de Transferência Monetária); além dos Grupos de Apoio de Coordenação, Gestão da Informação e Comunicação que trabalham para assegurar um funcionamento harmônico da Plataforma (R4V, 2023).

Certo que as desigualdades sociais e econômicas dentro dos países, fronteiras e entre eles estão exacerbando, prolongando pandemias, com a COVID-19, e ampliando seu impacto entre os mais vulneráveis. Segundo o Programa da Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), durante a pandemia, enquanto os países desenvolvidos investiram bilhões em saúde e gastos sociais para combater os efeitos da COVID-19 em 2021, quase metade de todos os países em desenvolvimento suprimiu gastos com saúde e cerca de 70%, com educação (Global Council on Inequality, AIDS and Pandemics, 2021).

Não surpreendentemente, o relatório anual 2022 demonstrou que os setores educação, saúde e alimentação foram os mais impactados, e, por óbvio, receberam mais investimentos naquele ano.

Figura 7 – Relatório Anual 2022



Fonte: [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/es/eyr2022>>. [Consultado em 17/7/2023].

Ademais do panorama regional que segue em meio aos imensos desafios e às evoluções, o plano nacional brasileiro segue fortalecendo eixos centrais. Destaca-se, aqui, o apoio da Plataforma R4V à Operação Acolhida para reforçar a liderança do Brasil no campo humanitário. Nesse sentido, a plataforma complementa e fortalece os três pilares da Operação Acolhida: ordenamento de fronteira; abrigo e assistência humanitária; e interiorização e integração socioeconômica dentro dos eixos setoriais outrora mencionados e que serão reforçados no capítulo seguinte.

3.2.1 A Operação Acolhida

“Nunca he dejado de sentirme extranjero, Sólo en las playas, frente al mar, en los puertos y en mi ciudad cuando es de noche y no se advierte el sinnúmero de autos, no si siente el calor ni el ruido, me siento como en mi casa. En todo caso, esa impresión de estar fuera del lugar, de no pertenecer al mundo que me rodea recrudece mi timidez. Y también lo que podría llamar una sensación permanente de extrañamiento frente a la realidad.”

(Francisco Massiani, *16 Cuentos Latinoamericanos*, 1981)

Cerca de 500 pessoas venezuelanas ainda chegam ao Brasil diariamente em busca de proteção, mais de 7 mil estão abrigadas no estado fronteiriço de Roraima e outras 450 mil já vivem no país. Entretanto, esses números foram ainda mais significativos alertando o Governo Brasileiro Federal e clamando por uma ação imediata. O recorte histórico se dá com a ida do então presidente Michel Temer a Boa Vista quando a crise estava em seu cenário mais alarmante, de proporções calamitosas, em meio a um cenário precário com milhares de pessoas em situação de rua, outras sem condições mínimas de sobrevivência e tantas mil sem dignidade.

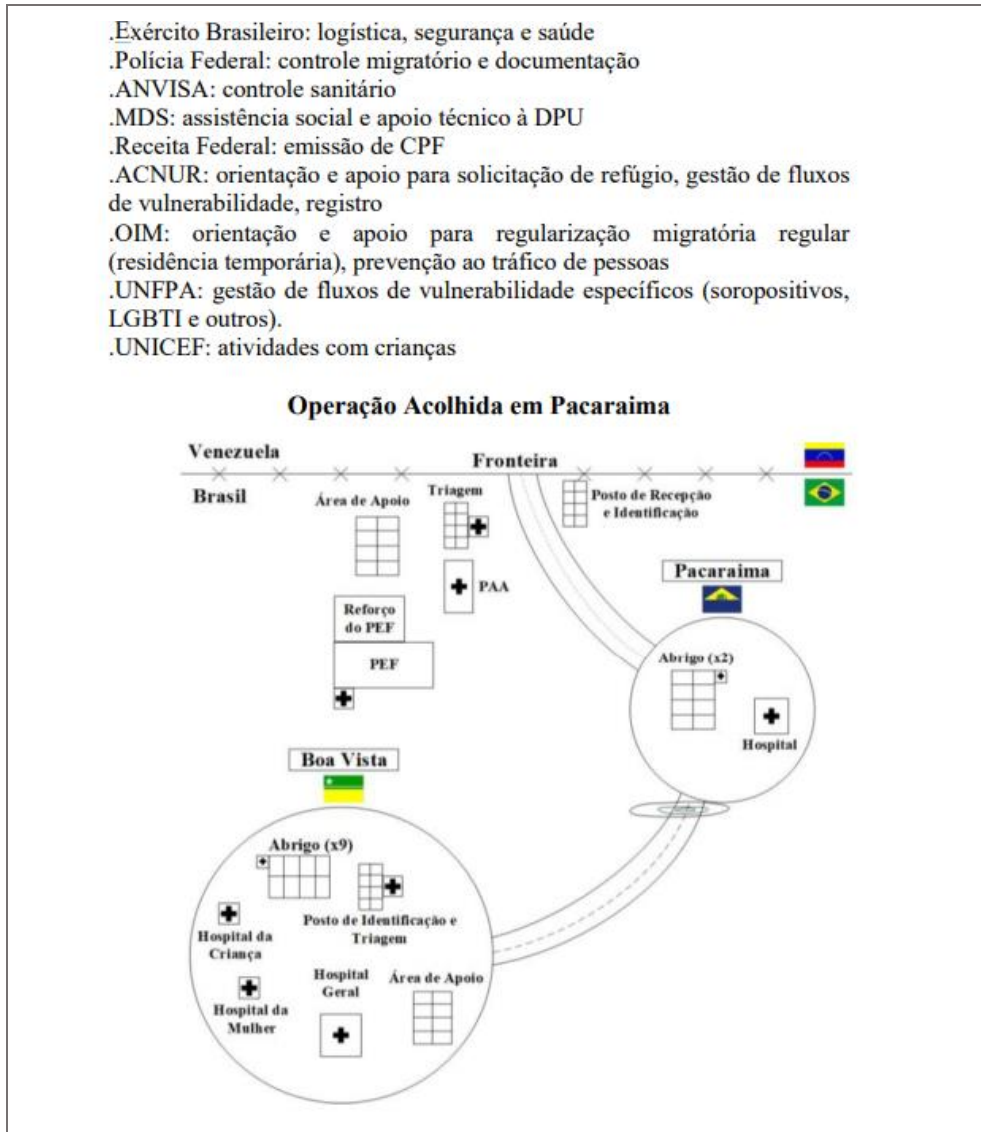
O ex-presidente Temer reuniu as autoridades estaduais, municipais, tribunais de justiça, senadores e ministros de maneira que uma solução urgente e conjunta atendessem à resposta para aquele cenário. Dessa maneira, Temer assumiu um acordo com o estado e se comprometeu a federalizar a resposta ao organizar a fronteira, retirar as pessoas da rua e garantir-lhes recolocação. A combinação dessas três estratégias é operacionalizada até os dias de hoje: ordenamento de fronteira, abrigo e interiorização.

A Operação Acolhida surge, portanto, como uma operação de resposta humanitária em meio a um contingente inédito de fluxos migratórios de Refugiados e Migrantes Venezuelanos na região Norte do Brasil. Ressalta-se que o estado brasileiro de Roraima, além do mais longínquo, possui limitada capacidade de gestão, baixa cobertura vacinal, taxas elevadas de mortalidade infantil-materna; portanto, um estado carente de políticas públicas efetivamente implementadas, que passou a testemunhar a entrada diária de mil pessoas durante estimados dois anos até a concretude da Operação Acolhida.

Essa operação, conforme já foi mencionado, é liderada pelo Governo Federal e envolve as Forças Armadas, órgãos federais, estaduais, municipais, além de diversas agências das Nações Unidas e organizações da sociedade civil. O governo convocou os respectivos ministérios e conjuntamente organizou um marco regulatório para uma resposta humanitária no Brasil. Essa medida inédita culminou em ações como a publicação da Lei de Migração (Lei 13.445/17), o Decreto que constitui um Comitê Federal para coordenar a resposta e três Subcomitês (Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; e Ações de Saúde aos Imigrantes), conforme o Portal de Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (2022)¹⁰.

¹⁰ [Em linha]. Disponível em <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-subcomite>. [Consultado em 21/7/2023].

Figura 8 – Funções gerais dos atores da Operação Acolhida



Fonte: Baeninger e Silva. 2018, p. 94.

Nesse momento, as agências ACNUR e OIM foram solicitadas a compor o grupo de forma a construir, conjuntamente, a proposta da Operação Acolhida, coordenado pelas demais agências da ONU e a sociedade civil. O governo, por sua vez, coordenava o grupo de ministérios e entes públicos para garantir resposta adequada. Sendo assim, padrões foram definidos, protocolos foram desenhados, fluxos foram estabelecidos. Cabe observar que trabalhar em parceria e de maneira articulada com diversos atores potencializa a ação, salvaguarda mais direitos aos beneficiários e é certamente a forma mais efetiva em defesa dos direitos humanos das pessoas em deslocamento.

Segundo a OIM Brasil (2019), ao combinar ajuda humanitária e integração socioeconômica, a inovadora resposta do governo brasileiro aos refugiados e migrantes venezuelanos que chegam ao país é uma prática que deve ser conhecida mais amplamente e replicada em outras ações emergenciais voltadas para essa população. Neste ponto, é importante registrar que alguns estudiosos abordam a Operação Acolhida como fruto do processo de Quito, que é uma referência global, pois promoveu uma abordagem de “portas abertas” e oferece um espaço de diálogo com a comunidade internacional.

Conforme explicita Kanaan (2019, p. 14), o planejamento da Operação Acolhida foi estruturado em três grandes eixos: ordenamento da fronteira; abrigamento; e interiorização – os quais serão analisados a seguir com a devida importância que merecem.

O ordenamento de fronteira consiste na operacionalização de postos de recepção, identificação, triagem, alojamento de trânsito BV8, núcleo de saúde da acolhida e abrigo indígena Janokoida. Conforme relato da Operação Acolhida, essa estrutura assegura a “(...) recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos quem vêm do país vizinho” (Brasil, Casa Civil, 2023).

Abrigamento, ou acolhimento, é composto por abrigos temporários tanto em Pacaraima quanto em Boa Vista antes do processo de interiorização ou absorção pelo mercado de trabalho. Nesses abrigos, que possuem espaços específicos para as comunidades indígenas, as pessoas recebem alimentação, proteção, segurança, saúde e atividades sociais e educativas.

A interiorização é a inserção dessas populações à sociedade brasileira. Trata-se, igualmente, de uma estratégia que visa desafogar os serviços públicos de Roraima e também apoiar a integração socioeconômica de pessoas refugiadas e migrantes da Venezuela. Esse processo obedece aos critérios motivados por um reencontro familiar, por uma vaga de emprego sinalizada, ou pelo apoio de uma instituição.

O último Boletim realizado no terceiro quadrimestre de 2022 pelas organizações membros do Grupo de Trabalho (GT) sobre Trabalho da Operação Acolhida demonstra que 516 pessoas foram contratadas na estratégia de interiorização, das quais 502 foram interiorizadas por meio de vagas de trabalho para 25 municípios, em 10 estados do país. Foram oferecidos empregos em mais de 30 áreas distintas.

Ressalta-se que, de acordo com o último informe de interiorização de venezuelanos publicado pelo Subcomitê Federal para Abrigamento e Interiorização em Situação de Vulnerabilidade, com dados desde abril de 2018 até junho de 2023, 107.299 pessoas foram beneficiadas pela estratégia de interiorização e integração econômica.

Segundo a própria Operação Acolhida (2023) essa população precisa

(...) estar legalmente regularizada no Brasil na condição de migrante ou refugiado; assinar um termo se voluntariando para participar da Estratégia de Interiorização; estar devidamente imunizada de acordo com esquema vacinal estabelecido pelo Ministério da Saúde; passar por avaliação médica (Brasil, Casa Civil, 2023).

Diante dos dados aqui apresentados, nota-se a relevância social e humanitária da Operação Acolhida, sob responsabilidade do Exército Brasileiro, ao passo que disponibiliza moradia, saúde, alimentação para milhares de deslocados que se instalaram no Estado de Roraima, tanto na cidade de Pacaraima quanto na capital Boa Vista. Ademais, o apoio de diversas organizações, entidades privadas e das Nações Unidas enrobustece e auxilia a perpetuidade do trabalho.

De acordo com o ACNUR, essa Operação possibilitou um significativo aumento na capacidade de atendimento humanitário aos refugiados e migrantes venezuelanos, do ponto de vista qualitativo e, mais ainda, quantitativo, pois foi capaz de estabelecer novos parâmetros de acolhimento e novas medidas com enfoque no acesso a meios de vida e integração local. (ACNUR Brasil, 2022).

3.2.2 As Agências da ONU e a linha de atuação

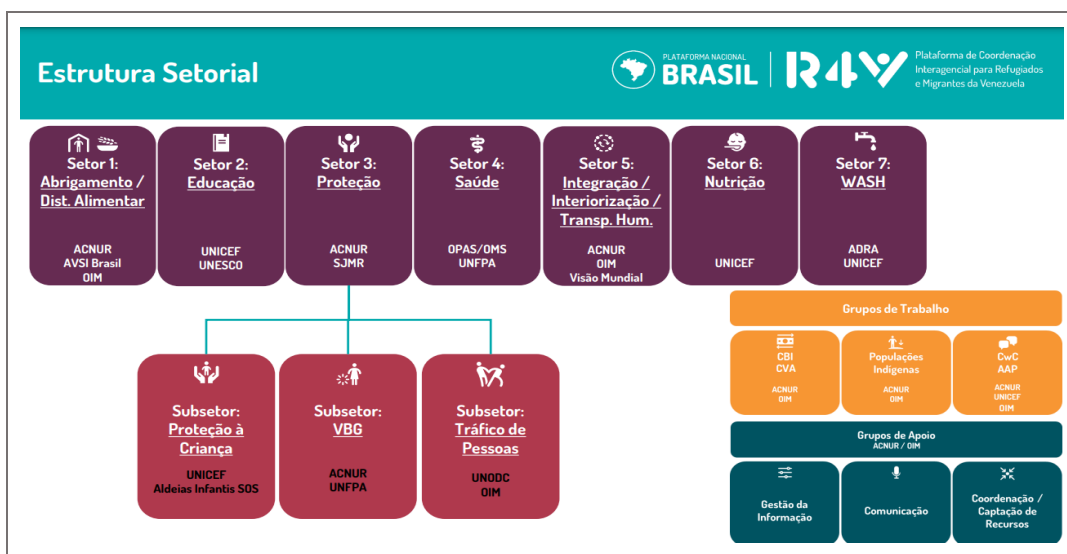
Em sua obra *Sapiens*, Harari (2015, p. 400) afirma que “Uma vida cheia de sentido pode ser extremamente gratificante mesmo em meio a adversidades”. Se é assim, nos cinco anos da história da Operação Acolhida, certamente desafiadora, porém com inúmeros resultados otimistas, foi construída uma trajetória de acolhida rica de sentidos com a dedicação e com o comprometimento das Agências, dos Fundos e dos Programas das Nações Unidas na construção e implementação de ações de cuidado e de atenção, que foram e são fundamentais para a população beneficiada.

Nesse processo de governança conjunto, aliado à capacidade desses atores de formular e implementar as suas políticas públicas de maneira coordenada para apoiar a resposta, destacam-se os Organismos Internacionais – uma resposta conjunta às pessoas em situação de deslocamento forçado para não deixar ninguém para trás; e o que é ainda mais importante, garantir-lhes assistência e proteção humanitária no acolhimento.

Não é demais destacar este ponto: a resposta ao deslocamento forçado de venezuelanos representou o incremento das ações das agências da ONU no Brasil, pois não só o número de pessoas Refugiadas e de solicitantes da condição de Refugiado cresceu exponencialmente, mas aumentou também a própria dinâmica de atuação dessas organizações, numa perspectiva protetiva e operacional mais ampla.

Cumprir pontuar que nesse contexto as agências da ONU reúnem um corpo técnico que atua em vários eixos e respectivos setores da operação no Brasil. Seu objetivo consiste em consolidar um espaço de coordenação conjunta, garantir a coesão e a eficácia de ações transversais de maneira a atender às especificidades de pessoas venezuelanas. Nesse sentido, ações conjuntas são promovidas, como compartilhamento de informações e experiências, discussão de propostas de ação e maximização da atuação e apoio do Sistema ONU à resposta aos Venezuelanos no Brasil. Exemplificando, as principais linhas de atuação, conforme mostra a Fig. 9, abaixo, e respectivos setores são:

Figura 9 – Principais linhas de atuação – Relatório Anual 2022



Fonte: [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/brazil>>. [Consultado em 19/7/2023].

Ao retomar os pilares da Operação Acolhida, o ACNUR e a OIM inserem-se em todos os pilares. Isso posto, em relação ao primeiro pilar foram criadas estruturas capazes de organizar os serviços de atendimento, recepção e acolhimento dos refugiados e migrantes venezuelanos na entrada no país, o Posto de Recepção e Identificação (PRI) e o Posto de Triagem (PTrig). É imperioso mencionar que o PRI é o local onde se obtém visto de entrada em território brasileiro, cartão do Sistema Único de Saúde (SUS), as vacinas obrigatórias do Programa Nacional de Imunização (PNI) e é também onde as populações são orientadas sobre as possibilidades de documentação no Brasil.

Nesses espaços de recepção de primeiro contato, tem-se a presença do ACNUR e da OIM, órgãos que possibilitam identificar as necessidades mais imprescindíveis dessas populações para melhor encaminhá-las aos procedimentos seguintes. No abrigo, cuja contribuição de ambas as organizações se revelou, num primeiro momento, para atender às populações em situação de rua, hoje, todavia, se transformou e atualmente, segundo o ACNUR, só no Estado de Roraima, há aproximadamente 10 mil vagas de abrigo.

Na terceira e última etapa, de integração e de interiorização, há um esforço e trabalho conjunto de reintegrar essas pessoas ao mercado de trabalho, à vida econômica e social ao promover esperança e novas oportunidades por meio de ações estratégicas. Merecem menção, também, os principais setores envolvidos e as respectivas ações desenvolvidas pelas agências do sistema ONU.

Implementado desde 2021 pelas organizações ONU Mulheres (2020), ACNUR e Fundo de População da ONU (UNFPA, 2023), o programa Empoderamento Econômico de Mulheres Refugiadas e Migrantes (MOVESE) pretende garantir que políticas e estratégias de governos, empresas e instituições públicas e privadas fortaleçam os direitos econômicos e as oportunidades de desenvolvimento entre venezuelanas refugiadas e migrantes. Dessa forma, capacita venezuelanas para o mercado de trabalho, apoia em relação ao acesso à informação e aos serviços básicos de saúde sexual e reprodutiva para mulheres migrantes e/ou refugiadas e em situação de vulnerabilidade social e violência de gênero, promove a apresentação de demandas de políticas públicas para melhor acesso a direitos fundamentais a governos por meio dessas meninas e mulheres.

Somente no ano de 2023, o Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), já atuou em frentes como a recuperação nutricional de crianças indígenas Yanomami, ike'uanas e sanumãs com desnutrição; em parceria com o Instituto Pirlampos e o Serviço Social do Comércio de Roraima (Sesc-RR) lançou o programa de rádio “Súper Panas na Rádio”, que leva informações sobre cultura, saúde mental e educação para as famílias refugiadas e migrantes.

Nessa esteira, promoveu mutirão com parceiros locais dentro do programa “Fora da Escola Não Pode”, matriculando 1.244 crianças e adolescentes, e realiza diariamente o acompanhamento de gestantes adolescentes com vistas à promoção da saúde, ênfase para o pré-natal e o cuidado nutricional (Unicef Brasil, 2023). Além disso, concentra diversas ações relativas a acesso a direitos como Água potável, Saneamento e Higiene (WASH, sigla em inglês), com especial atenção às necessidades das mulheres e meninas e das pessoas refugiadas em situação de vulnerabilidade.

Em fevereiro de 2023, o Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids (Unaids) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) promoveram a Oficina para Fortalecimento da Capacidade de Gestão das Organizações da Sociedade Civil (OSC), com o objetivo de contribuir para a resposta ao HIV no contexto migratório ao compartilhar informações estratégicas e fortalecer a sustentabilidade das OSC participantes que prestam serviços às pessoas vivendo com HIV/Aids e outras populações-chave para o HIV, como profissionais do sexo, população LGBTQIA+ e população migrante e refugiada (Unesco, 2023).

Unaid e Unesco também promoveram um curso de extensão cujo tema “Saúde, Educação e Migração: Vulnerabilidades, Diversidade e Direitos” abordou temas essenciais como, “diversidade e acesso”, “barreiras de acesso”, “comunicação e direitos” que estão relacionados às necessidades diárias dessas populações mais vulneráveis (Unaid, 2023b).

Em 2020, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolveu, em parceria com o a OIM, o ACNUR e o Ministério do Trabalho e Previdência brasileiro, no âmbito da campanha “Proteja o Trabalho”, um site com informações sobre a legislação trabalhista brasileira, relações de trabalho e emprego para os Refugiados e Migrantes entrantes no Brasil.

Devem ser ressaltados ainda o papel da OIM e o trabalho primoroso realizado ao longo dessa trajetória de acolhida. Ante a sua competência para promover migração humana, ordenada, pacífica, bem como a prestação de serviços a esses migrantes e aos governos, no Brasil a OIM trabalha em estreito diálogo com governos, sociedade civil e outras organizações internacionais, buscando contemplar os seis eixos de sua missão precípua: proteção e assistência ao migrante; imigração e gestão de fronteiras; mobilidade laboral e desenvolvimento humano; migração e saúde; pesquisa e política migratória; e operações e emergências.

Portanto, a OIM tem atuado no Estado de Roraima em todas as etapas que compõem a resposta, a começar pela cidade fronteiriça de Pacaraima, onde mantém equipe fronteiriça de apoio a essa população. É válido lembrar que toda atuação dessa agência é pautada pela articulação com autoridades públicas e coordenação com outras agências do sistema ONU. No tocante à documentação, em Boa Vista e municípios do estado a OIM apoia a regularização na Polícia Federal e outras organizações como a Cáritas.

Já na assistência emergencial, de acordo com relato da Coordenadora da OIM, a Organização presta apoio ao acesso a benefícios como alimentação, itens de higiene e primeiros cuidados em saúde. Além disso, constrói com a rede local iniciativas de prevenção e enfrentamento do tráfico de pessoas.

Com efeito, destacam-se os esforços na estratégia de interiorização, área em que a OIM atua ativamente nas operações com outras agências da ONU, em um trabalho conjunto, todavia, oferecendo apoio técnico, logístico e todas as orientações necessárias para a completude dessa última fase. Além disso, financia passagens aéreas para o retorno, promove ações de fortalecimento para melhorar as capacidades institucionais dos atores do sistema de justiça e capacitações profissionais em parceria com diversas entidades públicas e privadas àqueles aptos a interiorização.

3.3 As Boas Práticas Consolidadas e os Desafios Futuros

Em uma de suas últimas obras, Bauman (2017, p. 24) alerta que “(...) a humanidade está em crise – e não há outra saída senão a solidariedade dos seres humanos”. Ainda de acordo com o autor (*cit. in Kant 2008*¹¹), o princípio da hospitalidade universal não é uma questão de filantropia, mas de direito. Significa dizer que um estrangeiro não deve ser tratado de forma hostil por estar em território alheio, ao contrário, a ele devem ser oferecidas condições de sobrevivência e de integração à sociedade, para que possa reconstruir a sua vida e a da sua família no país que o acolheu.

Ao longo de cinco anos de história da Operação Acolhida, não é de se duvidar que os desafios e aprendizados sejam inúmeros para as organizações que atuam na resposta humanitária. A última etapa dos três eixos de atuação demonstra que as modalidades de interiorização têm sido valiosas, sobretudo para aqueles que não conseguem emprego ou não desejam permanecer no Estado de Roraima.

No entanto, frise-se que a chegada de populações mais vulneráveis e com maiores dificuldades de acessar oportunidades de trabalho e de integração social – como mulheres chefes de famílias monoparentais, famílias numerosas, pessoas com deficiência (PCDs), pessoas indígenas, idosas, LGBTIQAP+ e com condições médicas de saúde – tem desafiado os envolvidos na Operação Acolhida a trabalharem a partir de uma abordagem interseccional. Ou seja, a partir da compreensão de que as pessoas venezuelanas não estão apenas sob risco da xenofobia pela sua nacionalidade, mas também de desigualdades de gênero, do racismo, do etarismo, da homofobia, entre outros, que afetam sua experiência no Brasil.

Nesse sentido, é importante destacar as ações dos diferentes atores sociais que compõem os esforços para a boa governança das migrações venezuelanas ao Brasil. Sabe-se que dentro do estado existem grupos organizados de atuação na resposta humanitária. As diversas organizações públicas ou privadas presentes no território se organizaram em grupos, tais como: grupo de abrigo; grupo de apoio às populações em situação de rua;

¹¹ Cf. Kant, I. 2008. *A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico*. Tradução: Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior. p. 20.

grupo de interiorização e integração; *WASH*; educação para desenhar estratégias, trabalhar harmonicamente e sem sobreposição de tarefas.

Para além do apoio territorial, há também o suporte fora dele – por exemplo, o amparo à integração socioeconômica em 13 estados brasileiros liderado pela OIM cuja função é mobilizar redes locais para receber as pessoas vindas da interiorização e garantir sobretudo a articulação dessas redes ao prover vagas de emprego naquele estado. Essa articulação com as organizações da sociedade civil, portanto, é peça-chave nessa etapa, para assegurar oportunidades principalmente ao público de mulheres, jovens e indígenas, que são populações prioritárias, uma vez que historicamente enfrentam mais desafios no ingresso no mercado de trabalho.

De acordo com o último informe de empregabilidade da Operação Acolhida, das contratações locais totais 59% das vagas foram ocupadas por homens e 41%, por mulheres (OIM Brasil, 2023). Em consonância com esse cenário de boas práticas, destaca-se o programa MigraCidades, que fortalece a governança migratória em diversos estados do Brasil. Estruturada via plataforma, o MigraCidades é resultado de uma parceria entre a OIM, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (OIM Brasil, 2021). Tem como objetivo central o de contribuir para a construção e a gestão de políticas migratórias de forma qualificada e planejada, assim como prevê a Meta 10.7 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, que prevê uma migração ordenada, segura, regular e responsável. Para tanto, busca capacitar atores locais, impulsionar o diálogo migratório, certificar o engajamento dos governos em aprimorar suas ações e dar visibilidade às boas práticas identificadas nos estados e municípios brasileiros.

A plataforma conta com treinamentos e um processo de certificação que partem da experiência global da OIM e do conhecimento da UFRGS e da Enap sobre a realidade brasileira. Sob a perspectiva de assistir os governos locais, além de fortalecer políticas migratórias, o MigraCidades conta ainda com dez dimensões da governança migratória, apresentadas na Fig. 10.

Figura 10 – Dez dimensões da governança migratória



Fonte: [Em linha]. Disponível em <<https://www.ufrgs.br/migracidades/a-plataforma-migracidades-2/10-dimensoes-da-governanca-migratoria/>>. [Consultado em 2/8/2023].

Por sua vez, essa plataforma desenvolveu um conjunto de indicadores que permitem a avaliação das capacidades, ao constatar as fragilidades e carências de determinado estado ou município, para conjuntamente reparar tais necessidades. Além disso, um outro elemento essencial é o selo MigraCidades, que fortalece as boas práticas dos que possuem experiências inovadoras no atendimento a essas populações, bem como promove o estímulo na construção de novas outras experiências.

Tendo em vista os aspectos apresentados, estratégias conjuntas são necessárias para garantir o acesso à justiça e a proteção dos direitos humanos, dia a dia, das populações em deslocamento. Anote-se que a governança é o grande diferencial nesse cenário, pois há uma articulação bem definida entre esses diversos atores, bem construída em múltiplos temas e sustentada em parceria há cinco anos. Essa estratégia conjunta permite, igualmente, compreender as especificidades de pessoas migrantes, possibilitando o aumento de ações e políticas orientadas para garantir proteção, diminuir iniquidades e promover o desenvolvimento sustentável para todos.

3.3.1 A Força-Tarefa para Logística Humanitária (FT Log HUM)

Conforme define a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC, 2023), logística humanitária compreende um conjunto de procedimentos e técnicas direcionados para a mobilização de atores, conhecimentos e recursos, cujo objetivo é prestar assistência a comunidades atingidas por desastres naturais ou outras situações que as colocam em situação de vulnerabilidade. Nesse debate, pode-se afirmar ainda que a logística humanitária é uma área da logística destinada ao planejamento e à implantação de procedimentos primordiais para a mobilização de indivíduos, recursos e conhecimentos para prestar apoio a comunidades acometidas por desastres (SOUZA, 2012).

Diante da diáspora Venezuelana e sua intensificação a partir de 2016 (Kanaan, 2019, p. 13), aliadas ao contingente desordenado de venezuelanos desassistidos e em acentuada situação de extrema vulnerabilidade nas ruas e praças públicas de Pacaraima e de Boa Vista, o Governo Federal deliberou medidas instituindo o Comitê Federal de Assistência Emergencial, que decretou emergência social e dispôs de medidas de assistência para acolhimento a essas populações. Esse comitê, é composto por dez Ministérios e conta com a participação de organismos internacionais e com a sociedade civil, todavia, é presidido pela Casa Civil e tem o Ministério da Defesa (MD) como sua Secretaria Executiva.

Os Ministérios envolvidos articularam, priorizaram e desenvolveram ações específicas para a região, além de incrementar os repasses para ela. Foram também criados três subcomitês por meio de resoluções: o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima; o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; e o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.

Para operacionalizar as ações logísticas e de infraestrutura determinadas pelo Comitê, o MD criou a Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima (FT Log Hum).

A FT Log Hum tem a missão de cooperar com os governos federal, estadual e municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (Kanaan, 2019, p. 15).

Relata ainda Kanaan (2019) que houve certa dificuldade inicial do planejamento operacional devido ao seu ineditismo. Meirim (2012) destaca algumas características que apontam desafios à logística humanitária:

- Infraestrutura – na maioria das situações é danificada pelo desastre, gerando obstáculos para a chegada de recursos e à retirada de indivíduos.
- Recursos Humanos – Há excesso de voluntários sem treinamento apropriado, heróis movidos pela emoção, personalidades querendo aparecer, indivíduos que chegam até o local sem domínio do idioma.
- Materiais – O que é essencial? Para onde deve ser destinado? Acúmulo de doações no início, ocasionando perdas e desperdícios de alimentos.
- Ausência de processos coordenados – Dados, indivíduos e insumos.

Todavia, e dadas as experiências ulteriores das Forças Armadas Brasileiras em Missões de Paz e em ações na Amazônia, a FT Log Hum exerceu na época e até os dias de hoje papel central para o sucesso da então conceituada Operação Acolhida.

A capacidade de resposta e de mobilização na montagem de 13 abrigos em um mês, a organização e a montagem de toda a infraestrutura de abrigamento, segurança, transporte local, transporte aéreo, compra de materiais e equipamentos para as instalações demonstram não somente a capacidade exemplar das Forças Armadas do Brasil na resposta humanitária, bem como a concretude de ações de longo prazo para garantir o acolhimento e a proteção adequados.

É válido mencionar as evoluções locais e prosperidades que ocorreram durante esse processo. No município de Pacaraima, por exemplo, não havia internet para realizar a regularização migratória, ou até mesmo saneamento básico adequado para atender a população toda. Logo, as populações chegavam até aquela cidade e tinham que caminhar quilômetros para realizar o processo de regularização na cidade de Boa Vista. Hoje, não somente Pacaraima possui internet, mas também todos os postos de atendimento da Operação Acolhida, centros escolares, centros de treinamento – além da própria cidade.

Reforça Martine (2005) que a imigração intrinsecamente não deve ser vista como um problema, uma vez que traz inúmeros benefícios. Para além de ser um processo natural, que tende a aumentar com a globalização e o aumento do fluxo de capitais e

mercadorias, a imigração cumpre um importante papel no mercado de trabalho interno, pois os imigrantes preenchem espaços vazios na cadeia produtiva nacional não ocupados por trabalhadores nacionais.

Existem, como já foi evidenciado, fatores positivos da imigração, inclusive aplicáveis à realidade brasileira, e que têm sua presença justificada neste estudo pela necessidade de demonstrar que a imigração, por si só, não deve ser associada a um diagnóstico de crise, ao contrário, essas foram apenas algumas das vantagens para os estados receptores. Em uma perspectiva integral, no entanto, as benesses da imigração se traduzem em um desenvolvimento sustentável comum, uma vez que oportunidades e prosperidades foram construídas em um estado em falência, que atualmente vislumbra um cenário bastante distinto.

3.3.2 Operação Acolhida, R4V, Organizações parceiras e Governança

A Operação Acolhida é considerada uma experiência inédita e singular de governança migratória destinada a pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela. O desenho desse sistema de governança, a capacidade de interlocução e o trabalho conjunto envolvendo governo federal, organismos internacionais e a sociedade civil são fatores atribuídos ao grande sucesso da operação. Pode-se afirmar que a qualidade das respostas estatais e sociais no campo das políticas e ações migratórias de assistência humanitária no Brasil permanecem até os dias de hoje, uma vez que esse assunto não se esgotou em si, dadas a sua relevância e aplicabilidade, além de existir uma articulação muito bem alicerçada e mantida, fortalecendo sua existência.

Em sua obra *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2013, p. 116), Secchi traz à luz contemporânea o conceito de governança pública. Menciona que na literatura de administração pública e ciências políticas a governança é compreendida como um modelo de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas. Com propriedade, complementa ainda o autor que governança denota pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar o processo de elaboração dessas políticas públicas.

Tal modelo passa a ser legitimado a partir parcerias, coordenações interorganizacionais de implementação de políticas públicas, com mecanismos participativos delineados e de deliberação e avaliação dessas mesmas políticas.

Posto isso, é importante ressaltar três conceitos que permeiam a governança: atores, políticas públicas e pluralismo. Atores no processo de política pública são aqueles determinados a influenciar, sensibilizar, opinar sobre a agenda, bem como estudar e elaborar propostas que serão convertidas em ações. Uma política pública, de acordo com Secchi (2013, p. 2), é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente importante. Já o pluralismo diz respeito à capacidade que diversos atores têm de responder e influenciar as decisões e os caminhos tomados pela comunidade política (Secchi, 2013, p. 122).

Tendo em conta esse tripé, e no que tange ao desenho da governança migratória do fluxo venezuelano, a Operação Acolhida contou com uma rara e vasta articulação e o engajamento entre os diversos atores participantes, construindo e implementando capacidades em torno da resposta humanitária. Segundo Sanjurjo (2023, p. 109), avalia-se que a resposta do Brasil ao fluxo venezuelano constituiu-se em uma experiência positiva em termos de ampliação da capacidade institucional de assistência social e humanitária a migrantes e refugiados no Brasil. Importa reforçar que o fenômeno migratório, repleto de interfaces, necessita de atuação conjunta, de forma integrada e articulada, sem sobreposições de atividades, de forma a garantir direitos e proteção a todas as pessoas.

Destaca-se aqui o papel da sociedade civil organizada, que ao lado desse entendimento atuou nas primeiras ações de acolhimento de pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela, as quais foram acolhidas por entidades religiosas e instituições da sociedade civil que já atuavam em prol da população em situação de vulnerabilidade social em Roraima, mesmo antes da instalada Operação Acolhida. Igualmente, assumiram o papel da assistência humanitária, no fornecimento de alimentos e abrigo temporário a migrantes em situação de vulnerabilidade (Sanjurjo, 2023, p. 51).

A respeito dessa temática do engajamento sociedade civil, interessa anotar que, conforme menciona Sanjurjo:

De modo geral, a questão migratória foi comumente tratada como temática não prioritária e de pouca relevância no âmbito da gestão e debates públicos. Considerando que até 2010 a tendência foi de destinação e concentração de imigrantes em capitais e regiões metropolitanas das regiões sul e sudeste do Brasil que contam com melhor estrutura de equipamentos e serviços públicos (de saúde, educação e assistência social) – pessoas migrantes têm sido atendidas e absorvidas, ainda que de forma parcial e insuficiente, pelos serviços ali já disponíveis ou, mais recentemente, por serviços criados para atender esse público específico (Sanjurjo, 2023, p. 31-32).

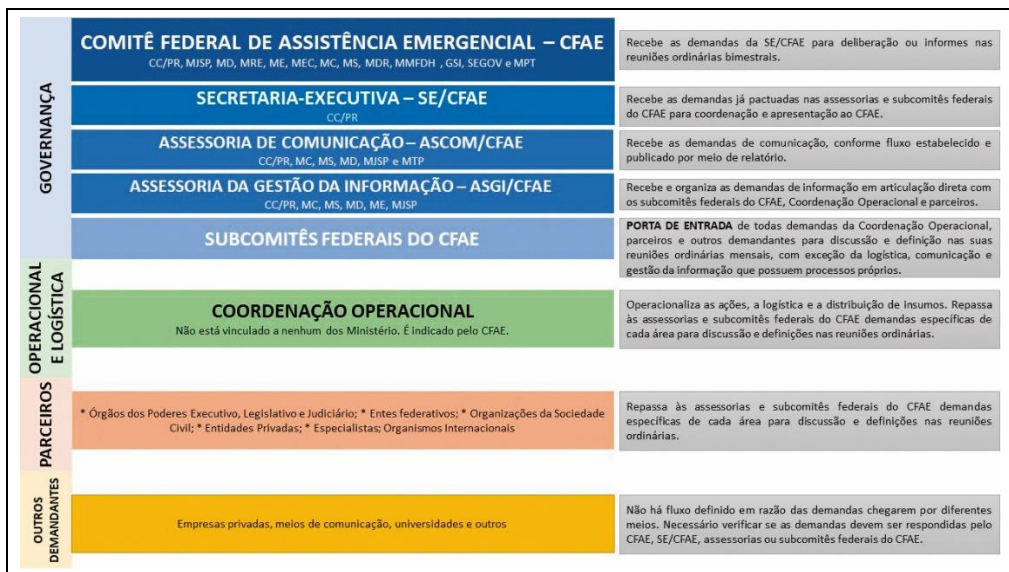
Com efeito, ao longo dos últimos anos e com o boom migratório em 2016, para amenizar certas brechas, organizações da sociedade civil, entidades religiosas, associações de migrantes, universidades, organizações internacionais – foram se constituindo como atores-chave da governança migratória no Brasil, participando não apenas do aprimoramento da legislação migratória vigente, mas especialmente oferecendo serviços de atendimento especializado a pessoas migrantes e refugiadas garantindo-lhes diariamente seus direitos (Sanjurjo, 2023, p. 32).

Em face de todas as considerações, importa, ainda, ilustrar a estrutura de governança no âmbito da Operação Acolhida e parceiros apoiadores, conforme as Fig. 11 e 12.

Figura 11 – Estrutura de Governança



Migrantes e Refugiados Venezuelanos no Brasil:
Acesso aos cuidados em saúde e os desafios no pós-pandemia



Fonte: [Em linha]. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>.

Figura 12 – Parceiros apoiadores e implementadores da Operação Acolhida



Fonte: [Em linha]. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>.

CONCLUSÃO

“A história da nossa luta finalmente tornou-se conhecida. Perdemos a nossa casa o que significa a familiaridade da vida quotidiana. Perdemos a nossa ocupação o que significa a confiança de que tínhamos algum uso neste mundo. Perdemos a nossa língua o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos, a expressão impassível dos sentimentos.”

(Hannah Arendt, *Nós, os Refugiados*, 1943)

A complexidade e a heterogeneidade dos deslocamentos venezuelanos ainda denotam os desafios humanitários cotidianos ante as análises dos movimentos migratórios do sul global na implementação de políticas públicas contínuas, no acesso aos serviços básicos e nos avanços regulatórios, de maneira a fortalecer a promoção de condições de uma migração segura, ordenada e regular. Com um número expressivo de pessoas em movimento, testemunham-se momentos únicos de solidariedade aos migrantes e refugiados longe de seus lares. É certo que os deslocamentos impactam sobremaneira a vida de cada um de nós, todavia os esforços devem permanecer em sua função precípua, o de assegurar os direitos humanos de todas as pessoas em movimento, protegendo comunidades e construindo sociedades mais acolhedoras e inclusivas.

A importância e a urgência da discussão sobre o acesso à saúde para migrantes e refugiados ganharam protagonismo inédito em tempos de pandemia, isso porque durante esse período as fragilidades existentes foram ampliadas e novos desafios foram introduzidos para as populações mais vulneráveis, incluindo as pessoas deslocadas da Venezuela. As experiências positivas ocorridas nesse tempo foram fundamentais para se avançar na construção de espaços de saúde resilientes, renovados e fortalecidos. Se, por um lado, a COVID-19 intensificou uma crise sanitária já instalada no Estado de Roraima, por outro, ampliou espaços na busca de uma governança baseada em cooperação de forma que atendessem às necessidades dos mais vulneráveis. Dessa maneira, e apesar dos imensos desafios, como as estratégias de prevenção timidamente disseminadas, o plano de resposta humanitário brasileiro promoveu condições para que o Sistema Único de Saúde pudesse arrefecer e reagir tempestivamente em resposta à crise.

É importante ressaltar que para se considerar plenamente a proteção das pessoas migrantes e refugiadas é imperativo reconhecer que o direito à saúde é indispensável para

o exercício de outros direitos humanos. O direito à saúde deve estar no centro dos direitos fundamentais, e representa a salvaguarda mínima da dignidade humana das pessoas nos fluxos migratórios, bem como compreende o princípio da não discriminação.

Restrições ao exercício do direito à saúde dos migrantes e refugiados expõem essa população a diversos riscos, ao passo que aumentam as desigualdades em saúde e disparidades socioeconômicas, e podem ser ainda mais prejudiciais do que os problemas que elas pretendem resolver, até mesmo durante as crises sanitárias. Em lugar de restringir acessos, é preciso adotar medidas de saúde pública nesses locais, principalmente no que tange à adequação dos sistemas de informação, desburocratização desse acesso, às barreiras linguísticas no acolhimento e atendimento em saúde, ao recrudescimento das diferenças culturais, e monitoramento dos determinantes sociais em saúde. Além disso, a busca pelo fortalecimento da igualdade de condições e equidade de ações para toda a população (migrante ou não) e o incremento da participação social a fim de assegurar teoria e prática em saúde.

Sobre isso, cabe ressaltar que os tratados internacionais de direitos humanos, as demais normas infralegais e sua incorporação nas leis nacionais têm função essencial para a proteção da população deslocada. A Declaração Universal dos Direitos humanos confere a todo Estado o dever de garantir a proteção dos membros da sua sociedade de todo tipo de discriminação, afirmando a igualdade de direitos e o imperativo respeito, independentemente de identidade de gênero, raça, ou cor de pele, origem nacional. Esse dispositivo caracteriza os direitos humanos como universais, indivisíveis, inalienáveis para além de um mecanismo valioso para o avanço e o bem-estar de todas as pessoas.

Nesse cenário, de pessoas em movimento, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade carecem de recursos protetivos para defender seus direitos e garantir proteção. Para identificar, intervir e resolver situações de vulnerabilidade, são necessários recursos, capacidades e conhecimentos jurídicos sobre os fluxos migratórios, que dependem de um contexto normativo adequado. Legislações migratórias restritivas, facilitam rotas de migração irregulares e inseguras, incluindo redes de exploração, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes. No entanto, legislações inclusivas fomentam vias regulares e seguras não somente para aqueles em movimento, mas também para os atores governamentais e tantos outros relevantes que protegem, incluem e integram esses migrantes.

Dessa maneira, as políticas migratórias inclusivas que promovem a regularização são uma estratégia central de resposta à crise, esse fenômeno foi comumente demonstrado durante a pandemia da COVID-19. Desde o Processo de Quito o tema da regularização migratória volta a ser basilar para tratar a ampla garantia e o acesso aos direitos humanos. Com isso, o Brasil segue avançando, uma vez que é signatário de diversos tratados internacionais e é também referência pela forma como atende às demandas regulatórias de migração priorizando tais pessoas.

A Lei de Refúgio brasileira (n.º 9.474/1997) e a Lei de Migração brasileira (n.º 13.445/2017) estabelecem um marco legal abrangente e alinhado às normas internacionais de direitos humanos; mais recentemente, a aprovação do rito simplificado para refúgio de pessoas LGBTQIAP+ levou adequado protagonismo ao garantir proteção e a promoção de direitos dentro de um rol simplificado de regularização, vez que o refúgio de pessoas LGBTQIAP+ emerge tanto como uma forma de escapar às perseguições quanto como uma busca de espaços em que elas possam ter direitos, para além do direito de expressar suas identidades outrora negadas. Não obstante, esses mecanismos jurídicos e sua aplicabilidade necessitam ser revisitados de maneira que permaneçam em constante aprimoramento para afastar a perda de sua eficácia ou de sua força nesse cenário, fomentando, desse modo, uma vida mais digna, segura e autônoma dessas populações.

Tal qual o percurso plural desta dissertação, as conclusões se mostram, do mesmo modo, multifacetadas. Ainda assim, e com todas as ressalvas quanto aos desafios que a narrativa do deslocamento traz consigo, entende-se que a resposta humanitária brasileira inovou, enlaçada pelas iniciativas plataforma R4V, Operação Acolhida e FT Log Hum – todas alinhadas sobretudo a um exemplar processo de governança bem-sucedido, transformando-as numa das principais contribuições do Brasil para o restante do mundo na resposta humanitária.

A capacidade em dar respostas bem-sucedidas às questões referentes às pessoas em movimento depende de esforço conjunto entre Estado, parceiros privados e sociedade civil, de maneira integrada e institucionalizada. Em 2018, o Secretário Geral da ONU solicitou à duas agências da ONU que coordenassem respostas operativas interagências diante do acentuado fluxo migratório. Surge, pois, a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V a fim de coordenar ações conjuntas para a promoção de acesso a direitos, serviços básicos, proteção e integração dessa população – além de elaborar e

implementar um Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes em apoio aos Governos da região sob uma estratégia humanitária integrada que permite a coerência e complementariedade da resposta das organizações parceiras, permitindo um balance entre intervenções enfocadas na assistência emergencial imediata e ações que permitem o nexo humanitário-desenvolvimento-paz, respondendo a necessidades de resiliência e integração a longo prazo.

Ainda em meio a um cenário de incremento significativo migratório e, sobretudo, à necessidade de resposta imediata, surge a denominada Operação Acolhida – uma ação conjunta, de caráter emergencial e humanitário, composta pelas forças armadas, agências internacionais, organizações não-governamentais, bem como diversos atores da esfera federal, estadual e municipal. Para além de seus 3 eixos principais, a Operação Acolhida é reconhecida mundialmente pelo seu caráter inovador na resposta humanitária, e, sobretudo, pela excelência em governança, ao dialogar amplamente e ao coordenar esforços envolvendo governo federal, organismos internacionais e a sociedade civil na resposta humanitária.

A narrativa protetiva humanitária a partir desse cenário, além de renovar a tradição da hospitalidade que permeia a trajetória brasileira, inovou seu protagonismo histórico em liderar pautas de proteção da dignidade da pessoa humana. A ocupação desses espaços reforça principalmente a centralidade do tema, reitera sua importância e corrobora o centro desta dissertação. Isso porque, ao olhar para tal estrutura de governança, um propósito que incluiu todos em deslocamento nos é apresentado, de pertencimento, de dignidade, de direitos e de liberdade.

Todos os dias pessoas deixam as casas em busca de segurança, esperança, acolhimento, oportunidades e dignidade. Nessa trajetória de deslocamento, enfrentam o impacto da violência, da discriminação, da fome – e tantos outros reveses de diferentes ordens, alguns até inimagináveis. Oferecer o melhor que há em cada um de nós, quando essas pessoas são atingidas pelas crises e apoiá-las em cada etapa do caminho, é tarefa constante. Encorajá-las a legitimar o recomeço da sua vida em face do esvaziamento provocado pelo deixar os lares, ampará-las no reconectar-se à próxima etapa dessa jornada não deve cessar, mas permanecer como uma das nossas próprias políticas de solidariedade, ao passo que a insistência pela vida em todas as suas dimensões ainda é a melhor travessia.

REFERÊNCIAS

ACNUR Brasil. (2019). *Especialistas em direitos da ONU pedem mais proteção aos refugiados LGBTI*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/02/especialistas-em-direitos-da-onu-pedem-mais-protecao-aos-refugiados-lgbti/>>. [Consultado em 18/7/2023].

ACNUR Brasil. (2021). *Entenda os principais desafios das pessoas refugiadas no Brasil*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2021/11/18/entenda-os-principais-desafios-das-pessoas-refugiadas-no-brasil/>>. [Consultado em 18/7/2023].

ACNUR Brasil. (2022). *O ACNUR Antes e Depois da Operação Acolhida: Uma Análise à Luz da Resposta Humanitária Brasileira*. [Em linha]. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes_e_depois_da_Operacao_Acolhida-1.pdf>. [Consultado em 18/7/2023].

ACNUR Brasil. (2023). *Dia Mundial do Refugiado*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/diadorefugiado/>>. [Consultado em 18/7/2023].

ACNUR. (1951). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. [Em linha]. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. [Consultado em 18/7/2023].

Arendt, Hannah. (1989). *Origens do Totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

Ayres, J. R. *et al.* (2009). O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios. In: D. Czeresnia (Org.). *Promoção da Saúde: Conceitos, Reflexões, Tendências*. 2 Ed. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Baeninger, R. e Silva, J. C. J. (Coord.). (2018). *Migrações Venezuelanas*. [Em linha]. Disponível em

<https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/migracoes_venezuelanas%2520%25281%2529.pdf>. [Consultado em 21/7/2023].

Bahar, D. (2018). *La Crisis de Refugiados en Venezuela Excederá a la de Siria; Debemos Ayudar*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.brookings.edu/es/articles/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-excedera-a-la-de-siria-debemos-ayudar/>>. [Consultado em 28/3/2023].

Bauman, Z. (1999). *Globalização: As Consequências Humanas*. Tradução Marcus Pencil. Rio de Janeiro: Zahar.

Bauman, Z. (2017). *Estranhos à Nossa Porta*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Zahar.

Bobbio, Norberto. (2004). *A Era dos Direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier.

Brasil. (1997). Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 15822.

Brasil. (2000). *Sistema Único de Saúde (SUS): Princípios e Conquistas*. Brasil, DF: Ministério da Saúde.

Brasil. (2017). Lei n.º 13.445 de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1.

Brasil. [Constituição (1988)]. (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

Brasil. Casa Civil. (2023). *A Operação Acolhida*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>>. [Consultado em 18/7/2023].

Brasil. Portal de Imigração. (2022). *Informações Gerais*. [Em linha]. Disponível em <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-subcomite>>. [Consultado em 21/7/2023].

Castro, M. (2020). *Militarização e Necropolítica da Fronteira: As Respostas do Brasil à Crescente Migração Venezuelana*. Rio de Janeiro: Mural Internacional. vol. 11.

Doocy *et. al.* (2019). Venezuelan Migration and the Border Health Crisis in Colombia and Brazil. *Journal on Migration and Human Security*, 7(3), pp. 79-91, Sep.

Global Council on Inequality, AIDS and Pandemics. (2021) *Inequality drives pandemics*. [Em linha]. <<https://www.inequalitycouncil.org/>>. [Consultado em 17/7/2023].

Harari, Y. N. (2015). *Sapiens: Uma Breve História da Humanidade*. Tradução: Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM.

IFRC. (2023). *Our History and Archives*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.ifrc.org/who-we-are/about-ifrc/our-history-and-archives>>. [Consultado em 4/8/2023].

Instituto Tricontinental. (2023). Um Legado Estratégico: o Pensamento Revolucionário de Hugo Chávez 10 anos após sua partida. *Brasil de Fato*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2023/03/05/um-legado-estrategico-o-pensamento-revolucionario-de-hugo-chavez-10-anos-apos-sua-partida>>. [Consultado em 17/7/2023].

Jubilut, L. L. (2007). *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Orçamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método.

Kanaan, G. F. (2019). Operação Acolhida: A Maior Operação Conjunta-Interagências e de Natureza Humanitária no Brasil. *Doutrina Militar Terrestre em Revista*. pp. 10-29, abr./jun. [Em linha]. Disponível em <<http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/2351/1904>>. [Consultado em 18/7/2023].

Kant, I. 2008. *A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico*. Tradução: Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior. p. 20.

Levitsky, S. e Ziblatt, D. (2018). *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar.

Levy-Carciente, S. (2013). *Venezuela: la Imperiosa Necesidad de Reglas de Juego Adecuadas*. In: Documento del Observatorio Económico Legislativo de Cedice. [Em linha]. Disponível em <https://paisdepropietarios.org/propietariosve/wp-content/uploads/2019/06/02_reglasdejuego.pdf>. [Consultado em: 4/8/2023]

Malamud, C. e Nuñez, R. (2019). *La Crisis de Venezuela y el Tablero Geopolítico Internacional*. *ARI*, 24, pp. 1-11.

Marandola Jr., E. e Gallo, P. M. D. (2010). Ser Migrante: Implicações Territoriais e Existenciais da Migração. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, 27(2), pp. 407-424, jul./dez. p. 407. [Em linha]. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/rzmFzZWXRmzVHZhFGWSR6wn/?format=pdf&lang=pt>>. [Consultado em: 4/8/2023].

Martine, G. (2005). A globalização inacabada. Migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 19(3), pp. 3-22, jul./set. [Em linha]. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/spp/a/ddmq64Q3LR7dwYJYcNR4pQf/>>. [Consultado em: 4/8/2023].

Martuscelli, Patrícia Nabuco. (2022). Os 25 anos da Lei Brasileira de Refúgio: entre avanços e retrocessos. *Migramundo*. [Em linha]. Disponível em <<https://migramundo.com/os-25-anos-da-lei-brasileira-de-refugio-entre-avancos-e-retrocessos/#:~:text=A%20solicita%C3%A7%C3%A3o%20de%20ref%C3%BAgio%20e%20demais%20processos%20como%20solicita%C3%A7%C3%A3o%20de,de%20ter%20acesso%20%C3%A0%20Internet.>>>. [Consultado em 18/7/2023].

Mazzuoli, Valério de Oliveira. (2014). *Curso de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Livraria da Travessa.

Meirim, H. (2012) *Logística Humanitária e Logística Empresarial*. Sapucaia do Sul: MMRBrasil.

MigraCidades. (2023.). *Dez Dimensões da Governança Migratória*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.ufrgs.br/migracidades/a-plataforma-migracidades-2/10-dimensoes-da-governanca-migratoria/>>. [Consultado em 17/7/2023].

Moreira, P. G. (2018). Entorno e primeiras respostas (g) locais à instabilidade na Venezuela. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 18, pp. 87-95.

MOVERSE. (2023). *Sobre o MOVESE*. [Em linha]. Disponível em <<http://www.onumulheres.org.br/pesquisa-move-se/>>. [Consultado em 20/7/2023].

Nações Unidas. (2023). *E os Direitos Humanos?* [Em linha]. Disponível em <<https://unric.org/pt/e-os-direitos-humanos/>>. [Consultado em 18/7/2023].

OIM Brasil. (2019). *A resposta brasileira aos refugiados e migrantes venezuelanos é referência para outros governos*. [Em linha]. Disponível em <<https://brazil.iom.int/pt-br/news/resposta-brasileira-aos-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos>>. [Consultado em 18/7/2023].

OIM Brasil. (2021). *Atividades 2021. MigraCidades*. [Em linha]. Disponível em <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/boletim_migracidades_2021.pdf>. [Consultado em 2/8/2023].

OIM Brasil. (2022). *Live tira dúvidas de pessoas refugiadas e migrantes sobre trabalho formal no Brasil*. [Em linha]. Disponível em <<https://brazil.iom.int/pt-br/news/live-tira-duvidas-de-pessoas-refugiadas-e-migrantes-sobre-trabalho-formal-no-brasil>>. [Consultado em 20/7/2023].

OIM Brasil. (2023). *Deslocamentos Assistidos de Venezuelanos Abril 2018 – Junho 2023*. [Em linha]. Disponível em <<https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2023->

08/informe_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos_jun23.pdf [Consultado em 21/7/2023].

OIM Brasil. (2023). *Informe de Empregabilidade*. [Em linha]. Disponível em <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2023-07/informe_empregabilidade_junho-2023.pdf>. [Consultado em 2/8/2023].

ONU Mulheres. (2020). *Agências da ONU integram novo site da Operação Acolhida*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.onumulheres.org.br/?s=OPERA%C3%87%C3%83O+ACOLHIDA>>. [Consultado em 20/7/2023].

Organização Internacional para as Migrações. (2021). *Deslocamento Voluntário de Refugiados e Migrantes: Diretrizes e Procedimentos*. Brasília, DF: Operação Acolhida; Ministério da Cidadania.

Piovesan, F. (2013). *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14^a. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva.

R4V. (2021). *O que é a Plataforma R4V e o RMRP 2020 – Brasil?* [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/O%20que%20%C3%A9%20a%20plataforma%20R4V%20e%20o%20RMRP%20V.F.pdf>>. [Consultado em 17/7/2023].

R4V. (2022). *Boletim Quadrimestral – GT sobre Trabalho da Operação Acolhida*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/node/90323>>. [Consultado em 19/7/2023].

R4V. (2023). *O que é a Plataforma R4V?* [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/brazil>>. [Consultado em 11/8/2023].

R4V. 2021. *O Que é a Plataforma R4V e o RMRP 2020 – Brasil?* [Em linha]. Disponível em <<https://www.r4v.info/sites/default/files/2021->

06/O%20que%20%C3%A9%20a%20plataforma%20R4V%20e%20o%20MRP%20V F.pdf>. [Consultado em 17/7/2023].

Rocha, G. e Ribeiro, N. (2019). *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, 20(122), jan. pp. 541-563. p. 547.

Sanjurjo, L. (2023). *Estudo de Caso: Governança e Capacidade Institucional do Brasil na Resposta à Migração Venezuelana (2016-2022)*. Brasília, DF: Enap.

Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas – Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning.

Senhoras, E. (Org.) (2022). *Migração Venezuelana no Brasil e em Roraima*. Boa Vista: IOLE.

Silva, G. J. *et al.* (2020). *Refúgio em Números*. 5 ed. Brasília, DF: Observatório das Migrações Internacionais, OBMigra; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Comitê Nacional para os Refugiados.

Simões, A; Hallak Neto, J; Cavalcanti, L; Oliveira, T; Guimarães, B. (2022). Relatório Conjuntural: tendências da imigração e refúgio no Brasil, 1.º quadrimestre/2022. Brasília, DF: OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública – Coordenação-Geral de Imigração Laboral.

Souza, J. C. (2012). *Distribuição de Centrais de Apoio para Logística Humanitária – Preparação para Resposta a Desastres Naturais*. (XV SPOLM), 23-24 de agosto, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro.

The European Time. (2022). *OMS Pede Ação para Fornecer Assistência Médica a Migrantes e Refugiados*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.europeantimes.news/pt/2022/07/que-pede-a%C3%A7%C3%A3o-para-fornecer-cuidados-de-sa%C3%BAde-para-migrantes-e-refugiados/>>. [Consultado em 11/8/2023].

Tosi, G. (Org.). (2005). *Direitos Humanos: História, Teoria e Prática*. João Pessoa: Universitária-UFPB.

Unaid. (2023). *UNAIDS, UNESCO e UFRR abrem inscrições para o módulo III do Curso “Saúde, Educação e Migração: Vulnerabilidades, Diversidade e Direitos*. [Em linha]. Disponível em <<https://unaid.org.br/2023/05/unaid-unesco-e-ufrr-abrem-inscricoes-para-o-modulo-iii-do-curso-saude-educacao-e-migracao-vulnerabilidades-diversidade-e-direitos/>>. [Consultado em 20/7/2023].

Unesco. (2023). *UNAIDS e UNESCO Promovem Oficina para Fortalecer a Sociedade Civil em Boa Vista, Roraima*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.unesco.org/pt/articles/unaid-e-unesco-promovem-oficina-para-fortalecer-sociedade-civil-em-boja-vista-roraima>>. [Consultado em 20/7/2023].

UNFPA Brasil. (2023). [Em linha]. Disponível em <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/search/node/opera%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520acolhida>>. [Consultado em 20/7/2023].

Unicef Brasil. (2021). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2021/11/18/entenda-os-principais-desafios-das-pessoas-refugiadas-no-brasil/>>. [Consultado em 18/7/2023].

Unicef Brasil. (2023). *Mais de 1.200 Crianças e Adolescentes da Venezuela Recebem Apoio para Matrícula Escolar em Roraima*. [Em linha]. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/mais-de-1200-criancas-e-adolescentes-da-venezuela-recebem-apoio-para-matricula-escolar-em-roraima>>. [Consultado em 20/7/2023].

Vargas-Ribas, C. (2020). *A Migração Venezuelana no Contexto da COVID-19. Cries*. [Em linha]. Disponível em <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/07/Claudia-Vargas-Ribas-BR.pdf>>. [Consultado em 20/7/2023].

World Health Organization. (2020). WHO Global School on Refugee and Migrant Health. [Em linha]. Disponível em <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-and-migration-programme/day-2---ppt-santino-severoni.pdf?sfvrsn=99ac9cd0_11>. [Consultado em 4/8/2023].