

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**JOSÉ OCTÁVIO TÁVORA NETO**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO DOS  
MIGRANTES VENEZUELANOS VINDOS PARA O BRASIL**

**Santos - SP**  
**2024**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**JOSÉ OCTÁVIO TÁVORA NETO**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO DOS  
MIGRANTES VENEZUELANOS VINDOS PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Lourenço de Menezes

**Santos - SP**  
**2024**

[Dados Internacionais de Catalogação]  
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos  
Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

T234d Távora Neto, José Octávio

Desafios e perspectivas da política de acolhimento  
dos migrantes venezuelanos vindos para o Brasil /  
José Octávio Távora Neto; orientador Fabiano Lourenço  
de Menezes. -- 2024.

162 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de  
Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em  
Direito, 2024.

Inclui bibliografia

1. Migração venezuelana. 2. Direito Internacional.  
3. Brasil. 4. Organismos Internacionais. I. Menezes, Fabiano  
Lourenço de. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 340(043.3)

**JOSÉ OCTÁVIO TÁVORA NETO**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ACOLHIMENTO DOS  
MIGRANTES VENEZUELANOS VINDOS PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Católica de Santos, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Lourenço de Menezes

Santos, 14 de março de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Fabiano Lourenço de Menezes (orientador)  
Instituição: Universidade Católica de Santos

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela Soldano Garcez  
Instituição: Universidade Católica de Santos

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Verônica Maria Teresi  
Instituição: Universidade Federal do ABC

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, expresso minha gratidão a Deus pela constante renovação das minhas forças ao longo do extenso e árduo processo de pesquisa inerente a uma dissertação de mestrado. No transcorrer desse período, a sua benção e proteção sobre a minha vida tornaram-se manifestas em inúmeras circunstâncias.

À minha esposa, Andreia, e aos meus filhos, Júlia e Miguel, pela compreensão e paciência que me foram dedicadas durante os períodos de distanciamento do convívio familiar decorrentes do meu profundo envolvimento nesta pesquisa. Vocês foram o alicerce fundamental e fonte inspiradora que me impulsionou a superar este grande desafio.

Agradeço aos meus pais, José Octávio e Irene, que semearam e cultivaram as primeiras sementes de educação que recebi, sendo essenciais na formação e moldagem do meu caráter. Além dessa silente tarefa e em meio às inúmeras adversidades enfrentadas, merecem destaques os exemplos que representaram nos momentos em que estivemos juntos.

Ao estimado Professor Doutor Fabiano, cujo papel transcendeu a mera orientação neste trabalho. Ao longo deste esforço, inúmeras foram as qualidades evidenciadas, tanto profissionais quanto pessoais, e que permanecerão indelévels em minha memória.

Externo meus agradecimentos a todos os docentes e colegas do programa de mestrado na Universidade Católica de Santos, pela cordialidade e respeito manifestados ao longo desse período de convivência. A essa equipe, o meu reconhecimento pelos ensinamentos adquiridos durante as atividades acadêmicas.

Ao Exército Brasileiro que, ao investir em meu aprimoramento acadêmico, não apenas abriu portas para novos caminhos, mas também gerou diversas oportunidades que contribuirão significativamente para o meu desenvolvimento profissional.

*“Quem acende uma luz é o primeiro a se beneficiar da claridade.”*

G. K. Chesterton

## RESUMO

O presente trabalho possui como tema a migração venezuelana para o Brasil, abordando suas causas primordiais e as soluções estruturadas pelo governo brasileiro, apoiado por organismos internacionais, no sentido de mitigar as implicações desse elevado fluxo migratório para o país. Nesse contexto delineado, o presente estudo se justifica por abordar essa temática atual, pertinente e de relevância para a sociedade brasileira. A questão central da pesquisa formula-se por intermédio do seguinte problema: como se deu a política de acolhimento dos migrantes venezuelanos vindos para o Brasil, à luz do Direito Internacional (dos Direitos Humanos e dos Refugiados)? Partindo dessa questão central, a principal hipótese deste estudo sustenta que o impacto causado pela migração venezuelana tenha sido mitigado pela política de acolhimento adotada pelo Brasil. O objetivo do trabalho é analisar as ações empreendidas pelo governo brasileiro, no sentido de enfrentar os desafios impostos pelo fluxo migratório venezuelano. Para atingir o objetivo delineado, realiza-se um estudo de caso através de uma pesquisa bibliográfica e documental que, num primeiro momento, aborda o desenvolvimento normativo de proteção dos migrantes. Posteriormente, a análise se volta para a compreensão da trajetória da crise humanitária venezuelana. Por fim, o trabalho abordará a política voltada ao acolhimento dos migrantes venezuelanos, fruto do esforço conjunto entre o Brasil e os organismos internacionais, revelando, ainda, o seu legado institucional e social para o país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Migração venezuelana, Direito Internacional, Brasil, Organismos Internacionais.

## **ABSTRACT**

The present work focuses on the Venezuelan migration to Brazil, addressing its primary causes and the solutions structured by the Brazilian government, supported by international organizations, to mitigate the implications of this high migratory flow to the country. In this outlined context, the present study justifies itself for approaching the current subject, pertinent and relevant to the Brazilian society. The central question of the research is formulated through the following problem: how did the reception policy of the Venezuelan migrants that came to Brazil occur, in the light of the International (Human Rights and Refugees) Law? Starting on this central question, the main hypothesis of this study sustains that the impact caused by the Venezuelan migration was mitigated by the reception policy adopted by Brazil. The main goal of this work is to analyze the actions performed by the Brazilian government, in the sense of facing the challenges imposed by the Venezuelan migratory flow. In order to achieve the outlined object, a case study is performed throughout a documental and bibliographic research that, at a first moment, approaches the normative development of migrant protection. Subsequently, the analysis turns to understanding the trajectory of the Venezuelan humanitarian crisis. Finally, the work will address the policy focused on the welcoming of the Venezuelan migrants, as a result of a joint effort between Brazil and international organizations, showing its institutional and social legacy to the country.

**KEYWORDS:** Venezuelan migration, International Law, Brazil, International Organizations.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AD	Ação Democrática
AGU	Advocacia Geral da União
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional
BCV	Banco Central da Venezuela
CD	Coordenadoria Democrática
CF/88	Constituição Federal de 1988
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CMA	Comando Militar da Amazônia
CNE	Conselho Nacional Eleitoral
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
COPEI	Comitê de Organização Política Eleitoral Independente
COTER	Comando de Operações Terrestres
CRESET	Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DPE	Defensoria Pública Estadual
DPU	Defensoria Pública da União
EB	Exército Brasileiro
END	Estratégia Nacional de Defesa
FARC	<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>
FAB	Força Aérea Brasileira
FEDECAMARAS	Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio
FMI	Fundo Monetário Internacional
FT Log Hum	Força-Tarefa Logística Humanitária
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
LDN	Liga das Nações
LGBTQIA+	Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais, assexuais e mais uma multiplicidade de identidades
MB	Marinha do Brasil
MBR-200	Movimento Bolivariano Revolucionário 200
MD	Ministério da Defesa
MP	Medida Provisória
MPE	Ministério Público do Estado

MPU	Ministério Público da União
MUD	Mesa da Unidade Democrática
MVR	Movimento V República
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIR	Organização Internacional de Refugiados
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organização da Sociedade Civil
OVV	Observatório Venezuelano da Violência
PAM	Plano de Ação do México
PCRR	Polícia Civil de Roraima
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PF	Polícia Federal
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSUV	Partido Socialista Unido da Venezuela
RCTV	Rede Caracas de Televisão
RFB	Receita Federal do Brasil
RR	Roraima
R4V	<i>Response for Venezuelans</i>
SENAC	Secretaria Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Secretaria Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SETRABES	Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCP	Tratado de Comércio dos Povos
UERR	Universidade Estadual de Roraima
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNASUL	União das Nações Sul-americanas
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i>
VP	Vontade Popular

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito internacional.....	30
Figura 2 – Desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito regional.....	35
Figura 3 – Desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito nacional.....	46
Figura 4 – Convergência normativa internacional, regional e nacional.....	49
Figura 5 – Fronteiras venezuelanas.....	51
Figura 6 – Venezuelanos reviram o lixo a procura de comida em Caracas, Venezuela.....	79
Figura 7 – Manifestante protesta diante da Guarda Nacional Bolivariana em Caracas, Venezuela.....	80
Figura 8 – Documentos normativos das atividades de ajuda humanitária.....	84
Figura 9 – BR 174, fronteira entre Brasil (Pacaraima) e Venezuela (Santa Elena de Uairén).....	86
Figura 10 – Ordenamento territorial do estado de Roraima.....	88
Figura 11 – Mapa mental dos desafios decorrentes do fluxo migratório para o Brasil.....	98
Figura 12 – Organograma da 1ª Brigada de Infantaria de Selva.....	101
Figura 13 – Postos de bloqueio e controle nas rodovias BR-174 e BR-401.....	103
Figura 14 – Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária.....	110
Figura 15 – Constituição do Estado-Maior Conjunto Interagências da FT Log Hum RR.....	111
Figura 16 – Dinâmica de acolhimento dos migrantes venezuelanos.....	113
Figura 17 – Migrantes venezuelanos atravessando a fronteira em Pacaraima.....	114
Figura 18 – Recepção dos migrantes venezuelanos em Pacaraima.....	116
Figura 19 – Fluxograma de atendimento aos migrantes venezuelanos em Pacaraima.....	117
Figura 20 – Instalações da Operação Acolhida em Pacaraima.....	119
Figura 21 – Habitações em abrigo da Operação Acolhida.....	122
Figura 22 – Abrigo Rondon 3 (capacidade para 1.300 pessoas).....	123
Figura 23 – Fluxograma do atendimento aos migrantes venezuelanos em Boa Vista.....	125
Figura 24 – Migrantes venezuelanos sendo interiorizados.....	132
Figura 25 – Número de migrantes venezuelanos interiorizados.....	136
Figura 26 – Mapa mental do processo de interiorização.....	137
Figura 27 – Trabalhador venezuelano interiorizado.....	138
Figura 28 – Mapa mental das medidas adotadas diante da migração venezuelana.....	141

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Maiores reservas de petróleo do mundo.....	52
Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento Humano – América do Sul (1990-2021).....	52
Gráfico 3 – Número de migrantes e refugiados venezuelanos (Fev 18-Ago 23).....	53
Gráfico 4 – Países receptores de migrantes e refugiados venezuelanos.....	82
Gráfico 5 – Número de pacientes venezuelanos atendidos nos serviços ambulatoriais em Boa Vista (2016-2018).....	90
Gráfico 6 – Número de pacientes venezuelanos internados em hospitais de Boa Vista (2015-2017).....	90
Gráfico 7 – Número de pacientes venezuelanos atendidos nos serviços ambulatoriais em Pacaraima (2015-2018).....	91
Gráfico 8 – Saldo migratório de venezuelanos no Brasil entre 2016 e 2018.....	92
Gráfico 9 – Número de solicitações de refúgio no Brasil entre 2010 e 2021 (Principais países).....	95
Gráfico 10 – Número de solicitações de refúgio no Brasil entre 2010 e 2018 (venezuelanos).....	95
Gráfico 11 – Fluxo diário médio de migrantes venezuelanos em Pacaraima.....	119
Gráfico 12 – Número médio de migrantes venezuelanos abrigados por mês.....	125
Gráfico 13 – Número de deslocamentos.....	135
Gráfico 14 – Perfil dos migrantes venezuelanos interiorizados.....	135

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Princípios estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas.....	27
Tabela 2 – Programas do Plano de Ação México.....	33
Tabela 3 – Aspectos atrativos e repulsivos da migração venezuelana.....	87
Tabela 4 – Mortes Violentas Intencionais (MVI) entre 2015 e 2018.....	93
Tabela 5 – Organização por tarefas das tropas da Operação Controle.....	102
Tabela 6 – Resultados da Operação Controle (Fev 18-Fev19).....	104
Tabela 7 – Agências participantes da Operação Acolhida.....	108
Tabela 8 – Composição das células do Estado-Maior Conjunto Interagências da FT Log Hum RR.....	111
Tabela 9 – Quadro estrutural da Operação Acolhida em Pacaraima.....	118
Tabela 10 – Abrigos utilizados na Operação Acolhida.....	121
Tabela 11 – Quadro estrutural da Operação Acolhida em Boa Vista.....	123
Tabela 12 – Soluções duráveis.....	127

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução .....</b>	<b>14</b>
<b>2 O desenvolvimento normativo de proteção dos migrantes .....</b>	<b>25</b>
2.1 Desenvolvimento no âmbito internacional.....	26
2.2 Desenvolvimento no âmbito regional .....	30
2.3 Desenvolvimento no âmbito nacional .....	35
2.4 Convergência normativa e seu impacto no acolhimento dos migrantes venezuelanos ...	47
<b>3 O caso venezuelano.....</b>	<b>51</b>
3.1 Antecedentes históricos da crise na Venezuela.....	54
3.2 Instabilidade política .....	70
3.3 Colapso econômico .....	76
3.4 Crise sócio-humanitária .....	78
<b>4 As medidas adotadas diante da migração venezuelana .....</b>	<b>83</b>
4.1 Desafios decorrentes do fluxo migratório para o Brasil.....	85
4.2 Operação Controle .....	100
4.3 Operação Acolhida.....	105
4.3.1 Ordenamento da fronteira .....	112
4.3.2 Abrigamento .....	120
4.3.3 Interiorização .....	126
4.4 Legado para o país .....	137
<b>5 Considerações finais .....</b>	<b>142</b>
<b>6 Referências .....</b>	<b>148</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A migração é um fenômeno intrínseco à condição humana, caracterizado por um movimento de pessoas que compreende qualquer tipo de deslocamento populacional, independentemente da extensão, da composição ou das motivações, as quais podem variar conforme o contexto histórico e geográfico. A presença desse fenômeno remonta aos primórdios da humanidade, tendo ocorrido desde tempos pré-históricos, como evidenciada pela saída dos Neandertais e dos Sapiens da África em direção aos continentes europeu e asiático (CONDEMI; SAVATIER, 2018). Ainda que o primeiro grupo tenha sido extinto, os Sapiens continuaram a expandir-se e a colonizar diferentes partes do planeta, aproximadamente há trezentos mil anos.

As migrações ao longo da história humana têm sido um fenômeno complexo e multifacetado, envolvendo eventos como o êxodo hebraico e as migrações dos povos bárbaros na Europa, conforme registros da história antiga (BENCHIMOL, 1998). Durante a era moderna, a partir do século XV, as grandes navegações e as descobertas geográficas desencadearam um extenso processo de migração humana, estabelecendo fluxos migratórios entre a Europa e os continentes da América, Ásia e África (BETHELL, 1999). Esse período foi marcado por diversos processos migratórios, como a colonização, a escravidão e a busca por oportunidades, que resultaram no movimento de milhões de pessoas ao redor do globo terrestre.

No contexto contemporâneo, observam-se significativas ondas migratórias ocorridas no final do século XIX e início do século XX, que desempenharam um papel crucial no estabelecimento da força de trabalho em diferentes nações. Durante esse período, o Brasil vivenciou a chegada de fluxos migratórios nos quais grupos étnicos como italianos, portugueses, espanhóis, alemães, japoneses e libaneses desempenharam um papel preponderante (WEIZENMANN; SANTOS; VON MÜHLEN, 2017). Esses grupos migraram principalmente para as regiões sul e sudeste do país, movidos pela busca por uma qualidade de vida superior e melhores oportunidades socioeconômicas.

Historicamente, o Brasil se dispôs como um país de imigração e recebeu muitos fluxos ao longo de períodos históricos, fossem aqueles durante o período das guerras mundiais, ou mesmo de conflitos regionais ou crises domésticas que impulsionassem os indivíduos a sair, ou ainda as migrações de traço econômico, estimulados pela necessidade e busca de uma vida melhor (PAIVA; LEITE; MONFREDO, 2019, p. 115).

Ao longo do século XX, eventos de grande magnitude, como as duas guerras mundiais e outros conflitos armados, impuseram o deslocamento forçado de uma vasta quantidade de indivíduos. Especialmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), estima-se que mais de 40 milhões de pessoas tenham sido deslocadas de suas regiões de origem, encontrando-se distantes de seus lares (GREENHILL, 2016). Essas circunstâncias adversas geraram um contexto de grande instabilidade e demandaram ações e políticas internacionais para lidar com as consequências humanitárias desses movimentos populacionais em larga escala.

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial, em outubro de 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), cujo propósito central consiste em facilitar a cooperação internacional. Desde sua fundação, a ONU se dedica à promoção dos direitos humanos e à provisão de assistência humanitária aos inúmeros migrantes resultantes desse conflito global. Essa organização foi concebida com uma estrutura que buscava enfrentar os desafios sociais, políticos e humanitários do pós-guerra, visando à manutenção da paz e ao bem-estar das populações afetadas.

Em 1950, a Organização das Nações Unidas estabeleceu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), com o propósito específico de abordar a questão das migrações forçadas, com foco principal no contexto dos refugiados. Ao longo dos anos, a atuação do ACNUR expandiu-se para além dos refugiados afetados por conflitos armados, abrangendo também pessoas deslocadas por outras razões de caráter humanitário (ACNUR, 2023a). Essa ampliação do escopo de atuação permitiu que o ACNUR oferecesse assistência e proteção a um espectro mais abrangente de indivíduos em situações de vulnerabilidade, como os requerentes de asilo, deslocados internos e apátridas.

Antes de adentrar no âmbito específico do refúgio, é imprescindível estabelecer uma compreensão clara da interconexão entre os conceitos de migração e refúgio. Esses termos frequentemente são tratados por diversos autores como intercambiáveis, o que pode gerar confusões e falta de clareza em relação às nuances distintas que cada um carrega consigo (BERRY; GARCIA-BLANCO; MOORE, 2016).

As teorias migratórias abrangem uma ampla gama de perspectivas teóricas, cada uma delas diferenciando-se em termos de suposições, foco e nível de análise. A complexidade dessas teorias reside na diversidade de motivos que impulsionam os deslocamentos populacionais, que englobam causas econômicas, sociais, culturais e políticas. Uma classificação tradicionalmente empregada divide os migrantes em duas

categorias distintas: migrantes forçados e migrantes voluntários (KING; SKELDON, 2010).

A migração forçada emergiu como um fenômeno de crescente relevância a nível global. Ao longo do século XXI, em distintos continentes e nações, tem-se observado um aumento notável em relação à chegada de migrantes, incluindo refugiados. Esses indivíduos, famílias e grupos emigram em busca de melhores condições de vida ou para escapar de perseguições, todavia, enfrentam um grande desafio ao se depararem com a necessidade de conformidade às leis nacionais que lhes assegurem proteção em seu destino (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2013).

Migração é o processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (OIM, 2009, p. 40).

O fenômeno do refúgio é uma das questões mais complexas e urgentes no contexto global contemporâneo, sendo objeto de legislação específica em níveis tanto internacional quanto regional e nacional. Os deslocamentos forçados, principalmente decorrentes de conflitos armados e catástrofes naturais, têm desempenhado um importante papel na evolução dos conceitos de ‘migrante’ e ‘refugiado’ desde o início do século XX. Essas transformações conceituais têm sido influenciadas pelas demandas emergentes e pela necessidade de abordar os desafios humanitários associados às crises de deslocamento em larga escala.

[...] refugiados como aquelas pessoas obrigadas a abandonar sua terra natal e procurar proteção em outros Estados, por terem sido ameaçadas de perseguição ou efetivamente perseguidas, por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação a determinado grupo social (BARICHELLO; DE ARAUJO, 2015, p. 104).

Nesse sentido, o termo ‘refúgio’ é caracterizado como uma forma de migração na qual o indivíduo não pode retornar ao seu país de origem ou, caso não possua uma nacionalidade, ao país onde residia habitualmente (OIM, 2009). Por definição, o conceito de refúgio se enquadra na categoria de migrantes forçados, uma vez que se refere especificamente àqueles que deixaram seu país de origem devido a perseguições ou conflitos (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2013). Dessa forma, essas pessoas merecem

um tratamento diferenciado, conforme estabelecido pelas convenções internacionais pertinentes.

Antecedendo à regulamentação jurídica do tema, relata-se que a deliberação inicial do termo refugiado data do século XVI, oportunidade em que houve o entendimento, por parte dos Estados, de que refugiados eram pessoas que não podiam mais contar com a proteção do seu próprio Estado e que não se encontravam mais no território de origem. (ORCHARD, 2007, p. 1)

Portanto, o tema do refúgio não constitui uma novidade, ao menos no sentido literal da expressão, que remete à situação em que alguém é compelido a deixar o país de origem em busca de melhores condições de vida ou por quaisquer outras circunstâncias sobre as quais o indivíduo não tem controle, como perseguição, instabilidade pública, conflitos armados, escassez de alimentos, desastres naturais ou deterioração ambiental (PACÍFICO, 2008).

Aquele que busca proteção “temendo ser perseguido 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” (SALLES; GONÇALVES, 2016, p.1).

Na década de 1950, como desdobramento do pós-Segunda Guerra Mundial, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), a qual estabeleceu definições e direitos fundamentais para os indivíduos que se enquadram nas condições de refugiados. Essa convenção definiu os critérios para a determinação do *status* de refugiado, bem como os direitos e deveres a eles atribuídos, com a finalidade de assegurar a proteção internacional desses indivíduos em situação de deslocamento forçado (GOODWIN-GILL, 2007).

Refúgio é o processo imigração involuntária de pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política (ONU, 1951).

No contexto do século XXI, a migração forçada emergiu novamente como um fenômeno de grande relevância, atraindo atenção global. Tal ressurgimento se deve a fatores como perseguições, conflitos armados, violações dos direitos humanos e eventos disruptivos que impactaram a ordem pública. Como resultado, o deslocamento forçado de pessoas persiste, alcançando números superiores aos registrados no período pós-Segunda Guerra Mundial. Essa realidade tem despertado grandes preocupações e demandas por

ações efetivas e coordenadas para lidar com os desafios humanitários e sociais decorrentes desse elevado contingente de migrantes.

Dessa forma, na contemporaneidade, os conflitos presentes em diversas regiões do mundo persistem em compelir numerosos grupos de pessoas a abandonar suas residências, não apenas devido a perseguições individualizadas, mas também como resultado de situações de violência generalizada que ameaçam a paz e a segurança internacionais. Segundo dados do ACNUR, até o final de 2022, o número de deslocados forçados atingiu a marca de 108,4 milhões em escala global (ACNUR, 2023b). Essas estatísticas refletem a magnitude e a urgência dos desafios migratórios contemporâneos, exigindo respostas eficazes e coordenadas por parte da comunidade internacional.

Os continentes da Ásia e da África destacam-se como as regiões com o maior volume de deslocamentos populacionais, afetando consideravelmente as pessoas que tem essas áreas como origem. Um exemplo marcante desse fenômeno é a migração em massa da população síria para diversos países da Europa, representando um dos principais desafios migratórios contemporâneos. De acordo com dados do ACNUR, a grave situação na Síria resultou no deslocamento do impressionante número de 6,5 milhões de pessoas, configurando um dos mais elevados índices de migração forçada no mundo atual (ACNUR, 2023b). Esses números evidenciam a gravidade da situação e a necessidade de ações efetivas para lidar com essa complexa questão humanitária.

Além de conflitos armados, outros fatores desempenham um papel crucial no desencadeamento de deslocamentos forçados, que incluem perseguições étnicas e políticas. Exemplo disso foi a utilização intencional das massas populacionais como instrumento de barganha política por parte de ditadores, como evidenciado nos casos da Líbia sob o regime de Mu'ammar Gadhafi e no Kosovo durante o regime de Slobodan Milosevic.

Faz-se necessário considerar, ainda, os agravantes relacionados a questões ambientais, como catástrofes naturais, mudanças climáticas e outras formas de estresse ambiental, que têm contribuído significativamente para o aumento dos deslocamentos forçados. Esses fatores complexos e interconectados demonstram a necessidade de abordagens multidisciplinares e abrangentes para compreender e enfrentar os desafios relacionados à migração forçada (LE PRESTRE, 2001).

A América do Sul, um subcontinente que abrange aproximadamente 12% da superfície terrestre e representa cerca de 6% da população global, tem se tornado um cenário expressivo tanto para a migração internacional quanto para os deslocamentos

internos no continente. Durante a primeira década do século XXI, a Colômbia se destacou como um caso emblemático, enfrentando a realidade de mais de 7 milhões de deslocados forçados, como resultado do prolongado conflito entre o governo e grupos armados não estatais, particularmente as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* – FARC (VEBLEN; YOUNG; ORME, 2015).

Nenhum dos cenários clássicos descritos se aplica à situação da migração venezuelana. A Venezuela não está envolvida em um conflito armado e não enfrenta nenhum problema ambiental severo. No entanto, disputas políticas internas e outros fatores têm impulsionado um grandioso êxodo de pessoas venezuelanas em direção a outros países. Esses indivíduos, famílias e grupos migrantes estão em busca de melhores condições de vida ou fugindo de perseguições e dificuldades.

Após anos de instabilidade política, e com o fim da Guerra Fria, emergiu na Venezuela a figura de Hugo Chávez, que foi eleito presidente no final da década de 1990. Seu sucessor, Nicolás Maduro, assumiu o governo em meio a uma séria crise econômica que gerou uma crise humanitária, ocasionando a maior diáspora já registrada na história do continente americano (GONZÁLEZ; ESTARDA, 2020).

Conforme dados divulgados pelo ACNUR e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), por meio da plataforma ‘*Response for Venezuelans - R4V*’<sup>1</sup>, mais de 7,7 milhões de pessoas da Venezuela emigraram do país desde 2015, sendo que aproximadamente 85% desses indivíduos buscaram refúgio na América do Sul. Os principais países de destino foram a Colômbia, seguida pelo Peru, Brasil, Equador e Chile, nesta respectiva ordem (ACNUR; OIM, 2023a).

A partir de 2016, registrou-se um aumento gradual do fluxo migratório de pessoas da Venezuela em direção ao Brasil, e em 2017, observou-se um expressivo crescimento desse fluxo. De acordo com informações fornecidas pela Polícia Federal (PF), entre janeiro de 2017 e junho de 2018, cerca de 112 mil pessoas venezuelanas ingressaram no território nacional somente pela fronteira situada no Município de Pacaraima, em Roraima (RR). Como resultado, ocorreu uma sobrecarga nos setores de saúde, educação e segurança pública local (NICOLETTI, 2019).

---

<sup>1</sup> Em abril de 2018, o Secretário Geral da ONU solicitou ao ACNUR e à OIM que coordenassem respostas operativas, integradas interagências diante do acentuado deslocamento de refugiados e migrantes venezuelanos. A Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, criada, pelas duas agências em setembro de 2018, é o núcleo destes esforços, com estruturas de coordenação em nível nacional (Brasil, Colômbia, Equador, Peru e outros países e regiões afetadas) (ACNUR; OIM, 2021).

Com o agravamento da crise humanitária na região fronteiriça, o Governo Federal brasileiro concebeu, em 2017, e iniciou em março de 2018 a Operação Acolhida, estabelecendo assim a Força-Tarefa<sup>2</sup> Logística Humanitária (FT Log Hum) para o estado de Roraima (a). Essa iniciativa foi uma resposta às demandas apresentadas pelo Poder Executivo estadual de Roraima, que solicitou o apoio do Governo Federal.

Reconhecendo a situação de vulnerabilidade da região, o Governo Federal promulgou em fevereiro de 2018 a Medida Provisória (MP) nº 820<sup>3</sup>, dando início a uma operação de natureza humanitária, interministerial e interagências (BRASIL, 2018a). Essa operação foi concebida para atuar por meio de três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigo e a interiorização dos imigrantes voluntários. No entanto, devido à complexidade e à expectativa de longa duração da Operação Acolhida, essa MP foi convertida na Lei nº 13.648<sup>4</sup>, em 21 de junho de 2018, adquirindo assim um caráter permanente (BRASIL, 2018b).

A Operação Acolhida é executada pela Força-Tarefa Logística Humanitária, coordenada pelo Governo Federal, com o apoio de entes federativos, organismos internacionais e organizações da sociedade civil (OSC), totalizando mais de cem “parceiros”. Essa operação tem como objetivo fornecer assistência emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos que ingressam no Brasil através da fronteira com a Venezuela (BRASIL, 2022a).

Essa grande operação possui uma natureza interministerial e dentre os principais ministérios atuantes, podem ser citados os Ministérios da Defesa (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira), da Justiça e Segurança Pública, dos Direitos Humanos, da Integração Nacional, Educação, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Trabalho, Desenvolvimento Social, Saúde e o das Relações Exteriores, além da Casa Civil e do Gabinete de Segurança Institucional. Somando forças a todos esses ministérios, estão

---

<sup>2</sup> Grupamento temporário de forças, de valor unidade ou subunidade, sob um comando único, formado com o propósito de executar uma operação ou missão específica, que exija a utilização de uma forma peculiar de combate em proporções adequadas (BRASIL, 2020a).

<sup>3</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%Aancia,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%Aancia,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 07 jun. 2023.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

presentes diversos organismos internacionais de apoio humanitário como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a ONU Mulheres. Além de organizações da sociedade civil parceiras como a Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), Fraternidade Sem Fronteiras, e entidades da sociedade civil como Cáritas (BRASIL, 2022a).

No contexto delineado, o presente estudo se justifica em virtude de abordar um tema atual, pertinente e de relevância para a sociedade brasileira, ao explorar o *modus operandi* de uma operação de grande escala que está ocorrendo na região Norte do país para receber migrantes e refugiados provenientes da Venezuela.

Diante o exposto, a questão central da pesquisa formula-se por intermédio da seguinte pergunta problema: como se deu a política de acolhimento dos migrantes venezuelanos vindos para o Brasil, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados?

Partindo dessa questão central, a principal hipótese deste estudo sustenta que o impacto causado pela migração venezuelana tenha sido mitigado pela política de acolhimento adotada pelo Brasil, com a colaboração de organismos internacionais, no contexto da Operação Acolhida, por meio de ações eficazes de controle fronteiriço, abrigo e interiorização dos migrantes.

Por outro lado, em oposição a esse cenário ideal, existe a possibilidade de ineficácia das ações implementadas pelo governo brasileiro, no contexto da Operação Acolhida, no que diz respeito ao controle fronteiriço, abrigo e interiorização dos imigrantes. Essa situação poderia resultar em uma grave crise humanitária no estado de Roraima, que é o principal ponto de entrada de pessoas da Venezuela em território brasileiro.

O presente estudo tem como objetivo analisar as medidas adotadas pelo Brasil, com a colaboração de organismos internacionais, no intuito de enfrentar os desafios impostos pela migração venezuelana, cujo território brasileiro é um dos principais destinos.

No intuito de alcançar o objetivo proposto neste estudo, a pesquisa adotou uma abordagem analítica composta por três etapas sucessivas e complementares. Estas etapas foram as seguintes: a descrição do desenvolvimento normativo de proteção dos migrantes no âmbito internacional, regional e nacional; a compreensão da evolução da crise venezuelana no século XXI; e a identificação das medidas adotadas pelo Brasil, com a

colaboração de organismos internacionais, diante da chegada dos migrantes e refugiados ao estado de Roraima.

Com a intenção de obter uma resposta satisfatória à questão central do presente trabalho, será conduzido um estudo de caso por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisados artigos e trabalhos acadêmicos que abordam temas como a proteção normativa dos migrantes, a crise venezuelana, a segurança e defesa das fronteiras (questões de segurança) e a garantia dos direitos dos migrantes e refugiados (questões humanitárias). Essa abordagem permitirá uma análise aprofundada e embasada sobre o tema em questão.

O estudo de caso tem como finalidade coletar informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno ou evento específico. Essa abordagem metodológica enfatiza a compreensão do contexto em que o fenômeno ocorre, buscando uma representação fiel do mesmo (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007).

No contexto da crise migratória venezuelana e das Operações Controle e Acolhida, a abordagem de estudo de caso abrangerá uma análise minuciosa e abrangente de um ou alguns objetos selecionados, visando obter um conhecimento aprofundado e detalhado do fenômeno em questão. Essa estratégia metodológica permitirá uma compreensão ampla e aprofundada dos aspectos relacionados aos desafios impostos pela migração venezuelana e às ações implementadas para lidar com eles.

Serão realizadas pesquisas em documentos oficiais disponíveis em websites governamentais brasileiros e de organismos internacionais, que abordam o fluxo migratório tanto global como no Brasil. Serão examinados documentos específicos relacionados às Operações Controle e Acolhida, às Forças Armadas, aos organismos internacionais e outros atores envolvidos. O objetivo é obter uma descrição dos fatores que orientam o acolhimento de pessoas nas fronteiras e nos pontos de controle migratório, com destaque para os dados relacionados à migração venezuelana.

Com a finalidade de fundamentar o estudo de caso, será adotada uma abordagem qualitativa dos dados, que consiste em obter informações descritivas sobre eventos, indivíduos, locais e processos interativos por meio do contato direto do pesquisador com a realidade investigada. Buscar-se-á compreender os fenômenos a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos, ou seja, dos participantes diretamente relacionados à situação em estudo. Essa abordagem permitirá uma análise mais profunda e contextualizada dos dados,

explorando a complexidade e os significados atribuídos pelos envolvidos no fenômeno em questão (GODOY, 1995).

O enfoque qualitativo adotado neste estudo baseia-se nos seguintes princípios: o pesquisador desempenha um papel central na coleta e análise dos dados; o ambiente investigado é a fonte primária de informações; não se faz necessária a utilização de técnicas estatísticas ou métodos quantitativos; o caráter descritivo prevalece sobre a quantificação; o foco não está apenas nos resultados, mas também no processo e em seu significado; o objetivo principal é a interpretação aprofundada do fenômeno estudado.

No que diz respeito ao critério de delimitação espacial, esta pesquisa adotará o território brasileiro como espaço geográfico principal, com especial atenção ao estado de Roraima, dada a sua relevância no contexto da migração venezuelana. Contudo, é importante ressaltar que a compreensão da problemática requer também uma consideração do espaço venezuelano, uma vez que este desempenha um papel fundamental no fenômeno em estudo. Além disso, no caso da interiorização, serão realizadas extrapolações para outros estados do país, tendo em vista a abrangência nacional dessa medida.

No que se refere à delimitação temporal, esta pesquisa abordará a migração fronteiriça venezuelana a partir do ano de 2018, ano que marca o início da Operação Acolhida, até 2023, ano que possui os dados mais recentes da Operação Acolhida, até o momento da elaboração da presente pesquisa. No entanto, quando necessário para uma compreensão mais abrangente, serão fornecidas contextualizações referentes a períodos anteriores a esse intervalo temporal.

Com base nesses parâmetros estabelecidos para a pesquisa, será realizado um estudo sobre a migração de pessoas da Venezuela decorrente da crise humanitária em seu país de origem. O foco estará na análise da estratégia adotada pelo Brasil, com a colaboração de organismos internacionais, para implementar e cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no que tange ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados, considerando também a proteção dos direitos dos brasileiros e a preservação da soberania nacional.

Com o intuito de atingir os propósitos delineados, o presente estudo foi organizado em três capítulos distintos. O primeiro capítulo concentra-se no desenvolvimento normativo de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito internacional, regional e nacional. O segundo capítulo aborda o estudo de caso da crise venezuelana, examinando suas causas e consequências. Por fim, o terceiro capítulo analisa as ações empreendidas

pelo Brasil, com a colaboração de organismos internacionais, diante do expressivo contingente de migrantes venezuelanos, avaliando suas abordagens e contribuições para mitigar os desafios enfrentados.

O primeiro capítulo, intitulado ‘O desenvolvimento normativo de proteção dos migrantes’ tem como objetivo principal apresentar uma descrição abrangente e detalhada do desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes tradicionais e refugiados ao longo dos anos, abordando suas dimensões internacional, regional e nacional. Servirá de base para analisar se houve preocupação do governo brasileiro em cumprir os compromissos internacionais assumidos no que se refere à proteção dos migrantes tradicionais e refugiados, avaliando a coerência e o alinhamento das políticas e ações implementadas pelo país nesse contexto.

O segundo capítulo, intitulado ‘O caso venezuelano’, tem a pretensão de compreender o desenvolvimento da crise venezuelana no século XXI, por meio de uma análise histórica dos eventos ocorridos na Venezuela e investigar as principais causas que levaram o país à maior diáspora já registrada na história da América. É importante ressaltar que não serão expressas opiniões político-ideológicas nesse processo, buscando-se uma abordagem imparcial e baseada em evidências históricas.

O terceiro e último capítulo, intitulado ‘As medidas adotadas diante da migração venezuelana’, objetiva identificar as ações implementadas pelo governo brasileiro, com a colaboração dos organismos internacionais, diante da chegada dos migrantes e refugiados ao estado de Roraima, principal ponto de entrada no território nacional. Será enfocada a estratégia empreendida para cumprir e respeitar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, bem como garantir a segurança da sociedade brasileira e preservar a soberania nacional por meio da defesa de nossas fronteiras.

## 2 O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO DE PROTEÇÃO DOS MIGRANTES

Desde sua concepção, o desenvolvimento do arcabouço normativo destinado a proteger os migrantes tem sido intrinsecamente ligado aos conflitos armados. No início do século XX, ocorreram eventos históricos de grande relevância, como a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a Guerra Civil Espanhola, que resultaram em movimentos expressivos de pessoas.

No período de 1939 a 1945, durante a Segunda Guerra Mundial, o fluxo de deslocados aumentou de forma exponencial. Conforme apontado por Andrade (1996), essa intensificação dos deslocamentos forçados impulsionou o desenvolvimento e a consolidação do arcabouço jurídico e normativo destinado a proteger e assistir os migrantes forçados.

Estima-se que, no período de 1939 a 1974, 53.536.000 pessoas foram deslocadas das suas cidades e países de origem, além de aproximadamente 1 milhão de pessoas que decidiram não retornar, os chamados *last million*, o milhão restante, que era composto por cerca de 275.000 poloneses, 200.000 judeus, 200.000 espanhóis, 190.000 lituanos, latislavos e estonianos, 150.000 iugoslavos – sérvios e croatas, e 100.000 ucranianos (ANDRADE, 1996, p.3).

Os indivíduos deslocados involuntariamente durante o período da Segunda Guerra Mundial foram denominados ‘refugiados’, termo que ainda é utilizado nos dias de hoje. No entanto, essa terminologia revela-se insuficiente para abarcar todas as formas de migração humana. Com o estabelecimento da Organização das Nações Unidas, questões relacionadas aos refugiados passaram a ser objeto de uma série de documentos normativos no âmbito do direito internacional.

No momento atual, os conflitos presentes em distintas regiões perpetuam-se como motivadores do êxodo de numerosos grupos populacionais, os quais se veem compelidos a abandonar suas moradias, não tanto devido a perseguições individuais, mas em virtude de cenários de violência generalizada, com potencial para desestabilizar a paz e a segurança no âmbito internacional. Resultante de eventos históricos e da conjuntura mundial contemporânea, a questão do refúgio adquiriu relevância, culminando no desenvolvimento de marcos normativos internacionais, regionais e nacionais relacionados a esse tema.

Cada país detém sua soberania e autonomia para estabelecer normas regulatórias que estabeleçam a dinâmica de admissão e de permanência de estrangeiros em seu território. É imperativo que as entidades federais, estaduais e municipais conduzam suas atividades considerando rigorosamente as diretrizes legais correspondentes. Tal abordagem

é igualmente aplicável no contexto dos migrantes tradicionais e refugiados (BARRETO, 2010).

Nesse sentido, a conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais referentes ao tema é imprescindível ao planejar e executar operações de ajuda humanitária. A existência de um arcabouço jurídico estabelecido desempenha um papel crucial ao orientar as ações das instituições e do Estado.

Frente a essa conjuntura, emerge o questionamento: quais são os efeitos dessas normas de proteção dos migrantes tradicionais e refugiados no processo de acolhimento aos venezuelanos forçosamente deslocados para o Brasil, promovido pelo país?

Com base no exposto, o presente capítulo foi estruturado de forma a abordar o desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes tradicionais e refugiados em âmbito internacional, regional e nacional, com o objetivo de responder ao questionamento sobre como essa legislação repercute nessa operação que visa ao acolhimento dos migrantes venezuelanos.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A temática dos refugiados emerge no âmbito internacional a partir das respostas delineadas para os deslocamentos populacionais ao término da Primeira Guerra Mundial, por meio de concessões de asilo ou extradição. Nessa época, os Estados revelaram-se receptivos à imigração de indivíduos economicamente ativos, devido a carências demográficas. Como resultado, a norma jurídica universal do refúgio foi estabelecida no contexto da Liga das Nações (LDN) em 1921.

A Segunda Guerra Mundial ocasionou, antes mesmo do seu término em 1945, um inédito êxodo de civis em fuga das atrocidades perpetradas pelos países do Eixo. Em resposta a esse massivo contingente de migrantes forçados, os Aliados criaram, em 1943, uma entidade denominada Administração das Nações Unidas de Assistência e Reabilitação, em inglês *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), com o propósito de abordar de forma mais abrangente a questão do refúgio. Após a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, a UNRRA foi incorporada à sua estrutura organizacional (SIMÕES, 2016).

A Conferência de Bermudas foi realizada ainda em 1943 entre representantes dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido com o objetivo de abordar a problemática

dos judeus europeus que estavam sendo perseguidos pelos nazistas. Como resultado desse encontro, ocorreu uma ampliação das medidas de proteção internacional dos refugiados.

Todas as pessoas de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas. (BARRETO, 2010, p. 12)

Após o término da Segunda Guerra Mundial, foi concebida, em outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) com o propósito de facilitar a cooperação global. Desde sua fundação, a ONU tem como objetivos primordiais a promoção dos direitos humanos e a prestação de assistência humanitária em cenários de fome, desastres naturais e conflitos armados. Estando esses objetivos diretamente vinculados à temática dos refugiados.

Explorando mais a fundo essa questão, em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas definiu alguns princípios que caracterizam a condição de refugiado:

Tabela 1 – Princípios estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas

<b>Princípio</b>	<b>Definição</b>
Alcance	O problema do refúgio tem alcance e caráter internacionais.
Responsabilidade	Um órgão internacional deve ocupar-se dos futuros refugiados e de pessoas deslocadas.
Tarefa Principal	Tarefa principal consiste em estimular o pronto retorno dos refugiados a seus países e ajudá-los por todos os meios possíveis.
<i>Non-refoulement</i>	Não se deve obrigar o regresso ao seu país de origem de refugiados que expressarem objeções válidas a esse retorno.

Fonte: BARRETO, 2010, p. 14. Adaptada pelo autor.

Devido à complexidade e relevância da questão, a Organização das Nações Unidas estabeleceu, em 1947, a Organização Internacional de Refugiados (OIR), com o propósito de proporcionar uma regulamentação perene à temática dos refugiados. A OIR assumiu grande parte das responsabilidades anteriormente atribuídas à extinta UNRRA (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

No ano subsequente, a Organização das Nações Unidas adota a Declaração Universal dos Direitos Humanos como um documento que delineou os direitos humanos fundamentais. Essa declaração assegurou o direito de asilo às pessoas perseguidas em seus Estados como parte dos direitos inalienáveis da pessoa humana. Como resultado, as

Nações Unidas iniciaram a construção de normas internacionais abordando a temática do asilo e refúgio.

Ao longo dos anos, a temática dos refugiados adquiria maior relevância, demandando adaptações por parte da Organização das Nações Unidas. Nesse contexto, em dezembro de 1950, as Nações Unidas instituíram o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), com a missão primordial de fornecer proteção jurídica internacional aos refugiados.

Em 1951, apenas um ano após sua criação, em resposta à recomendação da Comissão dos Direitos Humanos da ONU e com o propósito de estabelecer normas internacionais definindo o Estatuto do Refugiado, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados elaborou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>5</sup>, comumente conhecida como a Convenção de 1951 (ACNUR, 1951).

Além de representar a concepção do Estatuto dos Refugiados, a Convenção de 1951 é considerada um marco inicial no desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados. Na qualidade de instrumento jurídico, a Convenção de 1951 estabelece quatro elementos que definem a condição de refugiado:

[...] o refugiado deve estar fora do seu país de origem; a falta de vontade ou incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno; a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento; e a perseguição é temida por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007).

Uma característica proeminente do estatuto, derivada do contexto histórico em que foi promulgado (pós-Segunda Guerra Mundial), foi a adoção de restrições espaciais e temporais, conhecidas como reserva geográfica e temporal. Essas reservas condicionaram o reconhecimento da condição de refugiado apenas aos eventos ocorridos na Europa até 1º de janeiro de 1951.

Na década de 1960, um novo fluxo de refugiados emergiu em decorrência das instabilidades associadas ao processo de descolonização nos continentes africano e asiático. Dado que a Convenção de 1951 estabelecia limitações temporais e geográficas para o refúgio, esse novo cenário demandou a criação de um novo instrumento internacional (BARICHELLO; DE ARAUJO, 2015).

---

<sup>5</sup> ONU. **Convenção e protocolo relativo ao status de refugiado**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Genebra: UNHCR, 1951. Acesso em: 13 jun. 2023.

Em decorrência dessa situação, foi concebido o Protocolo Adicional de 1967<sup>6</sup>, o qual ampliou a definição e a assistência aos refugiados. Através desse Protocolo, qualquer indivíduo passou a ser legalmente elegível para usufruir do instituto do refúgio, independentemente da data de 1º de janeiro de 1951 (ACNUR, 1967).

Esse protocolo foi convocado pela Resolução 1186, de 1966, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Resolução 2198, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1966. O secretário-geral da ONU dirigiu-se aos 141 países signatários da Convenção de 1951 pedindo que aderissem ao protocolo, como um instrumento internacional específico que daria caráter universal e atemporal à Convenção de 1951 (BARRETO, 2010, p. 15).

No âmbito regional latino-americano, os registros históricos dão conta de que todos os países ratificaram a Convenção de 1951 e aderiram ao Protocolo de 1967, exceção feita à Cuba (LAVANCHY, 2004).

Transcorridas mais de duas décadas da aprovação do Protocolo de 1967, ocorreu a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, no ano de 1993. Nesse evento, foi ratificada a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que foram reconhecidos os instrumentos jurídicos internacionais e regionais relacionados ao refúgio (SARLET, 2001).

Durante a conferência, foi concebida a Declaração e o Programa de Ação de Viena<sup>7</sup>, que propuseram a implementação de iniciativas destinadas a abordar os problemas dos refugiados e fortaleceram a interligação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Essa declaração foi embasada em ações preventivas, reconhecendo que a questão do refúgio não deve ser tratada unicamente como uma situação transitória.

Embora a legislação internacional para refugiados tenha evoluído consideravelmente, percebe-se que a visão humanitarista do refugiado se contrapõe a um cenário securitário em uma era de controle migratório (FASSIN, 2011).

A despeito do notável desenvolvimento da legislação internacional para refugiados, é evidente que a perspectiva humanitária do refúgio confronta-se com um ambiente de preocupações securitárias em uma era de intensificação do controle migratório.

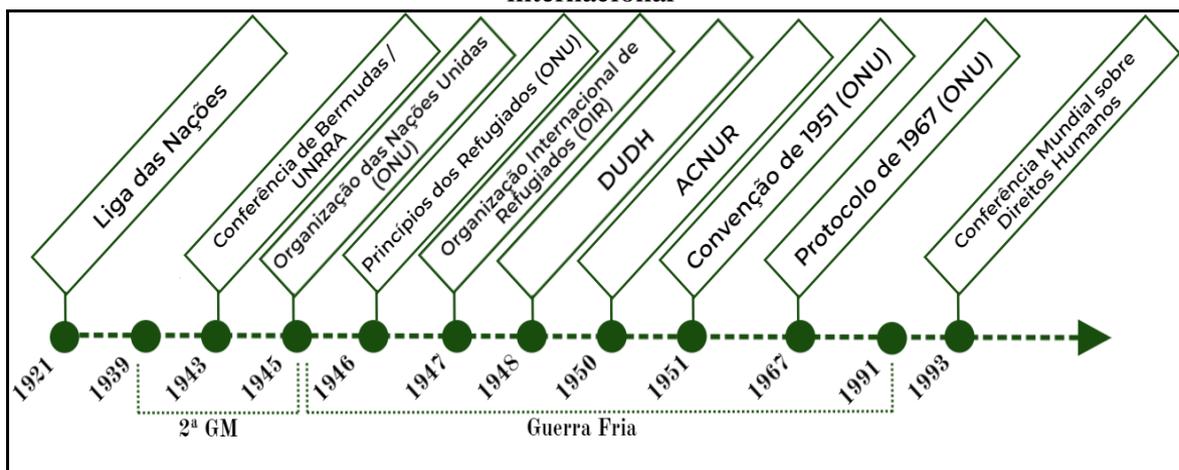
---

<sup>6</sup> ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf). Genebra: UNHCR, 1967. Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>7</sup> ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)**. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

Analisando a figura 1, pode-se inferir que a questão do refúgio tem apresentado uma notável evolução desde tempos remotos, com estímulos significativos após o término da Primeira Guerra Mundial e crescimento substancial no período subsequente à Segunda Guerra Mundial. Durante esse período, o tema atingiu seu auge, culminando em um elevado grau de maturidade, sobretudo por meio da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Viena de 1993.

Figura 1 – Desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito internacional



Fonte: FRANCHI, 2019. Adaptado pelo autor em <https://infogram.com/>

No período pós-Guerra Fria, o conceito de refugiado e as normas internacionais que amparam essa categoria migratória têm sido objeto de pressões por mudanças e, atualmente, a distinção entre ‘migrante’ e ‘refugiado’ pode ser considerada artificial e não encontra respaldo na realidade contemporânea dos fluxos migratórios mistos (JAROCHINSKI, 2011).

## 2.2 DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO REGIONAL

Até a década de 1960, a América Latina aderiu às normativas internacionais concernentes ao tema do refúgio, buscando atender aos desafios apresentados em contextos históricos distintos. Contudo, a partir da década de 1960, os países latino-americanos passaram a adotar uma perspectiva interpretativa renovada em relação ao conceito de refugiado, em resposta ao aumento da violência decorrente de conflitos armados na região.

Durante as duas décadas seguintes, a região da América Central foi palco de conflitos sociais internos em nações como Nicarágua, El Salvador e Guatemala, motivados

por questões relacionadas à distribuição desigual de riquezas e terras. É importante destacar que, até esse período, a legislação que oferecia proteção aos refugiados baseava-se em normas internacionais que não consideravam especificamente a realidade da América Latina (ANDRADE; JOSÉ, 2001).

*Os conflitos armados desse período “[...] resultaron en más de dos millones de refugiados y personas desplazadas, de los cuales solamente unos 150.000 fueron refugiados bajo la Convención de 1951 (ANDRADE; JOSÉ, 2001, p. 4).*

Dessa forma, em 1981, foi promovida uma conferência na Cidade do México com o propósito de avaliar as questões relativas aos refugiados, além de identificar as lacunas e deficiências existentes no âmbito da legislação internacional (BARICHELLO, 2012).

Em consequência das reflexões da Conferência do México de 1981, do agravamento da crise humanitária na América Latina e da Convenção Relativa aos Refugiados Africanos de 1969<sup>8</sup>, foi realizado, em 1984, em Cartagena, Colômbia, um colóquio com o objetivo de examinar a situação jurídica e humanitária da proteção dos refugiados na região da América Central, México e Panamá. Essa reunião, coordenada pela Colômbia, contou com a participação de diversas entidades, incluindo o ACNUR, o Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo (CRESET) e a Universidade de Cartagena.

Como resultado desse colóquio, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados<sup>9</sup> foi elaborada como uma resposta inovadora, fundamentada na tradição liberal latino-americana. Essa declaração ampliou e flexibilizou a definição de refugiado, representando um avanço significativo no tratamento da questão do refúgio na região (CARTAGENA, 1984).

Em 22 de novembro de 1984, é aprovada a Declaração de Cartagena, que ampliou o conceito de refúgio, incluindo, não só aquela pessoa que tenha fundado temor de perseguição em razão de raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política, mas também aquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. (BARRETO, 2010, p. 16)

---

<sup>8</sup> Reconheceu a universalidade da Convenção de 1951 para a temática dos refugiados, bem como estabeleceu em seu artigo primeiro a definição “ampliada” de refugiado (MORÉZ, 2009).

<sup>9</sup> CARTAGENA. **Cartagena Declaration on Refugees**. Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Anais. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023.

Esse documento, reconhecido como o instrumento regional mais relevante, teve um papel fundamental na configuração da política de refúgio na região e foi incorporado às legislações nacionais de diversos Estados (ANDRADE; JOSÉ, 2001).

Apesar de não possuir caráter vinculante, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados desempenhou um papel persuasivo, o que resultou na aceitação ou na incorporação dos conceitos relativos aos refugiados por diversos Estados, seja por meio da adoção de normas formais, seja por meio da sua aplicação em procedimentos regulares.

Em 1994, decorridos dez anos após a promulgação da Declaração de Cartagena, realizou-se um Colóquio Internacional sobre Refugiados em San José, Costa Rica. A reunião contou com a presença de delegados de vinte países, incluindo Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai. Durante o encontro, a Declaração de Cartagena foi reavaliada e resultou na elaboração da Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos.

Conforme as palavras de Trindade (2001, p. 5), “A Declaração de San José aprofundou as relações entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos, enfatizando, de forma inovadora, as questões centrais da atualidade”.

No ano de 2004, em celebração ao vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi elaborada a Declaração e o Plano de Ação do México (PAM). Esse documento foi concebido com a colaboração de Organismo Internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Conselho Norueguês para os Refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, além de contar com a participação ativa de países como o Brasil, a Costa Rica e o México. O PAM envolveu, também, governos de vinte países da América Latina e especialistas de diversos setores da sociedade civil.

Conforme observado por Barichello (2012, p.46) “O fenômeno do abarrotamento das fronteiras em decorrência dos conflitos armados colombianos foi um dos fatores que motivaram a proposição de soluções duráveis quando da formulação do PAM”.

Esse plano, se aplicado de maneira ampla, permitirá à América Latina transformar-se em um verdadeiro espaço integrado de proteção às pessoas vítimas de perseguição, outorgando à região um sólido pilar democrático de

proteção ante qualquer tipo de golpe contra os regimes democráticos (BARRETO, 2010, p. 20).

O Plano de Ação do México<sup>10</sup> se destacou por apresentar medidas perenes, implementadas por meio de três programas: Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário. O programa ‘Cidades Solidárias’ teve como objetivo estabelecer condições que aprimorassem a integração urbana de refugiados e deslocados. A iniciativa ‘Fronteiras Solidárias’ buscou desenvolver, nas áreas adjacentes às fronteiras, uma estrutura de atendimento humanitário capaz de prover os serviços essenciais. O programa ‘Reassentamento Solidário’, por sua vez, visava aprimorar os critérios para seleção dos reassentados e aperfeiçoar o processo de transferência dos refugiados do local de acolhida até o destino.

Tabela 2 – Programas do Plano de Ação México

<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Iniciativas</b>
Cidades Solidárias	Promover a autossuficiência e a integração local para os deslocados internos e refugiados instalados nos grandes centros urbanos dos países latino-americanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- criação de centros de orientação para os refugiados;</li> <li>- assistência na busca por postos de trabalho;</li> <li>- treinamento e orientações para pequenos negócios;</li> <li>- criação de microcrédito e parcerias com empresas locais.</li> </ul>
Fronteiras Solidárias	Promover resposta humanitária em favor de grupos merecedores de proteção internacional.	- desenvolvimento, nas áreas fronteiriças, de estruturas para atender às necessidades básicas da população local e dos refugiados.
Reassentamento Solidário	Reassentamento regional para os refugiados latino-americanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- proposição brasileira manifestada na 2ª reunião preparatória, em 2004;</li> <li>- fundamentado nos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada;</li> <li>- possibilidade para qualquer país latino-americano acolher refugiados.</li> </ul>

Fonte: LAVANCHY, 2004, p. 5-6. Adaptada pelo autor.

Por meio do PAM, observou-se um aumento no número de países com projetos de reassentamento, o que evidenciou o protagonismo regional no tratamento de questões

<sup>10</sup> ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf). Cidade do México: UNHCR, 2004. Acesso em: 17 jun. 2023.

relacionadas a refugiados e deslocados internos. Apesar das dificuldades financeiras, a criatividade e o comprometimento característicos do povo latino-americano favoreceram o desenvolvimento da temática do refúgio.

A consolidação dos objetivos e programas do PAM carrega em si uma dupla responsabilidade. A primeira, de caráter regional, refere-se à necessidade dos Estados de agirem em concentração para resolverem problemas considerados comuns por eles, como reflexo de um sentimento de solidariedade internacional e de uma concepção de responsabilidade compartilhada. A segunda responsabilidade é de caráter internacional. O sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina poderia incentivar iniciativas similares em outras partes do mundo, revelando a importância das cooperações Sul-Sul, Norte-Sul e Sul-Norte, em nível regional e intercontinental (LAVANCHY, 2004, p. 9-10).

Em 2010, a Declaração de Brasília<sup>11</sup> foi elaborada como outro instrumento com o propósito de buscar soluções mais duradouras e direcionadas à proteção de refugiados e apátridas no continente americano. Nesse contexto, um dos desafios enfrentados diz respeito aos chamados movimentos migratórios mistos, caracterizados pela confluência de grupos abarcados pela condição de refugiados e migrantes tradicionais. Participaram da elaboração dessa declaração representantes de diversos países latino-americanos, destacando-se entre eles a Argentina, o Brasil, a Colômbia, o México e a Venezuela (BRASÍLIA, 2010).

No ano de 2012, em Fortaleza, foi oficializada a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados<sup>12</sup>. Nesse documento, os participantes se comprometeram a adotar políticas comuns de proteção para solicitantes de refúgio e refugiados, incluindo medidas como: implementar políticas migratórias não restritivas; identificar situações de refúgio em fluxos migratórios mistos; dar atenção especial às questões de gênero e idade, especialmente em casos de crianças desacompanhadas ou separadas de suas famílias; e assegurar que nenhum refugiado ou solicitante de refúgio seja devolvido a seus países de origem ou a territórios onde suas vidas estejam em risco (MERCOSUL, 2012).

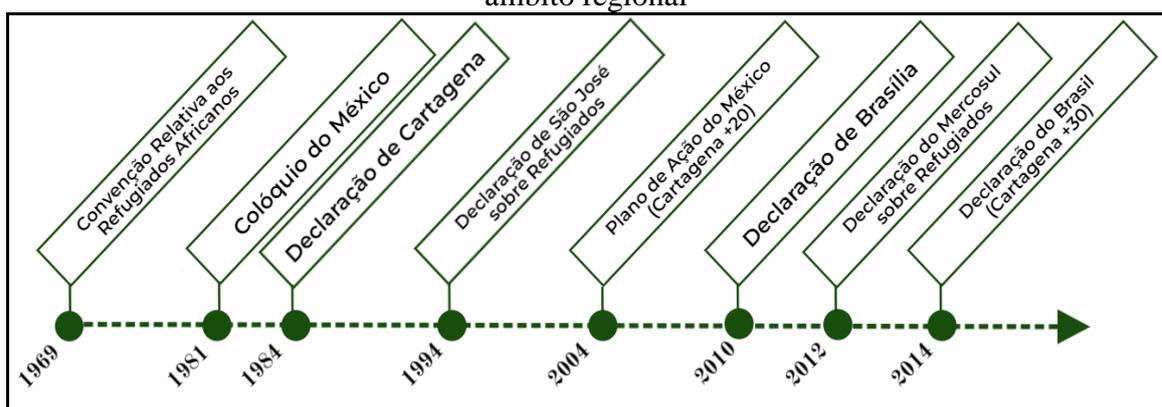
---

<sup>11</sup> BRASÍLIA, Declaração de. **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano.** Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1). Acesso em: 06 jul. 2023.

<sup>12</sup> MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2023.

Finalmente, cabe mencionar que, em 2014, os países da América Latina participaram do evento Cartagena +30, realizado entre os dias 2 e 3 de dezembro, com o objetivo de discutir a Declaração de Cartagena. Nessa reunião, chegou-se ao término do encontro com a formulação da Declaração do Brasil<sup>13</sup>. No texto dessa declaração, adotada durante a conferência, foram enfatizadas questões relacionadas ao gênero, o desafio representado pelas crianças e adolescentes desacompanhados na América Central e a proposição de erradicação da apatridia na região (BRASIL, 2014a).

Figura 2 – Desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito regional



Fonte: FRANCHI, 2019. Adaptado pelo autor em <https://infogram.com/>

Analisando a figura 2, pode-se inferir que, no contexto regional, houve uma convergência com a legislação internacional, especialmente a partir da metade da década de 1960, influenciada pelos conflitos armados na Colômbia. Essa convergência se materializou no plano normativo principalmente por meio da Declaração de Cartagena (ANDRADE; JOSÉ, 2001), e, posteriormente, por meio do Plano de Ação do México e das sucessivas conferências sobre o tema, tais como Cartagena +20 e Cartagena +30.

### 2.3 DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO NACIONAL

Desde o período colonial, o Brasil tem implementado políticas migratórias com o objetivo de atrair mão de obra e promover a ocupação do território. Portanto, antes mesmo da questão do refúgio emergir como tema relevante na agenda política brasileira contemporânea, o país já havia se estabelecido como receptor de estrangeiros.

<sup>13</sup> BRASIL. **Declaração do Brasil**. Brasília: ACNUR, 2014a. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, quando a gestão internacional dos refugiados ganhava relevância, o Brasil, sob o governo de Getúlio Vargas, já possuía uma política migratória bem estabelecida que visava atrair trabalhadores europeus qualificados, especialmente para os setores industrial e agrícola. Nessa época, os refugiados recebiam tratamento similar ao concedido aos migrantes regulares (MOREIRA, 2012).

A política externa pragmática do Brasil, tanto durante os governos de Vargas como de Eurico Gaspar Dutra, direcionou a ampliação da presença e atuação do país no cenário internacional. Isso se evidencia pela participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, seu envolvimento nas negociações de paz e atuação na criação das Nações Unidas.

Durante o período da Guerra Fria, o Brasil buscou intensificar sua presença internacional ao se alinhar com o bloco ocidental. Nessa abordagem, o país não hesitou em participar e apoiar iniciativas, especialmente as europeias, relacionadas à questão dos refugiados. O governo brasileiro não considerava o refúgio apenas como uma questão humanitária, mas também o utilizava como um instrumento político e econômico (HAYDU, 2009).

Em 1949, foi promulgada a Lei nº 818<sup>14</sup>, que regulamentou a aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade, bem como a perda dos direitos políticos (BRASIL, 1949). Embora direcionada aos migrantes, essa lei também teve impacto sobre a questão dos refugiados (BARRETO, 2010).

Na segunda metade da década de 1950, o Brasil ingressou no Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, durante o governo de Juscelino Kubitschek. Cabe destacar que o ACNUR só estabeleceu uma presença efetiva na América Latina na década de 1970, priorizando suas ações na região da América Central (SALLES; GONÇALVES, 2016).

O Brasil se destacou na América Latina por ter sido o primeiro país a incorporar em seu ordenamento jurídico a Convenção de 1951, através do Decreto nº 50.215<sup>15</sup>, datado de

---

<sup>14</sup> BRASIL. **Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949.** Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0818.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20818%2C%20DE%2018%20DE%20SETEMBRO%20DE%201949.&text=Regula%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20perda,a%20perda%20dos%20direitos%20pol%C3%ADticos](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0818.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20818%2C%20DE%2018%20DE%20SETEMBRO%20DE%201949.&text=Regula%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20perda,a%20perda%20dos%20direitos%20pol%C3%ADticos). Acesso em: 07 jul. 2023.

<sup>15</sup> BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d50215.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

28 de janeiro de 1961 (BRASIL, 1961). Além disso, o Brasil acolheu o maior número de refugiados provenientes da Europa após a Segunda Guerra Mundial (MOREZ, 2009).

Durante a década de 1960, surgiram expressivos debates acerca da manutenção das reservas geográficas e temporais estabelecidas pela Convenção de 1951. Inicialmente, o Brasil adotou uma posição contrária à retirada dessas reservas, argumentando que tal medida poderia gerar impactos socioeconômicos e demográficos. Contudo, aprofundando a discussão e observando o posicionamento favorável de grande parte dos membros do ACNUR, o país alterou sua posição (MILESI; ANDRADE, 2017). O Protocolo que suspendeu as reservas foi promulgado em 1967, e o Brasil o incorporou em seu ordenamento jurídico por meio da publicação do Decreto nº 70.946<sup>16</sup>, em 7 de agosto de 1972, mantendo a reserva geográfica (BRASIL, 1972).

Ainda na década de 1960, os governos militares promoveram mudanças significativas na política brasileira para migrantes e refugiados. Sob a perspectiva da segurança nacional como fator primordial para o desenvolvimento, os imigrantes foram percebidos como possíveis ameaças ao país. Consequentemente, a política migratória do Brasil foi tornada mais restritiva, com diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), que passaram a ser aplicadas tanto para as imigrações tradicionais quanto para os casos de refúgio, utilizando parâmetros técnicos para avaliação.

O Brasil adotou uma abordagem restritiva em relação ao reconhecimento formal de refugiados durante esse período, limitando-se a aceitar a presença de refugiados apenas como trânsito para reassentamento em outros países. Embora tenha permitido temporariamente a permanência desses refugiados em território nacional, essa concessão ocorria sob o entendimento de uma situação transitória, sem conferir formalmente o *status* de refugiado (APOLINÁRIO; JUBILUT, 2009).

Durante a década de 1970, a América Latina enfrentou um cenário de instabilidade econômica e política, resultando em um expressivo aumento no número de refugiados na região. Em resposta à grave situação dos refugiados na região, o ACNUR firmou, em 1977, um acordo estabelecendo um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro, com o objetivo de buscar soluções para a situação dos refugiados. Esse acordo foi benéfico para o governo brasileiro, pois amenizou as críticas recebidas em relação à sua política migratória, que até então possuía uma abordagem centrada na segurança nacional.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d70946.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d70946.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

E apesar da abordagem de segurança nacional ser dominante nesse período, o Brasil manteve a prática de receber, mesmo que de maneira irregular, indivíduos perseguidos provenientes de países sul-americanos.

Nesse período, sob o regime militar, o Brasil tornou-se um dos principais destinos de pessoas perseguidas de países vizinhos, por meio de uma atuação quase “clandestina” do ACNUR. Além dessa Agência, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, desde 1975, ajudou argentinos, chilenos e uruguaios que procuravam acolhida no Brasil, mesmo com o risco de, se fossem descobertos, serem entregues ao governo do país de origem (JUBILUT, 2007, p. 172).

Em agosto de 1980, foi promulgada a Lei nº 6.815<sup>17</sup>, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que teve como objetivo regulamentar a situação jurídica dos estrangeiros no Brasil (BRASIL, 1980). Essa norma também estabeleceu a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Embora essa lei não tenha alterado a situação dos refugiados em si, trouxe uma inovação importante ao país, ao introduzir o instituto do asilo, uma possibilidade até então inexistente no Brasil. Os primeiros indivíduos a serem reconhecidos como asilados no país foram cubanos (HAYDU, 2009).

No início dos anos 1980, o Brasil formalizou o reconhecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, intensificando assim seu inter-relacionamento com a agência. Esse reconhecimento resultou na abertura definitiva do escritório do ACNUR no Rio de Janeiro, fortalecendo a cooperação entre o país e a organização no contexto da proteção e assistência aos refugiados.

Naquele período, o Estado brasileiro mantinha sua prioridade na Política de Segurança Nacional, mantendo, portanto, a reserva geográfica estabelecida na Convenção de 1951. Entretanto, a aproximação mais estreita com o ACNUR permitiu o estabelecimento de um diálogo construtivo visando reconsiderar essa reserva. Essa aproximação propiciou um ambiente mais favorável para a discussão e a possibilidade de revisão dessa política restritiva relacionada ao acolhimento de refugiados no Brasil.

A primeira tentativa de levantamento dessa reserva ocorreu em 1986. O Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá'í e, por essa razão, sofriam limitação de seus direitos naquele país. Era o primeiro grupo de refugiados não europeus, recebido de forma ilimitada no Brasil, numa forte demonstração de que a reserva geográfica não poderia continuar vigente (BARRETO, 2010, p. 18).

---

<sup>17</sup> BRASIL. **Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 07 jul. 2023.

Após o término do período militar e a consequente ampliação do entendimento do conceito de segurança nacional, o Brasil adotou uma postura mais aberta à recepção de refugiados provenientes de diversas regiões, incluindo um destacado fluxo de angolanos que buscavam refúgio devido à guerra civil interna em seu país. Esse momento marcou uma mudança significativa na política de acolhimento de refugiados pelo governo brasileiro, que passou a reconhecer a importância humanitária e a relevância internacional do tema do refúgio, expandindo suas ações para atender a crescente demanda por proteção e assistência dos deslocados.

Em 1987, o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução nº 17, a qual estabeleceu diretrizes para a entrada de refugiados no Brasil, tratando-os como estrangeiros temporários. Esse marco regulatório permitiu a acolhida de cidadãos que eram vítimas de perseguição em seus países de origem, tais como Paraguai, Chile e Argentina, os quais encontraram abrigo e proteção no território brasileiro. Tal iniciativa sinalizou uma abordagem mais humanitária por parte do governo brasileiro em relação à questão dos refugiados, reforçando o compromisso do país em oferecer asilo e proteção aos que se encontravam em situação de vulnerabilidade (BARRETO, 2010).

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição da República<sup>18</sup>, também conhecida como 'Constituição Cidadã', que adotou como princípio norteador a prevalência dos direitos humanos. Essa carta magna trouxe avanços significativos para a proteção de asilados e refugiados, evidenciados já no Título I - Dos Princípios Fundamentais, notadamente no Artigo 4º, inciso X, que menciona a concessão de asilo político, e no Artigo 5º, parágrafo 2º, que estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros advindos do regime e dos princípios por ela adotados, bem como de tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária. A nova Constituição refletiu o compromisso do país em assegurar os direitos fundamentais dos indivíduos, incluindo aqueles que buscavam proteção e refúgio em território nacional (BRASIL, 1988).

O ano de 1989 foi marcado por importantes avanços no campo do refúgio no Brasil. Dentre esses avanços, destacam-se a transferência do escritório do ACNUR para a capital Federal, Brasília, fortalecendo a cooperação entre o país e a agência internacional. Além

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

disso, em 19 de dezembro de 1989, foi promulgado o Decreto nº 98.602<sup>19</sup>, que removeu a reserva geográfica anteriormente vigente na jurisprudência brasileira (BRASIL, 1989a). Tal mudança representou um marco significativo, uma vez que permitiu ao Brasil adotar uma postura mais aberta e inclusiva em relação aos refugiados, possibilitando sua acolhida e proteção em território nacional, independentemente do local de origem.

Em 1989, por meio do Decreto nº 97.559<sup>20</sup>, datado de 8 de março, o Brasil adotou uma definição ampliada de refugiado, alinhando-se ao conceito estabelecido pela Declaração de Cartagena (BRASIL, 1989b). Entretanto, assim como ocorreu em alguns outros países da região, como Peru, Colômbia e Paraguai, o texto brasileiro também incluiu um dispositivo que exigia a comprovação de coerção, coação ou obrigação em relação à fuga para a concessão do *status* de refugiado. Essa cláusula, de difícil mensuração e interpretação, acabou gerando desafios na prática, resultando em certa exclusão de indivíduos que poderiam se enquadrar no conceito de refugiado.

Até os anos 1990, o papel do Estado brasileiro limitava-se apenas ao fornecimento de documentos para os refugiados, não tendo grandes preocupações com o futuro dos indivíduos após a concessão de refúgio. Esse quadro passou a mudar com a chegada em grande escala de refugiados egressos de zonas de conflito, como Angola, as repúblicas da ex-Iugoslávia, República Democrática do Congo e Libéria, por trazerem consigo muitos problemas de saúde e traumas psíquicos causados ou agravados pela guerra (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 1).

No início da década de 1990, o Ministério da Justiça do Brasil emitiu a Portaria Interministerial nº 394, datada de 29 de julho de 1991, com o objetivo de estabelecer um conjunto de diretrizes procedimentais para orientar o processo de solicitação e concessão de refúgio no país. Nesse novo modelo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi inserido no processo, sendo designado com a precípua atribuição de realizar entrevistas com os solicitantes de refúgio e elaborar uma apreciação, recomendando ou não a concessão do *status* de refugiado.

---

<sup>19</sup> BRASIL. **Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989**. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 1989a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d98602.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.602%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Decreto,28%20de%20julho%20de%201951](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98602.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.602%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Decreto,28%20de%20julho%20de%201951). Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>20</sup> BRASIL. **Decreto nº 97.559, de 8 de março de 1989**. Promulgação do Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Cartagena das Índias". Brasília, 1989b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d97559.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97559.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

No entanto, é válido ressaltar que, mesmo com o parecer do ACNUR, a decisão final sobre a concessão do refúgio permaneceu sob a alçada do governo brasileiro. Dessa forma, apesar do auxílio da expertise do ACNUR, a avaliação do pedido de refúgio ainda estava sujeita à análise subjetiva e às políticas nacionais de concessão de refúgio estabelecidas pelo governo brasileiro.

A implementação dessa portaria foi concebida com a intenção de promover a integração de uma ampla gama de atores, tanto governamentais como não governamentais, visando a uma abordagem mais ampla e duradoura para a questão dos refugiados. No âmbito dos atores estatais relevantes, destacaram-se os Ministérios do Trabalho, Saúde, Educação e Relações Exteriores, enquanto organizações religiosas, como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Cáritas do Rio de Janeiro, também desempenharam um papel significativo nesse processo.

O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e, a partir daí, os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local (BARRETO, 2010, p. 18).

Esse grupo interdisciplinar buscou aprimorar diversos aspectos relacionados à integração dos refugiados na sociedade brasileira. Uma das áreas de foco foi a inserção dos refugiados no mercado de trabalho, buscando criar mecanismos para facilitar sua entrada e adaptação ao ambiente profissional. Além disso, foram empreendidos esforços para reconhecer diplomas estrangeiros, de modo a permitir que os refugiados pudessem aproveitar plenamente suas qualificações educacionais e profissionais no Brasil.

Adicionalmente, essa portaria visou à disponibilização de cuidados de saúde mais abrangentes para refugiados, abarcando tanto a saúde física quanto a mental. Essa iniciativa reconheceu a importância de abordar não apenas as necessidades médicas imediatas, mas também a saúde emocional e psicológica dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, considerando as adversidades que muitos refugiados enfrentam em suas trajetórias de vida (MILESI; ANDRADE, 2017).

A abordagem colaborativa e multifacetada adotada pela Portaria Interministerial nº 394/91 refletiu um esforço coordenado para lidar de maneira mais holística com os

desafios enfrentados pelos refugiados no Brasil, buscando promover sua inclusão efetiva na sociedade brasileira e garantir a proteção e bem-estar de uma população vulnerável.

No ano de 1996, durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, em consonância com as diretrizes delineadas na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, o governo brasileiro criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH D)<sup>21</sup>, um marco que enfatizava a universalidade dos direitos humanos como um princípio inalienável e uma responsabilidade dos Estados. Essa abordagem exerceria influência nas futuras discussões e abordagens relacionadas ao tema do refúgio (BRASIL, 1996).

Levando em consideração a dinâmica global das migrações, a evolução da legislação em vigor e a cada vez mais complexa natureza dos movimentos migratórios, o Estado brasileiro percebeu a necessidade de abordar de maneira mais direcionada a questão do refúgio por meio de uma legislação específica.

Dentro desse contexto, foi promulgada a Lei nº 9.474<sup>22</sup>, em 22 de julho de 1997, a qual estabeleceu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Reconhecida pela ONU como uma das legislações mais avançadas, abrangentes e humanitárias do mundo, essa lei incorpora as disposições de proteção internacional aos refugiados existentes e estabelece o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão central encarregado pela deliberação a matéria e de julgar solicitações de refúgio (BRASIL, 1997).

Esse instrumento jurídico adotou oficialmente uma definição mais ampla de refugiado, acolhendo indivíduos que fogem de graves e generalizadas violações dos direitos humanos, integrando o Brasil formalmente ao grupo de Estados que efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007, p. 176).

A Lei nº 9.474/97, que regula a situação dos refugiados estabeleceu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, traz em seu texto o seguinte:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:  
I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

---

<sup>21</sup> BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

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

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

Ao ter o *status* de refugiado reconhecido, o indivíduo passará a ter a proteção do Estado brasileiro, e estará sujeito às leis brasileiras, além das convenções internacionais, conforme atesta o Art. 5º, da Lei nº 9.474/97:

O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública (BRASIL, 1997).

Logo, o Brasil, por força de tratados internacionais supramencionados e da Lei nº 9.474/97, que replica muitos dos direitos nelas previstos, tem por obrigação receber os migrantes venezuelanos que buscam refúgio no país, verificar se estes fazem jus ao *status* de refugiado ou de migrante tradicional, e garantir que lhes seja dado tratamento condizente com a sua situação, que deverá ser regularizada o mais rápido possível.

Com a promulgação da Lei nº 9.474/97, a legislação brasileira introduziu princípios objetivos e inovadores, incluindo a salvaguarda do direito à reunificação familiar e o direito de exercer atividade remunerada no país, ambos acessíveis ainda na condição de solicitante de refúgio. Além disso, essa lei incorporou às suas disposições as denominadas soluções duradouras para os refugiados, ao mesmo tempo em que estabeleceu a gratuidade e a celeridade no trâmite dos pedidos de refúgio.

No entanto, a legislação brasileira apresentou distinções notáveis, tais como a ausência da inclusão de direitos políticos para os refugiados (em contraste com a legislação argentina e uruguaia), a presença de subjetividade na apreciação das solicitações de refúgio e a lacuna na formulação de uma política abrangente de reintegração social (MILESI; ANDRADE, 2017).

Quanto ao Comitê Nacional para os Refugiados, é notável que este possui uma natureza distintiva, caracterizada por sua composição híbrida de elementos públicos e privados, bem como sua estrutura tripartite que abrange o governo, a sociedade civil e as Nações Unidas. No âmbito desse órgão, além da representação governamental brasileira, figura a participação da Organização das Nações Unidas, por meio do Alto Comissariado

das Nações Unidas para os Refugiados, bem como a sociedade civil, através da presença da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo (JUBILUT, 2007).

No contexto sul-americano, o Brasil tem direcionado esforços para promover a incorporação dos princípios da Convenção de 1951 nas legislações comuns dos Estados-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Essa matéria foi objeto de discussão durante a VIII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul, realizada no Rio de Janeiro. Nesse encontro, em 10 de novembro de 2000, foi subscrevida a Declaração do Rio de Janeiro, que abordou a temática do instituto do refúgio.

Em relação à proteção jurídica, tanto a nível internacional quanto nacional em relação aos migrantes tradicionais, ou seja, aqueles que não possuem o *status* de refugiado, observa-se uma notável precariedade protetiva. No caso do Brasil, essa situação de precariedade pode ser ilustrada de maneira mais concreta ao se analisar o exemplo dos haitianos. Embora inicialmente possa parecer que esses indivíduos tenham ingressado no Brasil como refúgio fugindo do caos pós-terremoto, eles foram categorizados como ‘migrantes em situação de vulnerabilidade econômica e social’ (CAVALCANTI, 2016).

No ano de 2010, o Haiti foi assolado por um terremoto de magnitude sísmica de 7.0 graus na escala Richter, resultando na perda de vidas de cerca de 200 mil pessoas e deixando milhares desabrigados. Esse cataclismo exacerbou um longo histórico de diáspora que permeia o país há muitos anos, enquanto também desencadeou uma crise de ordem ambiental, econômica e social.

Os haitianos, ao cruzarem a fronteira em direção ao Brasil, chegando às localidades limítrofes de maior destaque, nomeadamente Tabatinga (AM) e Brasileia (AC) no ano de 2011, solicitavam a concessão de refúgio. Contudo, é importante destacar que a legislação nacional, bem como os tratados internacionais pertinentes, não reconhecem formalmente a obtenção de *status* de refugiado com base em desastres naturais ou fatores climáticos. Devido a essa lacuna normativa, o Conselho Nacional de Imigração começou a outorgar vistos de residência permanente aos migrantes haitianos que ingressavam no Brasil e requeriam a concessão de refúgio.

Diante do substancial incremento no volume de solicitações de refúgio efetuadas pelos haitianos, o CNIg, em 2012, promulgou a Resolução Normativa CNIg nº 97/2012<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F05451F014F413CB5A61180/RN%2097%20->

Esta normativa estabeleceu a concessão de um visto humanitário permanente de natureza especial destinado à população haitiana. A competência para concessão deste visto foi atribuída ao Ministério das Relações Exteriores, mediada pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, e foi concebida com base no agravamento das condições de vida dessa população (BRASIL, 2012). Através do visto humanitário, os migrantes haitianos puderam adquirir a cédula de identidade estrangeira, exercer atividades laborais, efetuar abertura de conta bancária e usufruir de outras prerrogativas.

É importante salientar que a Resolução Normativa CNIg nº 97/2012, que estabeleceu a concessão do visto humanitário aos haitianos, teve sua validade prorrogada em outubro de 2016 até o final de outubro de 2017, resultado da influência e atuação da sociedade civil em prol dos migrantes. Entretanto, apesar das diligentes iniciativas da sociedade civil para assegurar a plena implementação das políticas de migração de estrangeiros no contexto brasileiro, esses indivíduos continuam a enfrentar uma gama de desafios na prática (TAVARES, 2011).

As complicações dessa migração já começam no Haiti. Haitianos relatam que para conseguir o visto humanitário em seu país precisam pagar taxas a atravessadores. Eles não têm acesso a informações sobre os vistos e há denúncias ainda não confirmadas sobre esquemas de propinas. Ao chegarem ao Brasil, encontram uma situação parecida com a pós-terremoto em seu país em 2010: abrigos de primeira acolhida lotados em condições de higiene precária. Após o fechamento do abrigo no estado do Acre no município de Brasileia, passaram a migrar para outros Estados do país, principalmente para o sul e São Paulo (CORREA, 2015, p. 231).

Além disso, é pertinente notar que a situação dos haitianos como migrantes em uma condição de vulnerabilidade econômica e social conduz a uma circunstância de migração forçada, delineada pela perspectiva de migração resultante das extensas crises humanitárias que afligem o Estado do Haiti há um período prolongado.

Sob essa perspectiva, pode-se constatar que o visto humanitário conferido aos haitianos, ao serem categorizados como migrantes ao invés de refugiados, não assegurava a salvaguarda legal oriunda do Direito Internacional dos Refugiados, estipulada pela Convenção de 1951, que engloba o princípio do *'non refoulement'* (CORREA, 2015).

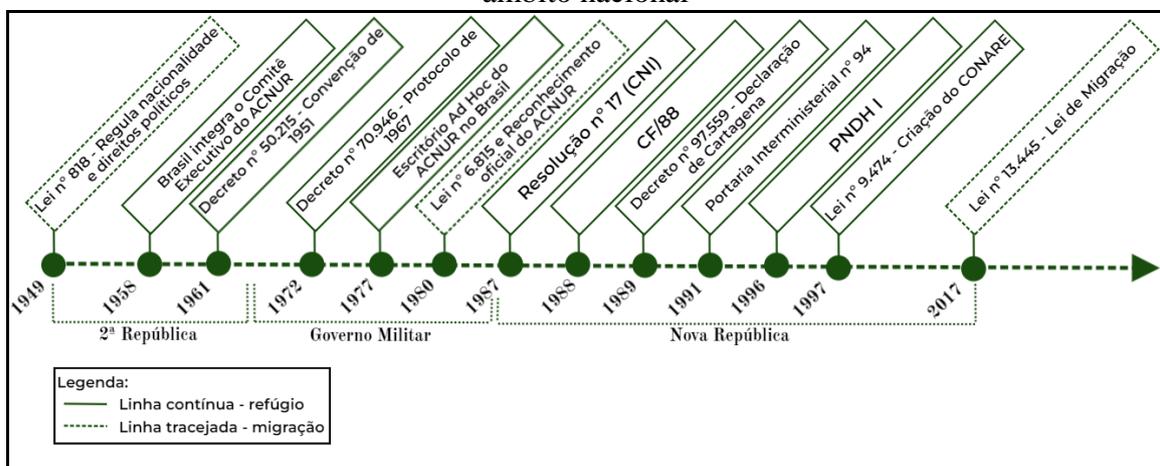
No tocante à legislação brasileira relativa aos direitos dos migrantes em um contexto geral, o país vinha enfrentando uma série de desafios nas suas fronteiras devido à ausência de uma legislação contemporânea e atualizada voltada para a proteção dos

direitos desses migrantes ao serem acolhidos em território nacional, como bem ilustrou essa situação dos haitianos no Brasil (CAVALCANTI, 2016).

Após um extenso processo de discussão e ampla mobilização social, foi promulgada, em 2017, a Lei nº 13.445<sup>24</sup>, conhecida como a Lei de Migração. Esta legislação abrange os direitos e deveres tanto dos migrantes como dos visitantes, estabelecendo regulamentações para a sua entrada e permanência no território nacional. Além disso, a lei estipula princípios e orientações fundamentais para a formulação de políticas públicas voltadas aos migrantes (BRASIL, 2017b). Importante ressaltar que essa lei revogou as disposições da Lei nº 818/49 e da Lei nº 6.815/80, referente ao Estatuto do Estrangeiro, sem prejudicar a aplicação de normas específicas, tanto de âmbito interno quanto internacional, que tratam das questões relativas a refugiados.

Analisando a evolução da estrutura normativa voltada à proteção dos refugiados em âmbito nacional (conforme ilustrado na figura 3), é possível inferir um notório alinhamento com os padrões de proteção estabelecidos no contexto internacional e regional, notadamente a partir da década de 1970. Esse processo de alinhamento se concretizou de maneira marcante por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da promulgação da Lei nº 9.474/97, que estabeleceram o arcabouço regulatório relativo ao tema no âmbito interno brasileiro.

Figura 3 – Desenvolvimento das normas de proteção dos migrantes e refugiados no âmbito nacional



Fonte: FRANCHI, 2019. Adaptado pelo autor em <https://infogram.com/>

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

A legislação brasileira se sobressai ao incorporar salvaguardas de direitos humanos, resultando da incorporação dos princípios delineados pela Declaração de Cartagena. Destaca-se também por conferir direitos de caráter social aos refugiados mesmo durante o período de solicitação de refúgio, além de estabelecer uma estrutura institucional distintiva para a avaliação e deliberação das solicitações de refúgio, seguindo o modelo tripartite consagrado pelo CONARE (MOREIRA, 2012).

Outro aspecto de relevância que merece destaque, embora não se insira de maneira direta no âmbito da legislação concernente aos refugiados, diz respeito à revogação da Lei nº 6.815, datada de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Essa revogação explicita uma mudança significativa de enfoque, uma vez que a lei anterior enfatizava a perspectiva de segurança nacional. Em contraposição, a promulgação da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, atesta uma abordagem mais humanitária, destacando o dilema migratório inerente entre os imperativos de segurança e os princípios humanitários.

No contexto internacional pós Guerra Fria, em especial, no pós 11 de setembro, em função da maior permeabilidade das fronteiras, de modo geral, os Estados tem demonstrado certa dificuldade em equilibrar as diferentes prioridades, especialmente quando estão envolvidos aspectos relacionados à livre circulação e à segurança (PAIVA; LEITE; MONFREDO, 2019, p. 113).

Dessa maneira, é possível inferir que no contexto nacional, houve uma consonância com o arcabouço normativo de salvaguarda dos refugiados em níveis globais e regionais, resultando em um cenário em que a proteção conferida pelo Brasil se destaca por sua abrangência, superando consideravelmente a provida por países que adotam somente o conceito de refugiado delineado pela Convenção de Genebra.

#### 2.4 CONVERGÊNCIA NORMATIVA E SEU IMPACTO NO ACOLHIMENTO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS

A legislação concernente à proteção dos migrantes e refugiados testemunhou uma notável evolução no cenário global, emergindo como uma das complexas problemáticas dos séculos XX e XXI. Inúmeras famílias e indivíduos foram compelidos a abandonar sua terra natal em decorrência de fatores tais como perseguição, convulsões internas e sistemática violação dos direitos humanos. Notavelmente, essa última circunstância tem se revelado como uma das primordiais causas subjacentes aos deslocamentos forçados nos tempos contemporâneos.

No final de 2022, 108,4 milhões de pessoas em todo o mundo estavam deslocadas à força como resultado de perseguição, conflito, violência, violações dos direitos humanos e eventos que perturbam seriamente a ordem pública. Entre elas estão 35,3 milhões de refugiados. Há também 4,4 milhões de apátridas, pessoas a quem foi negada a nacionalidade e que não têm acesso a direitos básicos como educação, saúde, emprego e liberdade de movimento (ACNUR, 2023b, p.2).

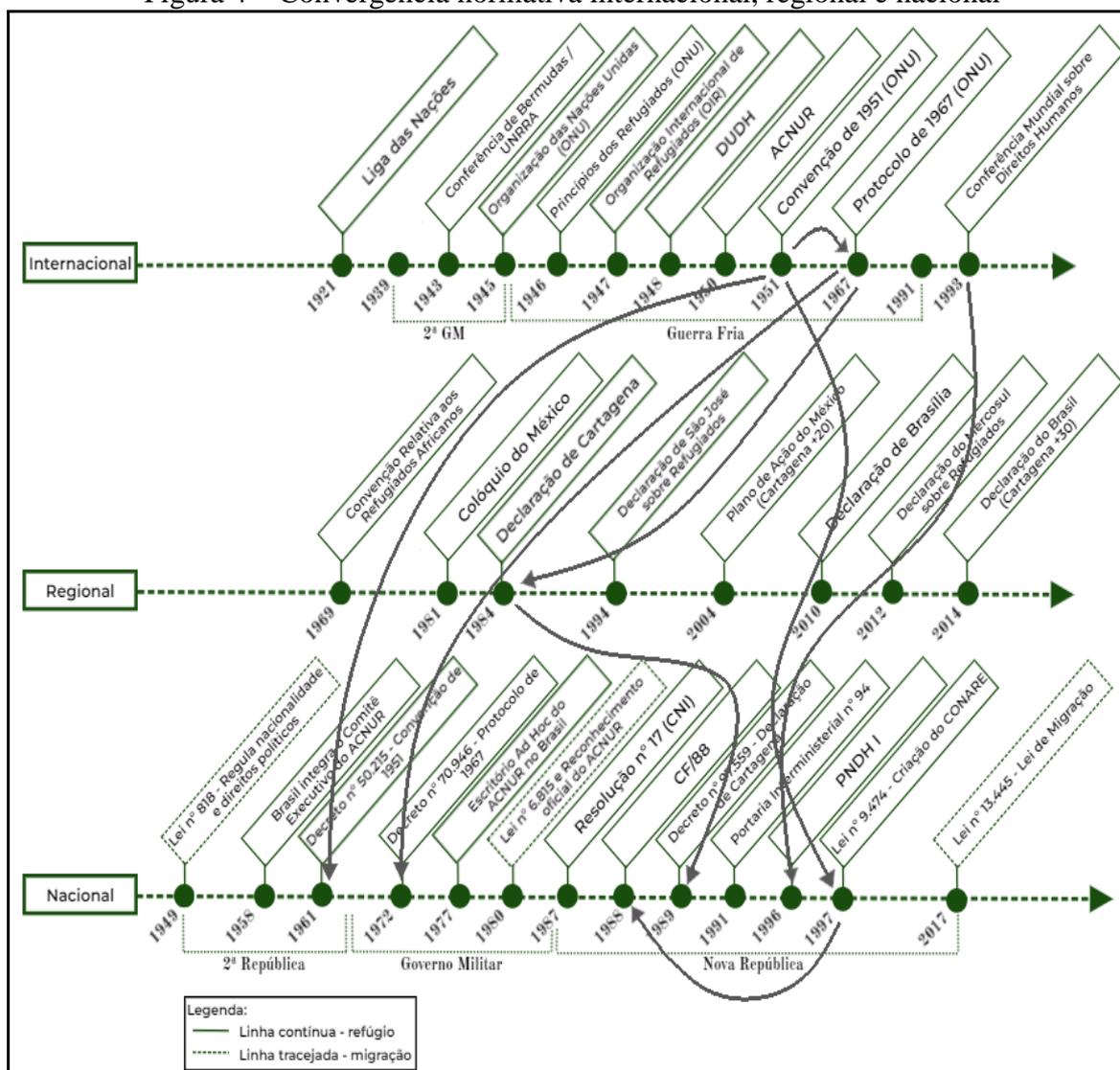
Ao transporem os limites fronteiriços de seus países, essas pessoas são amparadas por meio de instrumentos normativos internacionais, a exemplo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, bem como por marcos regulatórios de cunho regional, como a Declaração de Cartagena e o Plano de Ação México. Tais instrumentos foram ratificados e subsequentemente incorporados ao arcabouço jurídico interno do Brasil, especialmente no bojo da Constituição Federal de 1988, e nos corpos de leis e decretos que tratam da temática no âmbito nacional.

Esta coerência se traduz, primordialmente, pelo alinhamento normativo da legislação brasileira, consubstanciado pelos Decretos de números 50.215/61 (que promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951), 70.946/72 (que promulga o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados), 97.559/89 (que promulga a Declaração de Cartagena), pela Lei nº 9.474/97 (que estabelece mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951) e pela Constituição Federal de 1988. Este alinhamento se correlaciona com as normas regionais, como a Declaração de Cartagena de 1984, e os protocolos internacionais, notadamente a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 (HAYDU, 2009).

Observa-se que essa congruência das normativas de salvaguarda dos migrantes e refugiados nas esferas internacional, regional e nacional se manifesta de modo inequívoco por meio das interconexões delineadas. Além disso, é possível identificar uma interconexão entre a Declaração de Viena, resultante da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, e o I Programa Nacional de Direitos Humanos, estabelecido no contexto brasileiro em 1996 (figura 4).

É relevante destacar que a presente análise a respeito do alinhamento normativo está limitada ao escopo do refúgio, não abrangendo a discussão relativa aos migrantes ordinários. A regulamentação deste último grupo é contemplada por legislações específicas, como as mencionadas Leis nº 818/49, 6.815/80 e 13.445/17, sendo esta última responsável pela revogação das duas primeiras.

Figura 4 – Convergência normativa internacional, regional e nacional



Fonte: FRANCHI, 2019. Adaptado pelo autor em <https://infogram.com/>

Em síntese, a legislação brasileira referente ao refúgio foi implementada a partir da década de 1970, evoluindo de maneira sistemática enquanto mantém a consonância com as normas regionais e internacionais. E essa evolução foi embasada nas normativas internacionais que surgiram a partir da década de 1950, bem como nas normas regionais que ganharam destaque a partir dos anos 1970.

Os mais relevantes fundamentos que nortearam a elaboração dos diplomas legais pertinentes ao refúgio no Brasil são congruentes com os preceitos delineados na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, assim como no Protocolo Adicional de 1967 e na Declaração de Cartagena (ANDRADE, 1996).

Esta evolução e amplitude da legislação nacional de proteção dos migrantes e refugiados, em consonância com os instrumentos de conferidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados, vistos no presente capítulo, configuram os pilares que viabilizam, em última análise, o esforço de acolhimento humanitário, fazendo dos migrantes e refugiados sujeitos detentores de direitos.

Ademais, no tocante à recepção dos migrantes e refugiados oriundos da Venezuela, o governo brasileiro, juntamente com os organismos internacionais, tem empreendido um processo de acolhimento humanitário que se sustenta nos princípios direcionados à salvaguarda da dignidade da pessoa humana<sup>25</sup>. Nesse contexto, os migrantes e refugiados provenientes da Venezuela são considerados sujeitos passíveis de proteção internacional, regional e nacional, conforme ilustrada neste capítulo.

Por fim, os direitos conferidos aos migrantes e refugiados beneficiados pela Operação Acolhida, os quais serão explorados no último capítulo deste estudo, tais como habitação em abrigos, cuidados médicos, imunização, documentação, autorização para o trabalho e reunificação familiar e social estão fundamentados nos diplomas legais internacionais de proteção dos migrantes e refugiados abordados no presente capítulo, e nas disposições da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional brasileira que tem como escopo essa mesma temática de proteção.

---

<sup>25</sup> Qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 32).

### 3 O CASO VENEZUELANO

A República Bolivariana da Venezuela, situada no extremo norte da América do Sul, tem sua capital em Caracas. Este país possui uma extensão territorial total de 916 445 km<sup>2</sup> e abriga uma população estimada em 29.983.938 habitantes, conforme dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. A Venezuela compartilha aproximadamente 2.199 quilômetros de fronteira com o Brasil (figura 5), além de manter limites territoriais com a Colômbia e a Guiana (UNDESA, 2022a).

Figura 5 – Fronteiras venezuelanas



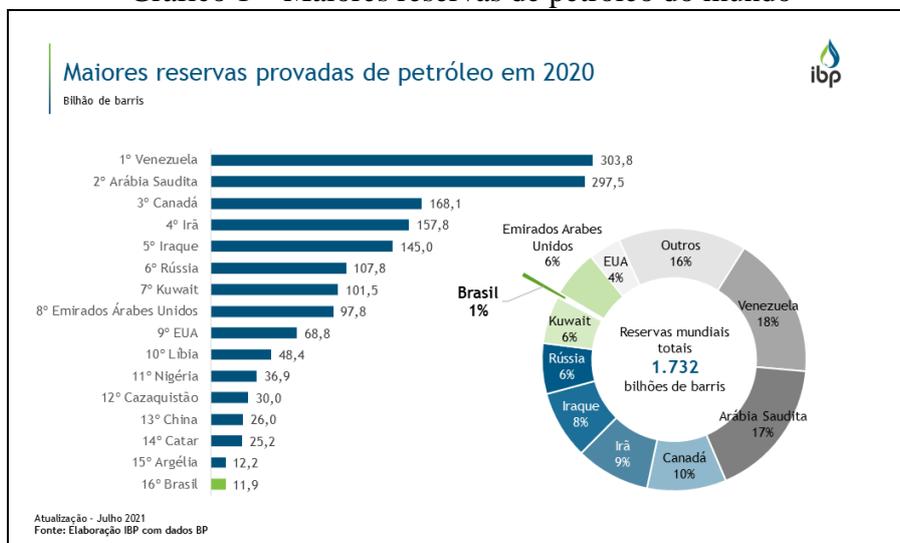
Fonte: VENEZUELA, 2019. Extraída e adaptada pelo autor.

A Venezuela, notável por abrigar uma das maiores reservas de petróleo do mundo, alcançou em um determinado período a quarta maior renda per capita em Produto Interno Bruto (PIB) global. Isso lhe conferiu a designação de ‘Venezuela Saudita’, em analogia à Arábia Saudita, devido à sua vasta abundância de recursos provenientes dessa *commodity* (gráfico 1). Durante o período compreendido entre as décadas de 1950 a 1990, o país se destacou como um dos principais destinos para fluxos migratórios dentro do âmbito continental (RODRIGUES, 2006).

Na última década do século XX, a Venezuela ostentava um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativamente elevado, alcançando o índice de 0,634. Tal indicador superava aqueles registrados pelos países circunvizinhos na América Latina e no

Caribe, como o Brasil, cujo IDH se situava em 0,611, e a Colômbia, com um IDH de 0,592 (UNDESA, 2022b).

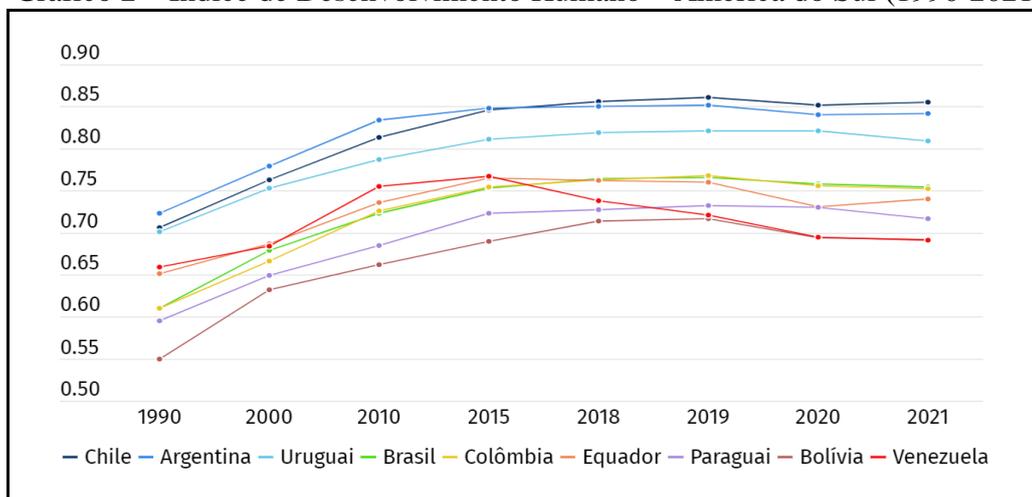
Gráfico 1 – Maiores reservas de petróleo do mundo



Fonte: IBP, 2021.

Analisando o índice de desenvolvimento humano dos países da América do Sul no período de 1990 a 2021 (gráfico 2), fica evidente que praticamente todas as nações da região experimentaram uma redução em seu IDH devido ao impacto do período pandêmico de Covid-19. No entanto, destaca-se que a Venezuela representa o único país sul-americano cujo IDH já vinha demonstrando uma deterioração substancial desde o ano de 2015 e, atualmente, apresenta o índice mais baixo de toda a região.

Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento Humano – América do Sul (1990-2021)



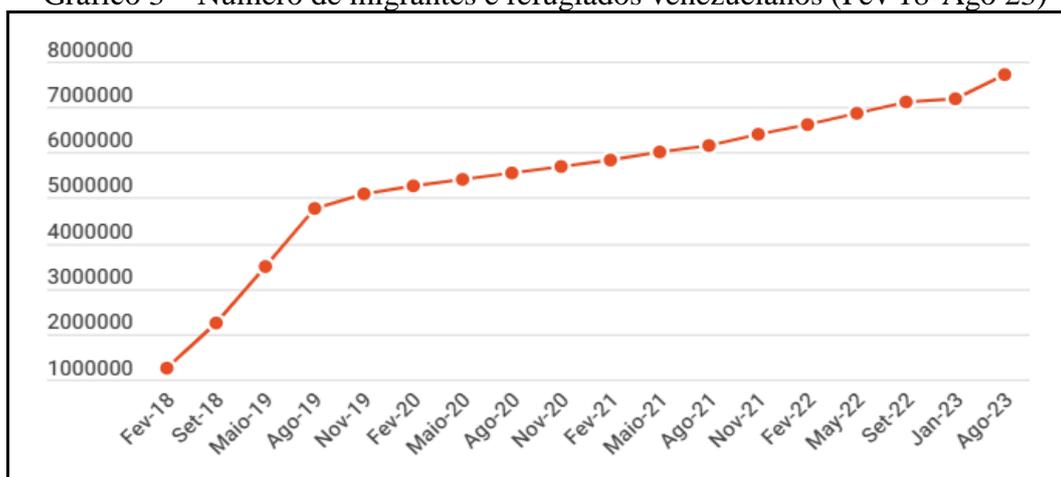
Fonte: UNDP, 2022. Elaborado pelo autor em <https://infogram.com/>.

Ao longo da primeira década do século XXI, a Venezuela preservou um Índice de Desenvolvimento Humano relativamente elevado, mantido por meio dos rendimentos gerados pela indústria petrolífera. Esses indicadores positivos refletiram um cenário propício em relação à qualidade de vida e ao bem-estar social no país durante esse período.

Os anos iniciais da década de 2010 testemunharam os prenúncios da crise iminente. A partir desse momento, a escassez de itens primordiais, a exemplo de alimentos e medicamentos, a hiperinflação, o agravamento da condição de pobreza, o acréscimo das taxas de criminalidade e a aplicação de medidas de coerção estatal contra a população culminaram em uma grave social na Venezuela (SALLES; GONÇALVES, 2016).

Como consequência desse cenário, mais de 5 milhões de pessoas, o equivalente a aproximadamente 17% da população, emigraram do país até o término do ano de 2019 (gráfico 3), em busca de refúgio ou de uma melhoria nas condições de vida. É imperativo notar que esses desafios migratórios transcendem as fronteiras nacionais, acarretando implicações que se estendem para além dos limites territoriais da Venezuela (FRANCHI, 2019).

Gráfico 3 – Número de migrantes e refugiados venezuelanos (Fev 18-Ago 23)



Fonte: ACNUR; OIM, 2023a. Elaborado pelo autor em <https://infogram.com/>.

A crise humanitária na Venezuela, caracterizada por desafios no fornecimento de produtos básicos, além de fatores de ordem política e econômica, tem contribuído significativamente para um notável fluxo migratório de pessoas venezuelanas em direção a várias nações do continente, com destaque especial para a América do Sul. Essa migração

em massa<sup>26</sup> constitui uma resposta às dificuldades enfrentadas no âmbito venezuelano e reflete uma busca por condições mais favoráveis em termos de estabilidade socioeconômica e oportunidades de vida.

As causas econômicas e políticas que deram origem à migração podem ser corroboradas pelo estudo dos formulários de solicitação de refúgio, nos quais os venezuelanos descreveram os motivos que os levaram a abandonar seu país. Após a análise de 1.620 formulários encaminhados ao governo brasileiro no ano de 2017, constatou-se que a migração ocorreu em decorrência das seguintes causas: 51% devido à crise econômica; 21% pela falta de alimentos; 13% devido à crise política; 5% por violação de direitos humanos; 4% por insegurança; 2% pela perseguição por motivação política; 1% pelo desabastecimento de medicamentos para tratamento continuado; 1% motivados pelo estudo; 1% por terem se casado com brasileiros e 1% por outros motivos ou ausência de registro (JAROCHINSKI; ABRAHÃO, 2019).

Para que se tenha uma compreensão mais profunda das ações implementadas pelo governo brasileiro para mitigar os desafios decorrentes do intenso fluxo migratório na fronteira entre o Brasil e a Venezuela, faz-se necessário compreender as causas dessa crise migratória e os seus reflexos para o país. Nesse contexto, o presente capítulo se propõe a investigar o desenrolar da crise venezuelana no século XXI, por meio de uma análise histórica dos acontecimentos que moldaram a trajetória do país e investigar os principais fatores que conduziram a Venezuela, que já ocupou a quarta posição no ranking mundial de PIB per capita, à sua atual condição como país mais empobrecida do continente (Fundo Monetário Internacional – FMI, 2023), resultando na maior diáspora já registrada na história da América (GONZÁLEZ; ESTARDA, 2020).

### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA CRISE NA VENEZUELA

O início da exploração petrolífera na Venezuela remonta à década de 1920, marcando uma transição gradual do modelo de exportação fundamentado no agronegócio para o mais lucrativo sistema de exportação do ‘ouro negro’.

Nesse período, ocorreu a entrada de empresas estrangeiras que assumiram o controle da exploração petrolífera. Foi nesse contexto que se observou uma alteração na abordagem do Estado, que, inicialmente caracterizada pelo liberalismo, evoluiu para uma

---

<sup>26</sup> Deslocamento improvisado de um elevado número de pessoas (OIM, 2009).

postura mais intervencionista na economia, com o objetivo de assegurar uma maior participação nos rendimentos gerados (BARROS, 2006).

Dado que o petróleo desempenhava um papel crucial na infraestrutura das principais economias globais, inclusive durante a crise de 1929 e ao longo do período da Segunda Guerra Mundial, a economia venezuelana sofreu impactos relativamente menores em comparação com outros países latino-americanos. Durante esse período, as exportações do produto experimentaram um crescimento exponencial.

Em meados da década de 1950, a Venezuela havia alcançado a posição de maior país exportador e o segundo maior produtor mundial de petróleo. A economia venezuelana, desde então e ainda nos dias atuais, se encontra completamente dependente dessa *commodity*, sem a diversificação de sua estrutura produtiva. Como resultado, o país está altamente suscetível às flutuações dos preços internacionais do barril de petróleo (SANTORO, 2009).

A atividade econômica preponderante que impulsionou o desenvolvimento da Venezuela foi a exploração do petróleo. No entanto, é importante notar que a riqueza gerada por essa atividade não foi distribuída de forma ampla por meio de um mercado livre das excessivas interferências estatais. Em vez disso, essa riqueza ficou concentrada nas mãos do governo e de uma reduzida parcela de empresários associados a ele. Tal concentração de riqueza suscitou descontentamento entre diversos segmentos da sociedade, incluindo trabalhadores, a classe média e setores militares.

O quadro político e social no pós-Segunda Guerra Mundial era caótico, com sucessões de golpes e instalação de juntas militares, até que, em 1958, a Ação Democrática (AD), maior partido político venezuelano e de tendência socialdemocrata, celebrou com o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), de tendência democrata-cristã, o Pacto de *Punto Fijo*, que previa a alternância do poder central por esses dois partidos, trazendo uma maior estabilidade política e uma ilusória democracia à Venezuela, já que este sistema excluía da disputa os demais partidos políticos. Este pacto foi intermediado pelos Estados Unidos visando dar maior estabilidade política ao seu importante fornecedor de petróleo (GOTT, 2004).

O cenário político e social no período pós-Segunda Guerra Mundial na Venezuela caracterizava-se pela turbulência, com a ocorrência de golpes sucessivos e a instauração de juntas militares. Esse quadro perdurou até 1958, quando o principal partido político venezuelano, a Ação Democrática (AD), com inclinação socialdemocrata, e o Comitê de

Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), alinhado com a democracia cristã, celebraram o chamado Pacto de *Punto Fijo* (GOTT, 2004).

O Pacto de *Punto Fijo* estipulava a alternância no poder central entre esses dois partidos, buscando estabelecer uma maior estabilidade política e, aparentemente, uma forma de democracia na Venezuela. No entanto, é relevante observar que esse sistema excluía outros partidos políticos da competição eleitoral. Vale ressaltar, também, que esse pacto foi mediado pelos Estados Unidos, com o objetivo de promover uma maior estabilidade política em seu crucial fornecedor de petróleo.

Prosseguiu-se, portanto, um período que perdurou até o final da década de 1970, caracterizado por uma relativa estabilidade social e política. Durante esse período, eleições livres e diretas foram conduzidas sem a ocorrência de tentativas de golpes, com os dois principais partidos alternando-se no exercício do poder e nos principais cargos governamentais. Além disso, o preço do petróleo experimentou um crescimento constante nos mercados internacionais, o que proporcionou um desenvolvimento econômico notável em diversos segmentos da sociedade venezuelana (GOTT, 2004).

Na década de 1980, por outro lado, a Venezuela enfrentou uma série de desafios, que tiveram início com a drástica queda nos preços do barril de petróleo nos mercados internacionais. Esse declínio teve um impacto corrosivo na economia do país, resultando em um aumento significativo nos níveis de desigualdade social e pobreza, que marcou o início de uma espiral de crise econômica e política que afetou profundamente o país.

Na madrugada de 27 de fevereiro de 1989, na cidade de Guarenas, situada a aproximadamente 30 quilômetros a leste de Caracas, ocorreu um episódio em que os cidadãos que se dirigiam aos seus locais de trabalho depararam-se com um substancial aumento nas tarifas dos transportes públicos, as quais praticamente dobraram de valor de um dia para o outro. Esse aumento súbito gerou uma manifestação de natureza espontânea por parte da população (GOTT, 2004).

Caracterizado pela ausência de uma liderança e pela falta de qualquer estrutura organizacional predefinida, o movimento, que posteriormente ficou conhecido como ‘*Caracazo*’<sup>27</sup>, ganhou ímpeto durante as horas da manhã e disseminou-se por diversas cidades. Este fenômeno foi amplamente influenciado pela cobertura da mídia, sobretudo pela transmissão televisiva.

---

<sup>27</sup> Foram cinco dias de protestos, a partir do dia 27 de fevereiro de 1989. Começou com depredações de ônibus, por causa do aumento das passagens, e se estendeu para toda a Venezuela com saques, barricadas e muitas mortes. Estima-se que o número de mortos tenha chegado a quase duas mil (MARINGONI, 2004).

O estopim para a agitação social foi o programa econômico implementado pelo governo presidido por Carlos Andrés Pérez, que assumiu o cargo em fevereiro de 1989 após ser reeleito. Esse programa foi anunciado em dezembro de 1988 e desencadeou a inquietação popular (GOTT, 2004).

Uma das promessas eleitorais do então candidato Carlos Andrés Pérez era adotar uma postura mais rígida nas negociações com os credores da dívida externa, que tradicionalmente eram representados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Entretanto, logo após assumir o cargo, o governo implementou o programa econômico acordado com o FMI. Esse programa incluía uma série de medidas, tais como a redução dos gastos públicos por meio de cortes em vários setores, incluindo programas sociais, a desvalorização da moeda, a redução do crédito, o congelamento dos salários e o aumento dos preços dos produtos essenciais (IGLECIAS; CARDOSO; STREICH, 2014).

Agravadas pela diminuição do valor do petróleo nos mercados internacionais, as medidas econômicas implementadas pelo governo de Carlos Andrés Pérez provocaram imediata descontentamento entre a população. Em um fim de semana, os preços da gasolina e, conseqüentemente, do transporte público, sofreram um aumento de 100%, precipitando assim uma das maiores manifestações de revolta popular registrada na América Latina. O governo respondeu a esse movimento com repressão violenta, que incluiu a imposição do estado de emergência, a suspensão de direitos civis e a imposição de um toque de recolher noturno. Essa reação resultou em um elevado número de vítimas, com milhares de mortos e feridos em todo o país.

Hugo Chávez, proveniente de uma família com histórico de envolvimento em movimentos revolucionários, já havia assumido, de maneira discreta, uma posição de liderança no Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) durante pelo menos uma década. Este grupo, que contava com a participação de diversos membros das Forças Armadas, era inspirado por proeminentes figuras da história venezuelana que simbolizavam a esquerda e sua luta revolucionária (GOTT, 2004).

O MBR-200 aguardava uma janela de oportunidade para iniciar seu movimento revolucionário. No entanto, o episódio do *Caracazo* surgiu como um levante espontâneo da população e foi de curta duração, o que impossibilitou uma prévia articulação por parte de seus líderes. Notavelmente, Hugo Chávez, que então detinha o posto de Major no Exército, encontrava-se convalescendo na data do levante, recuperando-se de uma enfermidade. Os outros membros militares do MBR-200 foram mobilizados para reprimir os insurgentes

civis, o que teve um impacto significativo nas evoluções dos acontecimentos políticos subsequentes. Este cenário levou os militares bolivarianos do MBR-200 a acreditar que seria necessário acelerar seus planos revolucionários (GOTT, 2004).

No mês de fevereiro de 1992, o Tenente-Coronel Hugo Chávez liderou um contingente composto por aproximadamente dois mil militares e simpatizantes do MBR-200, distribuídos em várias cidades, incluindo a capital, com o propósito de capturar instalações governamentais de importância estratégica. O intento desse movimento não logrou êxito e resultou na prisão dos envolvidos. Todavia, para Hugo Chávez, essa ação representou uma oportunidade para consolidar sua proeminência no cenário político nacional.

Constatando a falta de êxito no golpe de Estado, Hugo Chávez solicitou autorização para realizar uma transmissão em rede de rádio e televisão, com o intuito de comunicar a outros membros militantes a respeito do insucesso do movimento revolucionário e instar à rendição daqueles que se encontravam em diferentes localidades.

“Antes de mais nada, quero dizer ‘bom dia’ a todo o povo da Venezuela, mas esta mensagem bolivariana é dirigida, especialmente, aos valentes soldados do regimento de paraquedistas de Aragua e ao regimento de tanques de Valencia. Companheiros, infelizmente, no momento, os objetivos a que nos propusemos não puderam ser atingidos na capital. Os que estavam em Caracas não puderam tomar o poder. Aí onde vocês estão, trabalharam bem, mas agora é tempo de refletir; novas possibilidades surgirão e o país terá a oportunidade de avançar definitivamente para um futuro melhor. Assim, pois, ouçam o que tenho para dizer, ouçam o comandante Chávez, que lhes envia esta mensagem, e, por favor, pensem bem. Baixem as armas, pois é certo que os objetivos que nos havíamos proposto em nível nacional não estão a nosso alcance. Companheiros, ouçam esta mensagem de solidariedade. Agradeço sua lealdade, sua coragem e sua generosidade desinteressada; diante do país e diante de vocês mesmos, assumo pessoalmente a responsabilidade por este levante militar. Obrigado.” (GOTT, 2004, p. 102)

Em novembro do mesmo ano, emergiu um segundo movimento relacionado ao anterior, sob a liderança do Vice-Almirante da Marinha Hernán Grüber Odremán, com o apoio do General Francisco Visconti Osório da Força Aérea. Este movimento insurgiu-se, contudo, sem alcançar êxito.

A conjuntura política tornou-se insustentável para o governo liderado por Andrés Pérez, culminando em um processo de impeachment devido a alegações de corrupção, resultando em sua destituição do cargo. Esse desdobramento deixou para trás um cenário caracterizado por turbulência política, instabilidade econômica e social, com taxas de pobreza aumentando de forma substancial.

Em fevereiro de 1994, Rafael Caldera assumiu a presidência como resultado das eleições, sendo este o seu segundo mandato, já que anteriormente havia exercido o cargo de Presidente da Venezuela de 1969 a 1974. Após uma série de campanhas populares em prol da libertação de Hugo Chávez, o Presidente Rafael Caldera tomou a decisão, em março de 1994, de conceder anistia aos indivíduos envolvidos na tentativa de golpe de Estado ocorrida em 1992 (IGLECIAS; CARDOSO; STREICH, 2014).

Durante o período de sua reclusão, que se estendeu por dois anos, Hugo Chávez aprimorou seu projeto revolucionário. Após sua libertação, optou por buscar o poder através dos mecanismos democráticos. Nesse sentido, desempenhou um papel fundamental na fundação do partido político Movimento V República (MVR)<sup>28</sup>, que se articulou em torno de uma visão de nacionalismo socialista.

Chávez empreendeu uma série de viagens por todo o país, visando estabelecer uma maior conexão com a população, particularmente com os estratos sociais mais desfavorecidos, ao mesmo tempo em que divulgava suas ideias políticas. Ele reconheceu que a realização de seus projetos dependeria de uma mudança constitucional, e, portanto, duas premissas fundamentais surgiram caso o MVR conquistasse o poder: a dissolução do Congresso e a convocação de uma Assembleia Constituinte.

A eleição de Rafael Caldera marcou um sinal evidente de enfraquecimento do sistema político que se estabeleceu após o Pacto de *Punto Fijo*. Isso ficou evidente quando os dois principais partidos políticos que historicamente se alternaram no poder, a Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), somados, alcançaram apenas 46% dos votos, um percentual notavelmente inferior aos 83% que, em média, haviam obtido em eleições anteriores (LOPES, 2011).

O pleito registrou, ainda, um expressivo número de abstenções, aproximadamente 40% do eleitorado, indicando uma considerável insatisfação popular em relação às práticas políticas decorrentes do referido pacto. Vale destacar que mesmo Rafael Caldera, que havia sido eleito Presidente em 1969 pelo COPEI, retornou à Presidência em 1994 por meio de uma coalizão de partidos de oposição de menor porte.

Enquanto Hugo Chávez promovia ativamente seu projeto de orientação antiliberal com inclinação nacional-socialista, o governo de Rafael Caldera enfrentava dificuldades consideráveis na melhoria dos indicadores econômicos e sociais do país. A taxa de inflação atingiu cerca de 50% ao ano nos anos de 1994 e 1995, chegando a níveis superiores a

---

<sup>28</sup> O 'V' representando o numeral romano cinco, com o significado de 'Quinta República' (GOTT, 2004).

115% em 1996. A variação do Produto Interno Bruto (PIB) da Venezuela registrou taxas próximas a zero e, em alguns casos, negativas nos anos de 1994, 1996 e 1998. Aproximadamente 48% da população vivia abaixo da linha de pobreza (IGLECIAS; CARDOSO; STREICH, 2014).

A instabilidade econômica e social que assolou o país emergiu como um dos principais fatores que culminaram no colapso da coalizão de partidos políticos que havia levado Rafael Caldera à presidência. Esse contexto tornou praticamente inviável a indicação de um sucessor político.

Valendo-se de uma retórica que enfatizava a edificação de uma democracia fundamentada na melhoria da qualidade de vida da população venezuelana, incluindo uma distribuição mais equitativa das riquezas derivadas da indústria petrolífera, e na luta contra as elites tanto nacionais quanto internacionais, Hugo Chávez foi eleito Presidente da República em 1998.

Em 2 de fevereiro de 1999, Hugo Chávez assumiu a presidência da Venezuela e delineou claramente sua intenção de promover uma refundação da República, rompendo com a política das oligarquias que dominaram o passado do país (GOTT, 2004). Isso pode ser claramente observado no fragmento de seu discurso de posse, conforme destacado por Pereira (2014, p. 11): “Juro sobre esta Constituição moribunda que farei cumprir, impulsionarei as transformações democráticas necessárias para que a República nova tenha uma Carta Magna adequada aos novos tempos”.

O marco inicial da ruptura do domínio da oligarquia corrupta e do processo de reformas democráticas preconizado por Chávez ocorreu com a realização de um referendo no ano de 1999. Nesse plebiscito, aproximadamente 88% dos eleitores consentiram com a convocação de uma eleição destinada a estabelecer uma Assembleia Constituinte (WILLIAMSON, 2013).

Desfrutando de amplo apoio político, que se refletiu em 119 das 131 cadeiras da Assembleia Constituinte, Hugo Chávez conseguiu moldar a nova Constituição do país de acordo com suas diretrizes e interesses. Sob sua liderança, foram implementadas mudanças significativas, incluindo a alteração do nome do país para República Bolivariana da Venezuela.

A Assembleia Constituinte reformou substancialmente o sistema político e institucional venezuelano. O poder presidencial foi fortalecido, estabelecendo-se um mandato presidencial com duração de seis anos e a possibilidade de reeleição para um

mandato consecutivo. O papel dos partidos que historicamente representavam a oligarquia foi enfraquecido, e a estrutura legislativa passou por modificações notáveis (WILLIAMSON, 2013).

A nova Constituição previu ainda a abolição do sistema bicameral, sendo substituído por uma Assembleia Legislativa Nacional composta por uma única câmara com 160 deputados. A seleção destes deputados ocorreu com base em um sistema de representação proporcional, combinado com uma parcela de votos majoritários. Onde cada estado do país garantiu um número mínimo de três cadeiras na assembleia, independentemente de seu tamanho populacional. Além disso, foram alocadas três cadeiras adicionais para representantes eleitos pelos povos indígenas, que compreendiam 26 grupos étnicos distintos, representando cerca de 1,4% da população venezuelana (GOTT, 2004).

A nova Constituição foi aprovada em plebiscito por 77% dos votos, abrindo o caminho para a reestruturação jurídica e institucional do país. Porém, para o fortalecimento do seu governo, ainda havia a necessidade de estabilizar a economia, o que estava diretamente relacionado com a urgência no aumento do preço do petróleo no mercado internacional (WILLIAMSON, 2013).

Hugo Chávez tinha como objetivo aprimorar o relacionamento da Venezuela com a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>29</sup>. Isso se justificava pela percepção, a partir do início da década de 1990, de que a Venezuela estava sendo vista como um membro da organização que não estava devidamente alinhado com as decisões do órgão. Especificamente, o país estava ignorando as cotas estabelecidas pela OPEP e, em vez disso, buscava aumentar sua produção de petróleo, muitas vezes estabelecendo parcerias com empresas estrangeiras para explorar novos campos petrolíferos.

Com esse propósito, a Venezuela implementou medidas que resultaram na redução da produção e das exportações de petróleo, em conformidade com as cotas estabelecidas pela OPEP. Essa estratégia culminou no aumento dos preços do petróleo nos mercados internacionais (LOPES, 2011).

Com vistas à estabilização da economia, o governo lançou o ‘Programa Econômico de Transição 1999-2000’, uma iniciativa de curto prazo com a intenção de aprimorar as

---

<sup>29</sup> Criada em 14 de setembro de 1960, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) é uma organização intergovernamental, que tem como objetivo a centralização da elaboração das políticas sobre produção e venda do petróleo dos países integrantes. Atualmente, os países membros da OPEP são: Argélia, Angola, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Venezuela. A sede da OPEP está localizada em Viena, capital da Áustria (ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO, 2023).

condições econômicas e sociais, além de estabelecer as bases para o desenvolvimento futuro. Este programa delineava um papel fundamental para o Estado, que seria responsável por promover as atividades econômicas e regular a influência dos agentes econômicos, com o objetivo de mitigar práticas de concorrência desleal. Os três pilares centrais do programa consistiam em fomentar o crescimento econômico sustentável e diversificado, reduzir a taxa de inflação e elevar o nível de emprego (BARROS, 2006).

Com a demonstração de melhorias em diversos indicadores socioeconômicos e o aumento dos preços do petróleo nos mercados internacionais, Hugo Chávez, em julho de 2000, submeteu-se a um referendo popular, seguindo as disposições da nova Constituição do país, com o propósito de confirmar seu mandato como Presidente. O resultado foi uma vitória, na qual ele obteve 59% dos votos, enquanto seus apoiadores conquistaram 55% das cadeiras na nova Assembleia Nacional (WILLIAMSON, 2013).

No ano de 2001, Hugo Chávez, se beneficiando de sua autoridade fortalecida pelas mudanças introduzidas pela nova Constituição e aproveitando a maioria das cadeiras na Assembleia Nacional alinhada com seu governo, obteve a aprovação das chamadas 'leis habilitantes'. Essas leis constituíam um conjunto de quarenta e nove normas destinadas a viabilizar a implementação do 'Socialismo do Século XXI'<sup>30</sup> tão almejado por ele (MARINGONI, 2004).

As principais leis que constituíram a espinha dorsal desse Projeto Bolivariano incluíam a Lei dos Hidrocarbonetos, a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário e a Lei da Pesca, todas elas exercendo impactos significativos sobre a estrutura socioeconômica e política da Venezuela. De forma concisa, a Lei dos Hidrocarbonetos intensificou a regulamentação e o escrutínio estatal sobre a indústria petrolífera, com a intenção de reverter as privatizações que haviam sido efetuadas no setor pelos governos anteriores.

Por sua vez, a Lei da Pesca foi concebida para assegurar a continuidade das atividades dos pescadores de pequena escala, ao mesmo tempo em que estabelecia barreiras ao crescimento da indústria pesqueira. Por fim, a Lei de Terras foi promulgada para delimitar a propriedade e a produção agrícola, com o propósito de impulsionar um processo de reforma agrária.

---

<sup>30</sup> Interpretação dos princípios socialistas defendida pela primeira vez pelo sociólogo e analista político alemão Heinz Dieterich Steffan e adotada por alguns políticos latino-americanos. Consiste no rompimento com o liberalismo econômico, na substituição dos preços definidos pelo mercado por uma forma de precificação baseada no valor de trabalho, na estatização de várias empresas privadas e na implementação de um projeto socialdemocrata, baseado em uma democracia participativa, na qual o povo auxiliaria no processo de tomada de decisões sobre os rumos do país (STEFFAN, 1996).

O impacto dessas mudanças implementadas em um curto intervalo de tempo começou a perturbar as dinâmicas de poder e os interesses da elite venezuelana. Isso, aliado à ineficácia das negociações entre o governo e os partidos políticos que o respaldavam, desencadeou conflitos políticos e, posteriormente, deu origem às tentativas de golpes de estado com o objetivo de destituir Hugo Chávez do cargo presidencial (MARINGONI, 2004).

Ainda no ano de 2001, a oposição venezuelana se consolidou em sua busca conjunta pelo afastamento de Hugo Chávez da presidência, intensificando suas manifestações e ações. Em resposta, o governo e seus partidos aliados reprimiram vigorosamente essas manifestações, empregando medidas de força e demonstrando um grau crescente de autoritarismo.

O panorama político da Venezuela revelava uma divisão marcante em dois amplos blocos. Por um lado, estava a coalizão de apoio ao Presidente Chávez, composta principalmente por organizações comunitárias localizadas em bairros de baixa renda, juntamente com um conjunto de partidos minoritários que lhe eram favoráveis. Por outro lado, surgia um bloco de oposição, composto pelos partidos políticos historicamente representativos da antiga elite governante. Esse bloco opositor também incluía associações empresariais, gestores da estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) e membros da hierarquia da Igreja Católica, que haviam se unido sob a denominação de Coordenadoria Democrática (CD). Além disso, a oposição desfrutava do apoio dos Estados Unidos, organismos internacionais e empresas multinacionais (PEREIRA, 2014).

No ano de 2002, tornou-se evidente a impossibilidade de prosseguir com negociações e diálogos construtivos entre os dois blocos políticos dominantes na Venezuela. Esse período assinalou o início da fase insurrecional durante o governo de Hugo Chávez, representando, até então, o seu maior desafio. Esta etapa se destacou por três eventos de relevância e impacto na sociedade venezuelana.

O primeiro acontecimento relevante ocorreu em 11 de abril, quando uma greve geral foi convocada pela Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio (FEDECAMARAS) e reprimida com extrema violência pelas forças de segurança. Durante os tumultos resultantes desse evento, militares que se opunham a Hugo Chávez o sequestraram, alegando sua renúncia à Presidência.

Com o respaldo desses militares, Pedro Carmona, que ocupava a presidência da FEDECAMARAS, assumiu o cargo de Presidente interino. Imediatamente após tomar

posse, Carmona destituiu a Assembleia Nacional e o Supremo Tribunal Federal, além de declarar nula a Constituição que havia sido recentemente aprovada por meio de plebiscito. No entanto, com o apoio da população e de militares leais a Chávez, um contragolpe foi efetuado, resultando na restituição de Hugo Chávez à Presidência em 13 de abril.

O segundo fato relevante foi instigado pela oposição política ao governo de Hugo Chávez, que se valeu de um mecanismo legal estipulado na nova Constituição. Em 15 de agosto de 2004, foi convocado um referendo revogatório do mandato presidencial. Com 58,9% dos votos a seu favor, Hugo Chávez obteve a confirmação da vontade popular de continuar com projeto bolivariano de implementação do ‘Socialismo do Século XXI’ (PEREIRA, 2014).

O terceiro acontecimento de grande relevância se deu em 2 de dezembro, quando foi declarada uma greve, sem um período de duração definido, no setor de petróleo. A motivação principal era pressionar o governo a reconsiderar a lei de hidrocarbonetos. Por não terem obtido êxito em suas demandas, a greve se estendeu por nove semanas, resultando em uma paralisação quase da produção petrolífera, ocasionando uma drástica queda de 17,8% do PIB no ano (PEREIRA, 2014).

Após a conclusão de todos esses eventos, ocorreu a fragmentação da Coordenadoria Democrática, culminando, posteriormente, em sua dissolução. A oposição, devido à falta de um ambiente político propício, viu-se obrigada a abandonar seus planos de destituir Hugo Chávez da Presidência do Palácio de Miraflores. Em contrapartida, fortalecido pela imagem que obteve em decorrência das malsucedidas tentativas da oposição, Chávez intensificou ainda mais suas estratégias de propaganda política, com foco na comunicação de massa, visando disseminar sua mensagem de união nacional e desenvolvimento para toda a população.

No ano de 2006, Hugo Chávez obteve uma expressiva vitória nas eleições, com uma margem de 62% dos votos, conferindo-lhe uma ampla maioria que viabilizaria a continuidade de seu projeto político. Com o objetivo de unificar todas as agremiações partidárias que o apoiavam, Chávez fundou o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), que se tornou o maior partido político do país (PEREIRA, 2014).

Aproveitando-se do respaldo popular de que desfrutava, tomou a decisão de não renovar a concessão da Rede Caracas de Televisão (RCTV), alegando que esta emissora havia sido cúmplice e defensora dos movimentos conspiratórios ocorridos durante o período compreendido entre os anos de 2002 e 2004.

No ano de 2007, Hugo Chávez empreendeu uma tentativa de aprovar uma reforma constitucional que visava abrir caminho para sua permanência indefinida no cargo presidencial. No entanto, sua proposta enfrentou resistência e foi rejeitada, marcando assim a primeira derrota política durante seu mandato. Simultaneamente, Chávez buscou estreitar os laços com Cuba por meio de programas sociais que implementaram serviços médicos e odontológicos em áreas carentes do país, com a participação de profissionais de saúde cubanos. Como contrapartida, Cuba passou a receber petróleo venezuelano a preços substancialmente inferiores aos praticados nos mercados internacionais.

No âmbito internacional, Hugo Chávez empenhou-se em concretizar o sonho de Simón Bolívar quanto à união dos Estados hispano-americanos. Com o apoio de Cuba e financiamento oriundo da indústria petrolífera, Chávez lançou, em 2004, a Aliança Bolivariana para as Américas, posteriormente renomeada como Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP). Essa iniciativa refletia claramente uma postura de oposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (PEREIRA, 2014).

A ALBA-TCP, caracterizada por uma orientação socialista e antiliberal, advogava pela diplomacia das nações e pelo intercâmbio solidário entre as sociedades. Ao longo dos anos, conquistou a adesão de nações cujos governos exibiam inclinações de esquerda e progressistas, ou que dependiam do financiamento venezuelano. Entre essas nações, incluem-se Bolívia, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda, Dominica, Santa Lúcia, Granada, São Cristóvão e Nevis.

As principais iniciativas promovidas pela ALBA-TCP compreendiam o fornecimento de financiamento destinado ao comércio e ao desenvolvimento da infraestrutura, visando a atenuação dos problemas orçamentários decorrentes da importação de recursos energéticos. Além disso, a aliança buscava efetuar investimentos diretos em programas sociais, com particular ênfase nas áreas da saúde e educação. Adicionalmente, a ALBA-TCP procurava estabelecer acordos comerciais que não se limitassem exclusivamente à troca de bens materiais e recursos financeiros, mas que abarcassem princípios mais amplos de cooperação e solidariedade (CICERO, 2015).

No dia 15 de fevereiro de 2009, mediante referendo popular, Hugo Chávez obteve aprovação com 54,36% dos votos para a proposta de reeleição ilimitada nos âmbitos executivo e legislativo, o que lhe possibilitaria concorrer às eleições de 2012. Apesar da derrota nessa consulta, a oposição celebrou o elevado nível de abstenção, contabilizando

cerca de 6 milhões de eleitores ausentes. Além disso, destacaram a margem de votos favoráveis a essa medida, que se situou em torno de 5 milhões, bem inferior àquela alcançada nas eleições de 2006 (WILLIAMSON, 2013).

Sob a liderança dos Estados Unidos, diversas críticas na esfera internacional foram dirigidas ao processo eleitoral e à conduta autoritária do governo venezuelano. Desde a tentativa de golpe de Estado em 2002, o governo foi acusado de empreender esforços para restringir direitos civis e liberdade de expressão. Estas alegações incluíam perseguições a órgãos de imprensa e a administração do país por meio de decretos durante um período de 18 meses após as eleições de 2006.

A diminuição da influência política do movimento chavista foi corroborada durante as eleições parlamentares de 2010, nas quais a oposição conquistou um número significativo de assentos legislativos para o mandato de 2011 a 2016. O governo passou a ter somente maioria simples na Assembleia Nacional, o que configurou uma derrota política do chavismo.

No ano de 2011, Hugo Chávez foi diagnosticado com câncer e iniciou um tratamento médico em Cuba. Apesar das adversidades de saúde, ele manteve sua campanha para a reeleição no pleito subsequente, que ocorreu no ano seguinte, e na qual emergiu vitorioso com 55% dos votos. À medida que seu estado de saúde deteriorou-se, Chávez designou seu vice-presidente, Nicolás Maduro, para assumir temporariamente a presidência, garantindo a continuidade de seu mandato e estabelecendo um plano para a convocação de novas eleições, caso seu falecimento viesse a ocorrer (WEBER, 2017).

Em 5 de março de 2013, Hugo Chávez veio a falecer, desencadeando uma sucessão política que gerou controvérsias. Nicolás Maduro assumiu a presidência com o respaldo das Forças Armadas, embora tenha enfrentado críticas contundentes da oposição. Esta alegou que a posse de Maduro representava um golpe anticonstitucional, uma vez que, de acordo com a Constituição, a presidência deveria ser assumida pelo Presidente da Assembleia Nacional, Diosdado Cabello, também membro do PSUV, partido de Chávez. As tentativas de contestação judicial contra a posse de Maduro não obtiveram sucesso, e ele permaneceu no cargo até a convocação de novas eleições, marcadas para 14 de abril daquele ano.

Hugo Chávez, de certa forma, logrou êxito ao atenuar os índices de pobreza e de mortalidade infantil por meio de programas sociais e de políticas de redistribuição de renda financiadas pelos lucros advindos da indústria petrolífera, especialmente durante os

períodos em que os preços do petróleo permaneceram elevados. Contudo, à medida que o preço internacional do barril de petróleo começou a declinar a partir de 2008, observou-se um gradual ressurgimento das taxas de pobreza, agravando-se de maneira mais acentuada nos dois anos finais de seu governo (CICERO, 2015).

Para conseguir colocar em prática o Socialismo do Século XXI, teve que aparelhar o Estado, principalmente, a Assembleia Nacional e o Supremo Tribunal de Justiça, e, com as mudanças que conseguiu implementar na Constituição, conseguiu uma forma de se perpetuar no poder, causando o esvaecimento da democracia e aumento do autoritarismo no país.

Para conseguir materializar seu projeto bolivariano implantar o Socialismo do Século XXI, Chávez precisou lançar mão do aparelhamento estatal, notadamente nos âmbitos da Assembleia Nacional e do Supremo Tribunal de Justiça. Mediante reformas constitucionais, Hugo Chávez viabilizou um mecanismo que lhe permitiu se perpetuar no poder, culminando no esvaecimento da democracia e aumento do autoritarismo no país.

Sob um contexto marcado por intensas emoções decorrentes do falecimento do líder Hugo Chávez, a população se engajou em um pleito eleitoral que culminou com a eleição de Nicolás Maduro à Presidência, obtendo uma margem exígua de votos, aproximadamente 50,75%, ao passo que seu oponente, Henrique Capriles, conquistou 48,97% dos votos. Tal margem estreita de diferença evidenciou de maneira inequívoca uma divisão profunda na sociedade venezuelana quanto à manutenção do chavismo e ao prosseguimento de seu projeto político (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Nicolás Maduro assumiu a presidência da Venezuela com uma base de apoio popular significativamente menor em comparação ao seu mentor político, Hugo Chávez. Isso se refletiu na estreita margem de vantagem de votos que conseguiu em relação à oposição liderada por Henrique Capriles, representante da coalizão de partidos conhecida como Mesa da Unidade Democrática (MUD). Adicionalmente, o início de seu governo foi marcado por um cenário de profunda crise no país, caracterizada pela escassez de bens essenciais, crise energética, inflação crescente, desvalorização acentuada da moeda local e acentuada queda no Produto Interno Bruto.

Agravando ainda mais o cenário político, surgiram alegações de fraude eleitoral e manipulação dos resultados das urnas, em parte devido à percepção de que o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) estava sob influência majoritariamente chavista. Em resposta a essas alegações, a oposição convocou manifestações nos dias subsequentes à eleição, com

o objetivo de contestar o resultado do sufrágio. Simultaneamente, o então presidente Maduro acusou a oposição antichavista de conspirar para criar um ambiente de ingovernabilidade no país, o que contribuiu para o agravamento da polarização política.

No âmbito internacional, a eleição de Nicolás Maduro foi reconhecida e bem recebida somente pelos países que compartilhavam afinidades ideológicas com o regime chavista, assim como pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)<sup>31</sup>. No entanto, os Estados Unidos expressaram descontentamento com o resultado eleitoral, exigindo uma recontagem dos votos, o que contribuiu para reforçar os argumentos e discursos da oposição política (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Em junho de 2013, o Conselho Nacional Eleitoral concluiu a auditoria solicitada pela oposição e confirmou a vitória de Nicolás Maduro. Este evento marcou o início do seu projeto de governo, que se concentrava na continuidade da implementação do ‘Socialismo do Século XXI’. Os principais objetivos desse projeto incluíam o aumento da produção e exportação de petróleo, a erradicação da miséria e a diversificação da economia por meio da criação de novos polos produtivos.

Em novembro de 2013, uma série de desavenças com o setor privado se ocorreu quando Nicolás Maduro implementou medidas intervencionistas destinadas a reduzir os preços dos produtos no mercado interno. Essas medidas tiveram como resultado uma diminuição das margens de lucro dos comerciantes, o que, por sua vez, levou várias empresas a enfrentarem dificuldades financeiras, culminando em falências. Além disso, durante o mesmo mês, Maduro conseguiu a aprovação da Lei Habilitante pela Assembleia Nacional. Essa lei concedeu a ele poderes excepcionais para legislar por decreto durante o período de um ano, seguindo diretrizes semelhantes às que já haviam sido obtidas anteriormente por Hugo Chávez (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Com o objetivo de consolidar e ampliar o apoio das Forças Armadas, Nicolás Maduro promulgou um decreto que resultou na promoção em larga escala de diversos membros das Forças Armadas, acompanhado de um substancial aumento salarial que elevou os vencimentos a um patamar aproximadamente 60% superior em comparação ao período sob o governo de Hugo Chávez (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

---

<sup>31</sup> A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é uma organização intergovernamental formada por doze países da América do Sul. O tratado constitutivo da organização foi aprovado durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008. Dez países já depositaram seus instrumentos de ratificação (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), completando o número mínimo de ratificações necessárias para a entrada em vigor do Tratado no dia 11 de março de 2011 (BRASIL, 2023a).

Em 2014, a Venezuela enfrentou uma deterioração ainda mais acentuada de sua situação econômica e social, agravada pela desvalorização dos preços do petróleo nos mercados internacionais. A dependência excessiva dos lucros provenientes da indústria petrolífera levou a um declínio na capacidade do país de importar diversos produtos essenciais, resultando em escassez generalizada de itens básicos, como medicamentos, alimentos e até mesmo papel higiênico, que se tornaram ausentes nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais. Além disso, a estatal PDVSA, devido à falta de investimentos durante o período do governo de Hugo Chávez, viu-se em uma situação em que suas instalações de produção estavam deterioradas, resultando em uma progressiva redução na produção de barris de petróleo.

No período entre fevereiro e maio de 2014, a oposição, liderada por Leopoldo López, figura proeminente no partido político Vontade Popular (VP), promoveu uma série de manifestações caracterizadas por episódios de violência. Essas manifestações faziam parte de uma estratégia que ficou conhecida como '*La Salida*', cujo propósito era o de derrubar o governo de Nicolás Maduro através da mobilização popular que demandava sua renúncia. Durante esse período, estatísticas indicam que mais de 40 pessoas, incluindo tanto partidários chavistas quanto opositores, perderam suas vidas em meio aos protestos (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

A cobertura midiática dos protestos foi amplamente realizada pela imprensa nacional e também pela internacional, com a divulgação de imagens e relatos que documentavam a escalada de violência que permeava o cenário venezuelano. Essa cobertura da mídia contribuiu significativamente para intensificar o já acentuado ambiente de polarização política no país e exacerbou as tensões políticas em torno da presidência de Nicolás Maduro. Como resultado dessa situação, o presidente Maduro ordenou a prisão de Leopoldo López como parte das medidas repressivas adotadas pelo governo.

No caso venezuelano, a crise que se instaurou no país pode ser atribuída a três fatores primordiais. Em primeiro lugar, destaca-se a deterioração das condições de governabilidade do Presidente Nicolás Maduro, cuja legitimidade foi fortemente erodida em decorrência da adoção de medidas antidemocráticas e decretos de exceção, resultando em seu crescente isolamento no cenário internacional. Em segundo lugar, observam-se desequilíbrios macroeconômicos substanciais na esfera externa, além de uma significativa desestruturação em nível microeconômico, ambos contribuindo para a progressiva deterioração da economia venezuelana. Por fim, agravam-se as implicações sociais da

crise, com o consequente aumento da miséria, o que se traduz em uma escalada na criminalidade e na violência como ramificações desse contexto (VAZ, 2017).

Nas seções subseqüentes deste capítulo, serão examinados os fatores preponderantes que desencadearam significativas instabilidades políticas, o colapso econômico, e a crise de natureza sócio-humanitária que afetou profundamente a Venezuela. Essas circunstâncias acarretaram consequências de ampla magnitude, que transcenderam as fronteiras nacionais venezuelanas, tendo um impacto particularmente pronunciado na região Norte do Brasil.

### 3.2 INSTABILIDADE POLÍTICA

O período sob o poder de Hugo Chávez, abrangendo um lapso de 14 anos, assinalou uma ruptura com um regime oligárquico que causou um aumento nos níveis de pobreza na Venezuela. A intensa insatisfação popular, aliada ao carisma e à retórica que se opunham à hegemonia dos Estados Unidos, elevou Chávez à condição de uma figura quase heroica em âmbito nacional, encarado como aquele que redimiria o país da fome e da miséria.

Conforme analisado anteriormente, o substancial aporte de recursos em programas sociais, financiados pelas receitas do petróleo, efetivamente mitigou a pobreza. Entretanto, a ausência de investimentos em infraestrutura e a inexecução da prometida diversificação da economia contribuíram para a deterioração das condições econômicas na reta final de seu mandato presidencial. Isso resultou no aumento da inflação e na contração do Produto Interno Bruto do país e, conseqüentemente, dos níveis de pobreza.

Nicolás Maduro assumiu o governo de um país que não mais desfrutava da robustez econômica proporcionada pelos elevados preços de comercialização do petróleo no mercado global, especialmente a partir de 2014, quando o valor da *commodity* experimentou uma significativa queda, agravando, assim, a crise econômica e social venezuelana (CHAGAS, 2019).

Após o falecimento de Hugo Chávez, a oposição reconheceu a oportunidade de redobrar seus esforços para assumir o controle do poder. Nicolás Maduro não possuía o mesmo nível de popularidade e conexão com a população venezuelana, especialmente entre os estratos socioeconômicos mais desfavorecidos, em comparação com seu antecessor Chávez.

Os primeiros passos nesse sentido foram dados imediatamente após a eleição de Nicolás Maduro, que, com uma margem de votos de aproximadamente 1,5% em relação a Henrique Capriles, demonstrava uma falta evidente de apoio popular para prosseguir com o projeto chavista. Desta forma, os primeiros momentos do governo de Nicolás Maduro foram caracterizados por uma série de manifestações. Ao invés de adotar uma postura conciliatória, optou por enfrentar diretamente os opositores, reprimindo violentamente os protestos (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

No âmbito econômico, respaldado pela aprovação das leis Habilitantes, promulgou diversos decretos de natureza antidemocrática, que impactaram diretamente os empresários e, de forma indireta, a população em geral. Isso, somado à queda nos preços do petróleo, contribuiu significativamente para o desabastecimento de produtos e a alta taxa de inflação que assolou a Venezuela.

Em 2015, em decorrência dos diversos problemas socioeconômicos enfrentados pelo governo de Nicolás Maduro, o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) perdeu a maioria na Assembleia Nacional para a oposição, que estava representada pela coalizão de partidos conhecida como Mesa da Unidade Democrática (MUD), após as eleições realizadas em dezembro daquele ano. A partir desse momento, todos os projetos de lei apresentados pelo governo encontravam resistência e eram rejeitados pelo legislativo, enquanto várias propostas legislativas contrárias à ideologia bolivariana foram aprovadas (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Dado que o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) estava inteiramente alinhado com o governo, logo após a posse da nova legislatura da Assembleia Nacional em janeiro de 2016, alguns mandatos de parlamentares da oposição foram questionados e considerados fraudulentos pela Suprema Corte. Como as ordens de impugnação emitidas não foram acatadas, a Assembleia Nacional foi declarada em desacato, resultando na anulação de suas decisões e tornadas sem efeito legal.

No decorrer do ano de 2016, a oposição empreendeu esforços para coletar assinaturas, de acordo com as disposições constitucionais, com o objetivo de convocar um referendo revogatório para destituir Maduro da presidência. No entanto, tanto o Conselho Nacional Eleitoral quanto o Supremo Tribunal de Justiça sustaram todas essas iniciativas, alegando irregularidades no processo de coleta de assinaturas.

Em 2017, com o propósito de enfraquecer a Assembleia Nacional, onde a oposição detinha a maioria dos assentos parlamentares, Maduro optou por estabelecer uma

Assembleia Constituinte, conferindo-lhe poderes para formular e aprovar leis sem a realização de um referendo prévio.

A oposição acusou o governo de subverter os princípios legais e a vontade popular, convocando uma série de manifestações que contaram com uma massiva adesão da sociedade civil. Estas manifestações foram reprimidas com violência pelas forças de segurança do Estado, resultando em um elevado número de mortos e feridos. Surgiram também acusações de que as tropas alinhadas ao governo estavam envolvidas em execuções extrajudiciais e prisões arbitrárias de indivíduos que não apoiavam o regime.

A comunidade internacional, destacando países como os Estados Unidos, Colômbia, Costa Rica, Canadá, Argentina, Panamá, Peru e Brasil, manifestou forte repúdio à criação da nova Assembleia Constituinte por parte do governo de Maduro. Essas nações acusaram o governo venezuelano de romper com a ordem constitucional e de recorrer à violência para reprimir os protestos populares (BASTOS; OBREGÓN, 2018). O Ministério das Relações Exteriores do Brasil emitiu a seguinte declaração:

O governo brasileiro lamenta profundamente a decisão do governo da Venezuela de rejeitar os pleitos da comunidade internacional pelo cancelamento da convocação de uma assembleia constituinte nos termos definidos pelo Executivo. A iniciativa do governo de Nicolás Maduro viola o direito ao sufrágio universal, desrespeita o princípio da soberania popular e confirma a ruptura da ordem constitucional na Venezuela. A Venezuela dispõe de uma Assembleia Nacional legitimamente eleita. Empossada, a nova assembleia constituinte formaria uma ordem constitucional paralela, não reconhecida pela população, agravando ainda mais o impasse institucional que paralisa a Venezuela. O governo brasileiro manifesta a sua grave preocupação com a escalada da violência em face do acirramento da crise, agravada pelo avanço do governo sobre as instâncias institucionais democráticas ainda vigentes no país e pela ausência de horizontes políticos para o conflito. O governo brasileiro condena o cerceamento do direito constitucional à livre manifestação e repudia a violenta repressão por parte das forças do Estado e de grupos paramilitares, como a que aconteceu ao longo do dia de hoje. Diante da gravidade do momento histórico por que passa a Venezuela, o Brasil insta as autoridades venezuelanas a suspenderem a instalação da assembleia constituinte e a abrirem um canal efetivo de entendimento e diálogo com a sociedade venezuelana, com vistas a pavimentar o caminho para uma transição política pacífica e a restaurar a ordem democrática, a independência dos poderes e o respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2017a).

Os Estados Unidos impõem uma série de sanções financeiras em desfavor da Venezuela. As autoridades americanas acusaram a administração de Maduro de inúmeras violações dos direitos humanos e de desempenhar um papel central no agravamento da crise humanitária que assolava o país. Adicionalmente, a Venezuela foi suspensa do MERCOSUL devido a atos considerados antidemocráticos, os quais contrariam o estatuto

da referida organização regional. Essas medidas têm contribuído para aprofundar ainda mais a crise econômica enfrentada pelo Estado venezuelano (SEELKE, 2020).

Não obstante os problemas socioeconômicos enfrentados pelo país, nas eleições para os cargos de governadores ocorridas no final de 2017, o movimento chavista alcançou uma vitória expressiva, conquistando dezoito dos vinte e três governos estaduais em disputa. Desde antes da realização das eleições, a oposição já havia comunicado à comunidade internacional suas preocupações quanto à possibilidade de fraude e manipulação dos resultados eleitorais. No entanto, o resultado oficial anunciado pelo Conselho Nacional Eleitoral divergiu significativamente das expectativas da oposição, uma vez que pesquisas de opinião indicavam que a coalizão opositorista Mesa da Unidade Democrática estava prevista para vencer em catorze estados (MEZA, 2017).

Em maio de 2018, Nicolás Maduro conquistou a vitória nas eleições presidenciais, obtendo aproximadamente 68% dos votos e assegurando sua reeleição para um mandato de seis anos. No entanto, é importante notar que esse processo eleitoral não foi reconhecido por uma considerável parcela da comunidade internacional, tampouco pela oposição venezuelana. O pleito registrou uma taxa de abstenção de aproximadamente 54%, e as pesquisas de opinião indicavam uma rejeição governamental em torno de 75%, o que motivou os opositores a alegarem irregularidades eleitorais (ENTENDA, 2019).

Em 10 de janeiro de 2019, Nicolás Maduro assumiu seu segundo mandato presidencial em uma cerimônia realizada no plenário do Supremo Tribunal de Justiça. É relevante observar que esse segundo mandato não foi reconhecido pela Assembleia Nacional, e o então Presidente da casa legislativa, Juan Guaidó, convocou uma manifestação para 23 de janeiro, que contou com a participação de milhares de pessoas. Ao final da manifestação, Juan Guaidó proclamou-se Presidente Interino do país (ENTENDA, 2019).

Logo após essa proclamação, os Estados Unidos prontamente reconheceram Juan Guaidó como o legítimo representante do poder executivo na Venezuela, sendo seguidos por um grupo de mais quarenta e dois países, incluindo o Brasil. Esse movimento internacional acentuou ainda mais o isolamento diplomático de Nicolás Maduro. Por outro lado, apenas catorze países, notadamente Cuba, Irã, Rússia e China, que tradicionalmente mantiveram alianças com o governo de Maduro, emitiram declarações diplomáticas contrárias, argumentando que essa situação representava uma intervenção estrangeira nos assuntos internos da Venezuela.

Devido à escassez de produtos essenciais, uma das primeiras medidas adotadas por Juan Guaidó foi buscar ajuda humanitária de nações aliadas. No entanto, Nicolás Maduro recusou-se a permitir qualquer forma de assistência humanitária, alegando que tais esforços eram parte de um suposto plano de invasão à Venezuela (CASTEDO, 2019).

Com o objetivo de impedir o apoio logístico proveniente de nações vizinhas, como a Colômbia e o Brasil, Nicolás Maduro ordenou o fechamento das fronteiras terrestres. Isso levou à mobilização da população em protestos, com o pedido de autorização por parte do governo e das forças militares para a entrada de auxílio humanitário contendo medicamentos e alimentos. A repressão por parte das Forças Armadas resultou em um confronto violento que resultou em pelo menos três óbitos e centenas de feridos. Notavelmente, cerca de sessenta militares decidiram desertar e buscar asilo na Colômbia.

Com o intuito de consolidar o apoio internacional, Juan Guaidó empreendeu visitas a diversos países aliados. Sua jornada começou na Colômbia, onde participou de uma reunião do Grupo de Lima<sup>32</sup>, o qual reconheceu a Venezuela como membro, tendo o Presidente Interino como seu representante legítimo. Posteriormente, realizou visitas ao Brasil, Paraguai, Argentina e Equador, participando de encontros com os respectivos Chefes de Estado dessas nações (ENTENDA, 2019).

Nicolás Maduro declarou sua intenção de prender Juan Guaidó após o retorno deste ao país. Entretanto, recuou em sua decisão, possivelmente devido à preocupação com uma forte reação internacional, notadamente dos Estados Unidos, que ameaçaram com uma ‘resposta imediata’ caso Maduro efetivasse tal prisão.

No final de março de 2019, a Venezuela se tornou palco de uma nova crise internacional. A Rússia despachou dois aviões da Força Aérea, transportando noventa e nove militares e trinta e cinco toneladas de material. A situação tornou-se ainda mais tensa quando o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, emitiu um comunicado exigindo a retirada das forças militares russas do país. Analistas observaram que, mesmo levando em consideração os padrões da época da Guerra Fria, a presença de militares russos em um país sul-americano, sob pressão dos Estados Unidos para uma mudança de governo, foi considerada incomum e atípica.

---

<sup>32</sup> Congregação de chanceleres de países das Américas formada em 8 de agosto de 2017, na capital do Peru, Lima, com o objetivo declarado de abordar a crítica situação da Venezuela e explorar formas de contribuir para a restauração da democracia naquele país, através de uma saída pacífica e negociada. O grupo é composto por Argentina, Brasil, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru. Os Estados Unidos, embora não integrem oficialmente o grupo, participam das reuniões (ROSSI, 2019).

Os indícios de que a infraestrutura venezuelana estava à beira do colapso tornaram-se evidentes a partir de março de 2019, quando uma sequência de apagões elétricos afetou vinte e dois dos vinte e três estados do país, perdurando por onze dias consecutivos. Essa situação resultou em escassez de água, problemas no sistema bancário, agravamento da crise hospitalar e uma queda ainda mais significativa na produção de petróleo. Os blecautes energéticos foram seguidos por uma onda de manifestações que se espalharam por todo o território nacional venezuelano (ENTENDA, 2019).

A instabilidade resultante da crise política alcançou um novo estágio em março de 2020, quando os Estados Unidos emitiram acusações contra Nicolás Maduro e diversos altos funcionários do governo venezuelano, alegando envolvimento em atividades relacionadas ao tráfico de drogas, bem como a prática de outros delitos, incluindo corrupção e lavagem de dinheiro. Em decorrência dessas acusações, foi oferecida uma recompensa no valor de 15 milhões de dólares pela captura de Maduro, com o objetivo de conduzi-lo a julgamento nos Estados Unidos (POR QUE, 2020).

Conforme declarado por Nicolás Maduro em 3 de maio de 2020, as forças de segurança venezuelanas conseguiram neutralizar uma tentativa de invasão marítima perpetrada por um grupo paramilitar associado à empresa privada Silvercorp. A finalidade dessa incursão era a captura ou assassinato de Maduro, sendo alegado que contava com financiamento oriundo dos Estados Unidos, além de receber apoio logístico a partir da Colômbia, país de onde se originou o ataque. Também foi alegada a participação de membros da oposição venezuelana nesse evento. Como resultado da operação, pelo menos dezesseis indivíduos foram detidos, incluindo dois cidadãos norte-americanos (PARDO, 2020).

Os Estados Unidos, a Colômbia e os membros da oposição venezuelana negaram veementemente qualquer envolvimento nos eventos em questão. No entanto, Nicolás Maduro capitalizou essa situação para reforçar a retórica anti-imperialista, transformando os acontecimentos em um espetáculo midiático. Isso incluiu a transmissão televisiva da confissão de um dos cidadãos norte-americanos envolvidos, que foi divulgada para uma audiência global.

No campo político, o governo venezuelano, de orientação socialista, foi acometido por uma série de ingerências e desequilíbrios entre os três poderes. A falta da alternância de poder retirou dos poderes legislativo e o provocou o aparelhamento do poder judiciário, retirando desses outros dois poderes a capacidade de atuar sobre as ações do braço

executivo. O aparecimento de uma forte oposição ao governo atual, que foi liderada pelo presidente da Assembleia Nacional da Venezuela, provocou perseguições políticas, ameaças e violência por grupos armados e deserções das Forças Armadas Bolivarianas.

Com base no exposto, é possível inferir que todos esses fatores imergiram a Venezuela em uma crise de instabilidade política sem precedentes em sua história, ocasionando a perda de governabilidade do Presidente Nicolás Maduro. Esse contexto é agravado pelo considerável desgaste de sua legitimidade, resultante do emprego de práticas antidemocráticas e medidas excepcionais, além do aumento de seu isolamento internacional.

### 3.3 COLAPSO ECONÔMICO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) estima que aproximadamente 96% do volume total de exportações da Venezuela estejam vinculados à indústria petrolífera. De acordo com informações fornecidas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o preço do barril de petróleo, que atingiu seu ápice em torno de US\$ 140 em 2008, experimentou uma trajetória declinante desde então, chegando a aproximadamente US\$ 28 no final de 2014. Posteriormente, ocorreu uma recuperação gradual, culminando, em 2019 um valor médio em torno de US\$ 80,00 por barril (CHAGAS, 2019).

Devido à carência de aportes financeiros no setor petrolífero e ao consequente estado de deterioração das instalações de produção, observou-se uma significativa redução na produção diária de barris de petróleo. Essa produção, que registrava um patamar superior a 3 milhões de barris diários no ano de 1999, coincidindo com o início do mandato do então presidente Hugo Chávez, declinou progressivamente, atingindo a marca de 1,5 milhões de barris por dia em 2019. Esse valor representou o nível mais reduzido das três últimas décadas (CHAGAS, 2019).

Hugo Chávez, ao criar a Petrocaribe<sup>33</sup>, também desempenhou um papel contributivo para a atual crise, dado que as nações caribenhas que mantinham alianças com o governo chavista adquiriam petróleo a preços significativamente inferiores aos valores de mercado internacional, ao mesmo tempo em que desfrutavam de prazos de financiamento

---

<sup>33</sup> Petrocaribe é uma aliança em matéria petrolífera entre alguns países do Caribe com a Venezuela. A iniciativa por parte do Governo Bolivariano da Venezuela tem como objetivo uma aliança que consiste em que os países caribenhos comprem o petróleo venezuelano em condições de pagamento preferencial (BRAGATTI, 2015).

notavelmente extensos. Tal dinâmica acabou por impactar adversamente a empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), em seu fluxo de caixa.

Ademais, o cenário se agravou diante da crescente produção de petróleo e gás pelos Estados Unidos, por meio da técnica de fraturamento hidráulico de rochas, resultando na redução das importações provenientes da Venezuela. Paralelamente, as sanções impostas pelos Estados Unidos à PDVSA agravaram a situação, induzindo várias empresas estrangeiras a cessar suas transações com a mencionada empresa estatal venezuelana, em virtude do receio de sofrerem retaliações.

Em decorrência da ausência da prometida diversificação da economia venezuelana, a crise petrolífera teve um impacto exacerbado, emergindo como o principal catalisador da contração do Produto Interno Bruto (PIB) do país. De acordo com dados do Banco Central da Venezuela (BCV), essa contração econômica foi da ordem de 52,3% desde a assunção de Maduro à presidência em 2013. Essa situação repercutiu adversamente no financiamento dos programas de cunho social. Em vista de que a Venezuela tradicionalmente direcionava os lucros provenientes da exportação petrolífera para a aquisição de praticamente todos os bens de consumo necessários, as importações de produtos essenciais, tais como medicamentos e alimentos, também sofreram um impacto considerável (SINGER, 2019).

No ano de 2018, segundo informações fornecidas pelo Banco Central da Venezuela (BCV), o país enfrentou uma taxa de inflação de 130.060%. Posteriormente, em 2019, de acordo com estimativas do FMI, essa inflação escalou para o patamar de 200.000%, resultando na significativa erosão do poder de compra da população venezuelana, (SINGER, 2019).

Com a finalidade de mitigar os efeitos devastadores desse fenômeno inflacionário sobre o poder aquisitivo da população, o presidente Maduro implementou ajustes periódicos no salário mínimo do país. Contudo, a magnitude da inflação observada tornou inviável qualquer tentativa de efetiva recuperação do poder de compra, mesmo diante desses reajustes. A título de exemplo, em maio de 2020, o salário mínimo sofreu um incremento de 77,7%, ascendendo de 450.000 para 800.000 bolívares. Esse valor equivale a meros 4,6 dólares pela taxa de câmbio oficial da época (SALÁRIO, 2020).

A política de estatizações, que tem sido implementada desde o período do governo de Hugo Chávez, também contribuíram para a debilitação da economia venezuelana. Esse processo acarretou uma notável diminuição na produtividade das empresas estatizadas,

além de ter exacerbado os índices de corrupção. Adicionalmente, a administração de Nicolás Maduro adotou uma intervenção artificial no controle da inflação, com a finalidade de estabilizar os preços.

Esse controle artificial dos preços teve como consequência o agravamento das dificuldades enfrentadas por diversas indústrias locais. Esse cenário resultou no aumento da dependência em relação às importações de produtos essenciais, agravado pela escassez de recursos financeiros do governo, o que ocasionou o desaparecimento desses produtos das prateleiras dos estabelecimentos comerciais.

Ao que consta, no campo econômico, pode-se afirmar que a queda do preço do petróleo no mercado internacional, que causou a perda do poder aquisitivo do país; a baixa produção interna de gêneros de primeira necessidade, tornando o país extremamente dependente da importação; juntamente com a significativa desorganização observada no contexto macroeconômico, representam as principais causas subjacentes ao colapso econômico que se manifestou na Venezuela.

### 3.4 CRISE SÓCIO-HUMANITÁRIA

A Venezuela experimenta atualmente a sua mais severa crise de natureza sócio-humanitária. Em 2016, o Ministério da Saúde venezuelano reportou um aumento de 65% na taxa de mortalidade materna, um acréscimo de 30% na taxa de mortalidade infantil, bem como um crescimento de 76% nos casos de malária. Estranhamente, poucos dias após a divulgação desses dados, a Ministra da Saúde, Antonieta Caporale, foi exonerada de seu cargo, e o governo suspendeu a publicação de informações epidemiológicas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Enfermidades previamente erradicadas na Venezuela, como tuberculose, sarampo e difteria, de acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), testemunharam um recrudescimento progressivo. Além disso, observou-se um aumento na proporção estimada de crianças com idades inferiores a cinco anos que sofrem de desnutrição moderada ou grave. Em fevereiro de 2020, essa taxa era de 10%, mas em março de 2021, elevou-se para alarmantes 17% (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Verificou-se um substancial aumento nos índices de pobreza extrema, que saltaram de 23,6% em 2017 para 61,2% em 2021. Como resultado direto desse cenário, uma parcela significativa da população venezuelana passou a enfrentar insegurança alimentar, atingindo cerca de 9,3 milhões de pessoas em 2019, e, por conseguinte, a desnutrição tornou-se uma

realidade preocupante. Estimativas indicam que as pessoas da Venezuela experimentaram uma perda média de quinze quilogramas em seu peso corporal. Ademais, aproximadamente 6% das crianças venezuelanas sofrem de desnutrição aguda em 2021, com 1,5% delas apresentando quadros de desnutrição aguda grave (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Figura 6 – Venezuelanos reviram o lixo a procura de comida em Caracas, Venezuela.



Fonte: LÓPEZ, 2017. Extraída pelo autor.

Durante o governo de Maduro, observou-se uma disseminação da violência nas áreas urbanas de todo o país. As numerosas manifestações populares foram suprimidas de forma vigorosa pelos aparatos de segurança pública, com destaque para a atuação das Forças Armadas, da Guarda Nacional e dos chamados ‘*colectivos*’, grupos armados com afinidades ao governo bolivariano.

Desde 2014, um contingente excedendo 15.000 indivíduos foi submetido ao encarceramento, englobando não somente manifestantes, mas também testemunhas e membros de famílias que tiveram suas residências invadidas, frequentemente sem a devida apresentação de mandados de busca e apreensão, em situações que manifestaram evidentes violações dos direitos humanos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

É possível identificar, adicionalmente, a deterioração do sistema judiciário venezuelano, caracterizada pelo domínio absoluto exercido por Nicolás Maduro sobre as

decisões proferidas pelo Supremo Tribunal de Justiça. Em certos casos, verifica-se a autorização para que civis opositores sejam julgados por instâncias militares, em flagrante desacordo com os preceitos constitucionais da Venezuela.

Figura 7 – Manifestante protesta diante da Guarda Nacional Bolivariana em Caracas, Venezuela.



A avaliação dos índices de homicídios e criminalidade em geral no país venezuelano torna-se uma tarefa desafiadora. As estatísticas oficialmente divulgadas pelas autoridades contrastam significativamente com aquelas fornecidas por organizações da sociedade civil e pesquisas acadêmicas. Entretanto, é indubitável que, em um contexto de extrema miséria que assola a população, tais números revelam uma situação alarmante (ENTENDA, 2019).

O governo venezuelano, representado pelo Ministro do Interior e Justiça Néstor Reverol, divulgou informações indicando uma tendência de redução nas taxas de homicídios. Segundo esses dados, em 2018, teriam sido registrados aproximadamente 30 homicídios para cada 100.000 habitantes, representando uma queda em relação aos anos de 2016 e 2017, nos quais as taxas teriam sido de 56 e 47 homicídios por 100.000 habitantes, respectivamente. Adicionalmente, foi alegado que, desde 2016, as forças de segurança estariam envolvidas em confrontos que resultaram na morte de 18 mil indivíduos, casos classificados pelas autoridades como 'resistência à autoridade' (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Entretanto, de acordo com o Observatório Venezuelano da Violência (OVV), uma organização da sociedade civil respaldada pelas sete principais universidades do país, a taxa de homicídios em 2020 atingiu 89 por cada 100.000 habitantes, quase o dobro do valor reportado pelo governo. Adicionalmente, o OVV reportou que apenas em 2021 ocorreram 26.619 homicídios (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Crianças e adolescentes têm sido identificados como um dos principais grupos vítimas do crescimento da criminalidade, como indicado pelo sociólogo e diretor do Observatório Venezuelano da Violência, Roberto Briceño-León:

Muitas crianças vão para as ruas porque as famílias não têm como oferecer alimentos dentro de casa. Então eles saem ou, em outros casos, são mandados (às ruas) pelos próprios pais. Os menores se unem a grupos nas ruas buscando o que comer. Em alguns casos, acontece a incorporação de crianças ou de jovens em gangues criminosas compostas por adultos. Eles são seduzidos pela oferta de alimentos ou de artigos como um refrigerante, uma Coca-Cola, coisas deste tipo que a família, que sequer tem o que comer, pode comprar (BRICEÑO-LEÓN; CAMARDIEL; PERDOMO, 2019, p. 84, tradução nossa).

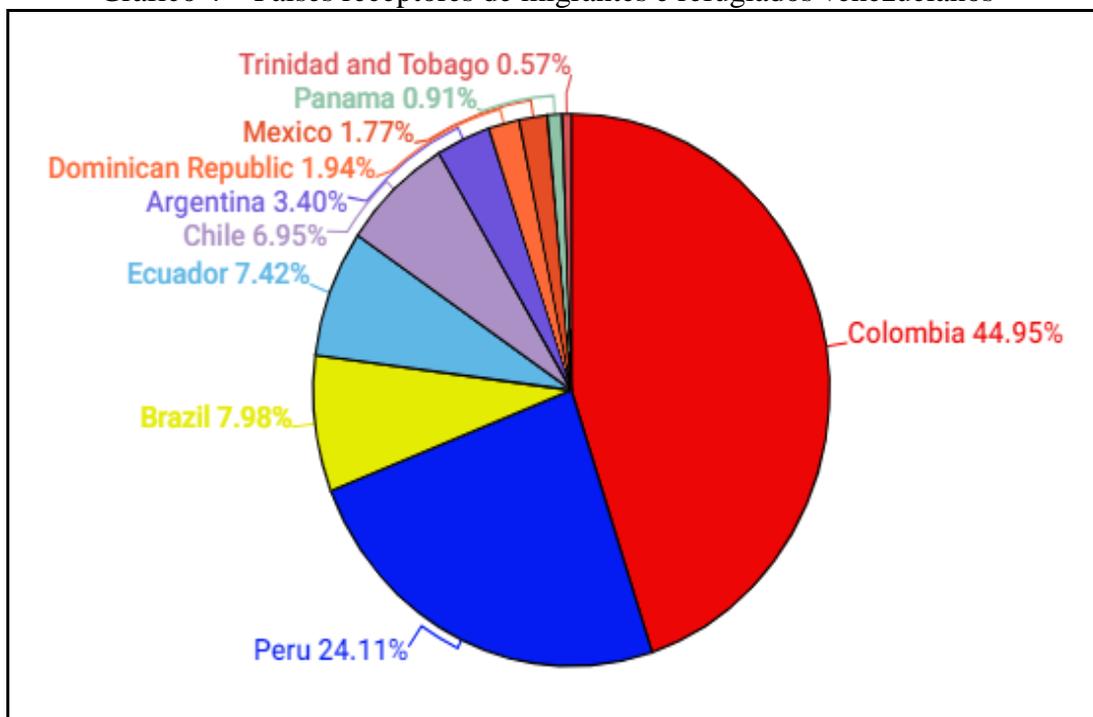
Diante de um cenário de profundo caos social, decorrente de crises econômicas e políticas incessantes, a emigração emergiu como a única alternativa viável para muitas pessoas da Venezuela, que buscavam uma melhoria na qualidade de vida para suas famílias.

Nesse contexto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) estima, por meio da plataforma *'Response for Venezuelans'*, que aproximadamente 7,7 milhões de pessoas venezuelanas já emigraram do país desde 2015. É importante ressaltar que esses números podem ser subestimados, uma vez que muitas pessoas ingressam em territórios estrangeiros de maneira irregular, escapando do registro oficial das autoridades dos países receptores. Entre os principais destinos de emigração (gráfico 4) encontram-se a Colômbia (2,9 milhões), o Peru (1,5 milhão), o Brasil (510 mil), o Equador (475 mil) e o Chile (444 mil) (ACNUR; OIM, 2023a).

Considerando todo o exposto, é possível inferir que a grande instabilidade política e o colapso econômico vivenciado pela Venezuela afetaram significativamente o plano social, causando uma profunda crise humanitária, pois o governo passou a não atender as necessidades da população em serviços e gêneros básicos, principalmente alimentos e remédios, contribuindo para o aumento dos níveis de pobreza e dos índices de criminalidade. Em consequência, por uma simples questão de sobrevivência, a população

se viu forçosamente a sair da Venezuela, como migrantes ou refugiados, em direção a países vizinhos e outros países da região, fazendo com que o país se tornasse o palco para a maior diáspora já registrada no continente americano (GONZÁLEZ; ESTARDA, 2020).

Gráfico 4 – Países receptores de migrantes e refugiados venezuelanos



Fonte: ACNUR; OIM, 2023a. Elaborado pelo autor em <https://infogram.com/>.

#### 4 AS MEDIDAS ADOTADAS DIANTE DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

As medidas estruturadas pelo governo brasileiro com o intuito de mitigar os desafios resultantes do elevado fluxo de migrantes venezuelanos vindos para o Brasil, em decorrência da crise humanitária no país vizinho, serão discutidas no presente capítulo. Estas iniciativas tiveram seu embasamento inicial na Medida Provisória nº 820/18<sup>34</sup>, que versa sobre ações de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório, provocado por crise humanitária. Posteriormente, essa MP foi convertida na Lei nº 13.648<sup>35</sup>, de 21 de junho de 2018 (BRASIL, 2018a).

Com o propósito de regulamentar a Medida Provisória nº 820/18, foi expedido o Decreto Presidencial nº 9.285/18<sup>36</sup>, o qual reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela (BRASIL, 2018c).

Como desdobramento desse reconhecimento da situação de vulnerabilidade para o estado de Roraima, instituiu-se o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE). Este comitê foi criado por meio do Decreto Presidencial nº 9.286<sup>37</sup>, de 15 de fevereiro de 2018, com o propósito de promover o “acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório”. O CFAE é composto por representantes de diversos órgãos governamentais e ministérios, incluindo a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional. Ademais, essa iniciativa

<sup>34</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso em: 07 jun. 2023.

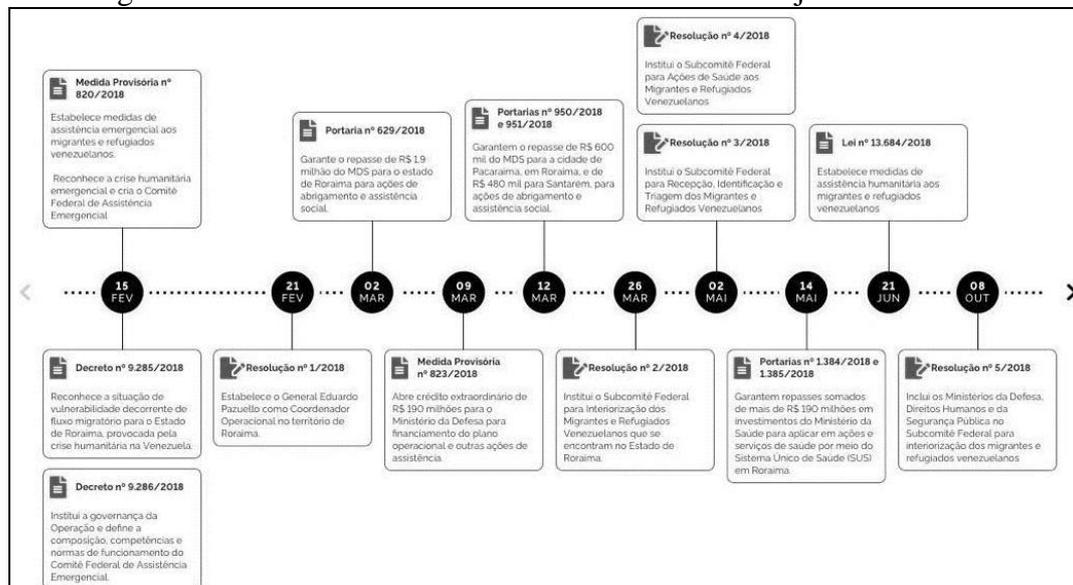
<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

<sup>36</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, 2018c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm). Acesso em: 8 dez. 2023.

<sup>37</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm). Acesso em: 8 dez. 2023.

resultou na implementação de uma série de medidas e documentos normativos, conforme ilustrado na figura 8 (BRASIL, 2018d).

Figura 8 – Documentos normativos das atividades de ajuda humanitária



Fonte: BRASIL, 2022a.

Consoante às disposições estabelecidas pelo Decreto Presidencial nº 9.286/18, o Ministério da Defesa foi designado para exercer a função de Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial, incumbindo-lhe a responsabilidade pelo apoio administrativo. Adicionalmente, um oficial general do Exército Brasileiro foi designado como coordenador operacional do referido comitê, sendo encarregado de orientar as ações emergenciais por meio da coordenação de órgãos e agências governamentais. Este processo foi conduzido em colaboração com organismos internacionais e organizações da sociedade civil.

Em consequência dos mencionados decretos, o Ministério da Defesa expediu as Diretrizes Ministeriais nº 03/2018 e nº 04/2018, delineando parâmetros e atribuições para a condução das operações denominadas Acolhida e Controle, respectivamente. A Operação Acolhida concentra-se no acolhimento humanitário de migrantes venezuelanos no estado de Roraima, ao passo que a Operação Controle tem como finalidade a intensificação da vigilância na faixa de fronteira<sup>38</sup> entre Brasil e Venezuela (BRASIL, 2022c).

<sup>38</sup> A Faixa de Fronteira (FF), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é compreendida como “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres”, conforme a Constituição Federal, artigo 20 – parágrafo 2º. Com base nesta definição, os parâmetros da Lei nº 6.634, de 02/05/1979, o IBGE, para fins geocientíficos e estatísticos, identifica e

Nesse contexto, o presente capítulo almeja identificar as medidas adotadas pelo governo brasileiro, em colaboração com organismos internacionais, face à chegada dos migrantes venezuelanos e o impacto que isso causou ao estado de Roraima, considerado o principal ponto de ingresso no território nacional. Terá como foco as iniciativas empreendidas para assegurar a segurança da sociedade brasileira e salvaguardar a soberania nacional mediante a proteção das fronteiras. Além disso, será analisada a estratégia delineada para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no que tange a salvaguarda dos direitos dos migrantes e refugiados.

#### 4.1 DESAFIOS DECORRENTES DO FLUXO MIGRATÓRIO PARA O BRASIL

A região Norte do Brasil, que compreende os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, é a de maior extensão territorial no país, abrangendo 3.853.322,2 km<sup>2</sup>, o que equivale a aproximadamente 45% da área total nacional. Esta região faz fronteira com sete países: Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Embora possua elevadas dimensões territoriais, a região Norte do Brasil figura como a segunda menos densamente povoada do país, apresentando uma média populacional de 4,1 habitantes por quilômetro quadrado. Predominantemente coberta pela floresta amazônica, esta região contribui com aproximadamente 5% do Produto Interno Bruto nacional, representando a menor participação dentre as diversas regiões do Brasil. Adicionalmente, 48,1% da população local subsiste com uma renda per capita equivalente a meio salário mínimo. A carência de acesso a serviços básicos de saneamento afeta 82,3% dos habitantes da região, conferindo-lhe, portanto, o *status* de uma das áreas economicamente mais desfavorecidas no âmbito nacional (GARCIA, 2019).

Em busca de melhores condições socioeconômicas para suas famílias, milhares pessoas venezuelanos saíram de seu país e migraram para o Brasil, em especial para a região Norte do país. Este fenômeno não é novo, porém, desde a crise sócio-humanitária ocorrida no país vizinho, abordada no capítulo anterior deste estudo, o fluxo migratório se

---

representa os municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizados na Faixa de Fronteira, agregando as informações existentes (código geográfico e nome do município), com as produzidas na identificação e/ou classificação do município dentro da faixa, tais como: fronteiro, parcial ou totalmente na faixa, referências da sede a linha de fronteira e ao limite da faixa interna. Essa faixa do território é considerada essencial para a defesa e à segurança da população brasileira (IBGE, 2020).

intensificou ano após ano, criando um quadro de desequilíbrio econômico e social nas cidades próximas à fronteira.

Embora o Brasil compartilhe fronteiras com a Venezuela em duas de suas Unidades Federativas (UF), é notável o papel proeminente do estado de Roraima, situado na região Norte do país, como a principal porta de entrada para o território brasileiro. Essa relevância é substanciada pela rodovia BR-174 (figura 9), que estabelece a ligação entre o município de Pacaraima, localizado na fronteira entre Brasil e Venezuela, a meros 15 quilômetros do município venezuelano de Santa Elena de Uairén, e a capital estadual, Boa Vista (GARCIA, 2019).

Dessa forma, Pacaraima é reconhecida como o ponto de entrada dos venezuelanos no Brasil, uma vez que compartilha uma fronteira terrestre com a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén. O município, com uma população de 19.305 habitantes, destaca-se por sua relativa pequenez em comparação com outros municípios brasileiros, apresentando uma densidade demográfica reduzida de 2,41 habitantes por quilômetro quadrado, conforme apurado no último censo realizado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022)

Figura 9 – BR 174, fronteira entre Brasil (Pacaraima) e Venezuela (Santa Elena de Uairén)



Fonte: MARCHAO, 2018. Extraído pelo autor.

Devido à singularidade da presença de apenas um ponto de passagem na fronteira entre o Brasil e a Venezuela, notadamente a BR-174 em Pacaraima – RR, destacam-se alguns aspectos de atração e repulsão inerentes ao fluxo migratório dos venezuelanos, como explicitado na Tabela 3.

Tabela 3 – Aspectos atrativos e repulsivos da migração venezuelana

Aspectos atrativos	Aspectos repulsivos
- Facilidade do acesso da BR 174, que conecta Manaus a Boa Vista, mostrando-se como facilitador do fluxo de pessoas.	- Relativo distanciamento daquele espaço fronteiriço dos principais centros econômicos e demográficos.
- Pré-existência de interações políticas, econômicas e laços sociais na região.	- Limitada capacidade das economias locais de absorver um aumento expressivo da oferta de mão de obra.
- Percepção da baixa propensão do governo brasileiro em impedir o fluxo de migrantes venezuelanos.	- O fato de outros espaços fronteiriços, como o da Colômbia, ser mais atrativo em razão do maior adensamento populacional.

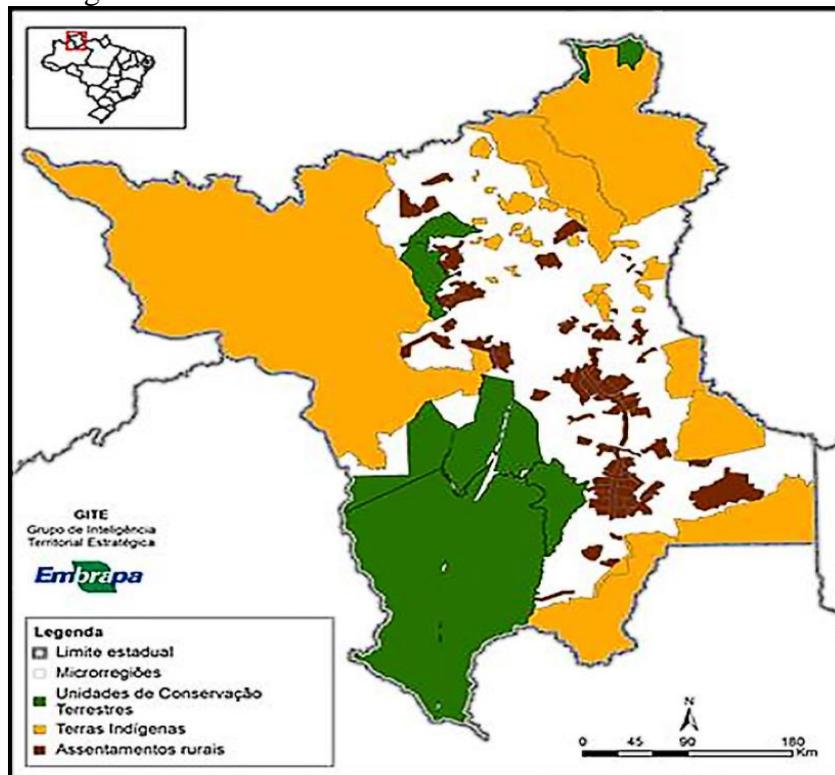
Fonte: VAZ, 2017. Adaptada pelo autor.

O estado de Roraima apresenta características que o distingue em relação aos demais estados da Federação. Estas particularidades abarcam a ampla demarcação de seu território como área de terra indígena ou unidade de conservação (conforme ilustrado na figura 10), sua localização geográfica remota do centro político-econômico do país, a independência em relação à rede elétrica nacional (com suprimento proveniente da hidrelétrica de Guri, situada na Venezuela) e a confrontação com desafios vinculados a atividades ilícitas nas fronteiras, bem como a questões ambientais. Tais elementos configuram desafios significativos para o desenvolvimento do estado e contribuem para sua reduzida capacidade de absorção de fluxos migratórios (LEVEL; JAROCHINSKI, 2019).

De acordo com dados divulgados pelo ACNUR e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), por meio da plataforma ‘*Response for Venezuelans - R4V*’, um contingente superior a 7,7 milhões de pessoas emigraram da Venezuela desde 2015 (ACNUR; OIM, 2023a). No entanto, é relevante observar que esse número pode ser substancialmente superior, uma vez que muitos migrantes, por diversos motivos, não foram oficialmente registrados ao ingressarem nos países receptores. Tal falta de registro os expõe a vulnerabilidades, sujeitando-os a exploração e abusos diversos, além de restringir suas possibilidades de obter permissões para trabalho, matricular seus filhos em

instituições educacionais e acessar serviços de saúde pública (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

Figura 10 – Ordenamento territorial do estado de Roraima



Fonte: INCRA, 2014. Extraído pelo autor.

O relacionamento entre a população venezuelana e brasileira na fronteira caracterizava-se por uma relação cordial, em que os habitantes de ambos os lados transpunham a fronteira de maneira natural, buscando adquirir itens essenciais para a subsistência. No caso dos brasileiros, essa dinâmica incluía a prática de abastecer seus veículos nos postos de combustíveis venezuelanos, uma vez que ofereciam preços consideravelmente mais vantajosos em comparação aos praticados no Brasil. Contudo, a partir do agravamento da crise venezuelana em 2015, essa conjuntura experimentou uma significativa transformação.

Em virtude do substancial aumento no fluxo de migrantes no período compreendido entre 2015 e 2016, estimando-se a entrada de aproximadamente 30.000 pessoas venezuelanas, o governo do estado de Roraima emitiu um decreto de situação de emergência em saúde pública de importância nacional nos municípios de Pacaraima e na capital estadual, Boa Vista (BRITO, 2016).

O decreto foi promulgado com o objetivo de buscar suporte do Governo Federal, haja vista que o estado carecia da infraestrutura básica necessária para lidar com o súbito aumento de migrantes venezuelanos que buscavam atendimento de saúde (LEVEL; JAROCHINSKI, 2019).

De acordo com os dados estatísticos divulgados pelo governo do estado, o Hospital Geral de Roraima, situado na capital, experimentou um notável aumento nos atendimentos prestados às pessoas venezuelanas. O número, que foi de 324 em 2014, elevou-se para 1.240 em 2016, representando um aumento de 328% (BRITO, 2016).

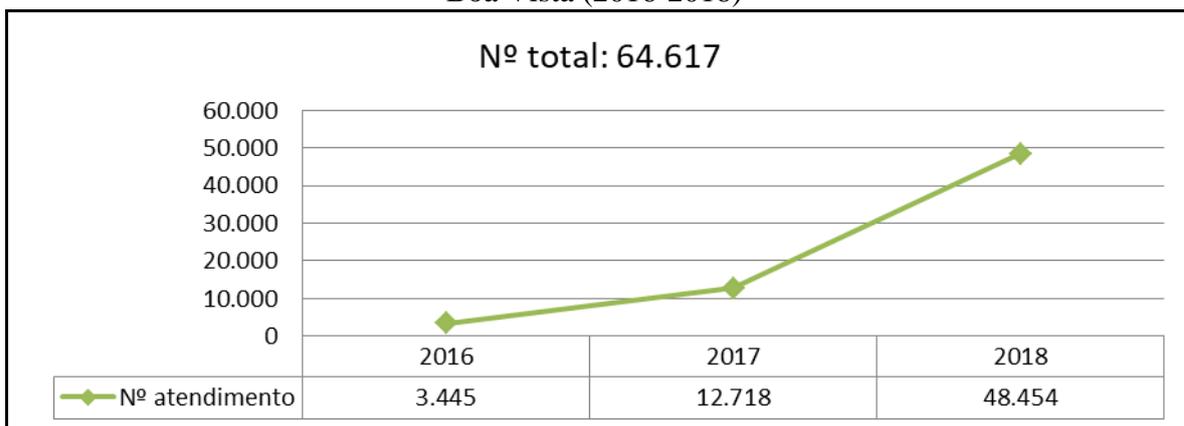
No ano de 2016, observou-se um aumento exponencial nos casos de doenças infectocontagiosas. Dos 2.517 casos de malária registrados no estado, 1.947 foram diagnosticados em indivíduos venezuelanos, e a totalidade dos casos de infecção pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV) ocorreu entre esse grupo populacional (BRITO, 2016).

Os migrantes venezuelanos, ao cruzarem a fronteira, apresentavam-se frequentemente em condições debilitadas e com sinais de desnutrição, agravando as complicações em relação ao estado de saúde. Nos hospitais, verificou-se a escassez de insumos essenciais para a prestação de assistência médica. A disponibilidade de medicamentos havia se esgotado, e a capacidade da equipe de saúde para atender tanto venezuelanos quanto brasileiros encontrava-se severamente comprometida.

O ressurgimento do sarampo na região Norte, notadamente nas localidades próximas à fronteira com a Venezuela, evidenciado pelo registro de 361 casos, até o final de 2019, conforme dados da Secretaria de Saúde do estado de Roraima, sendo 219 deles identificados em indivíduos venezuelanos, resultou na perda da Certificação de País Livre do Sarampo pelo Brasil, conferida pela Organização Pan-Americana de Saúde (NICOLETTI, 2019).

De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Saúde de Roraima, no intervalo compreendido entre 2016 e 2018, observou-se um aumento de 1.306,5% no número de pacientes venezuelanos atendidos em serviços ambulatoriais em Boa Vista, totalizando 64.617 pessoas atendidas ao longo desse período (NICOLETTI, 2019). O gráfico 5 apresenta a evolução anual desses atendimentos.

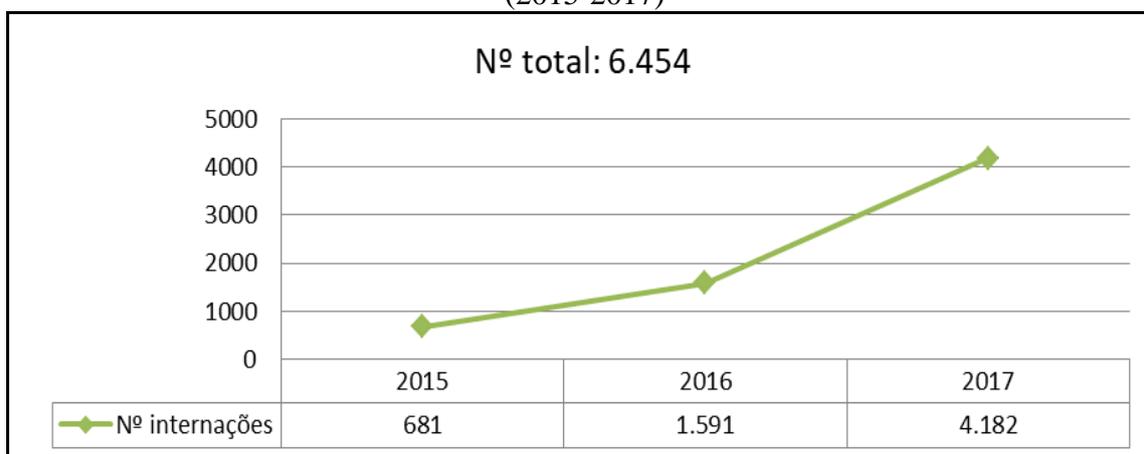
Gráfico 5 – Número de pacientes venezuelanos atendidos nos serviços ambulatoriais em Boa Vista (2016-2018)



Fonte: NICOLETTI, 2019. Elaborado pelo autor.

Segundo informou a Secretaria de Saúde de Roraima, no período compreendido entre 2015 e 2017, um aumento significativo de 514,09% foi registrado no número de pacientes venezuelanos internados em unidades hospitalares em Boa Vista. Esse cenário culminou em um total de 6.454 indivíduos venezuelanos hospitalizados durante nesse mesmo período (NICOLETTI, 2019). A distribuição anual dessas internações é delineada no gráfico 6.

Gráfico 6 – Número de pacientes venezuelanos internados em hospitais de Boa Vista (2015-2017)

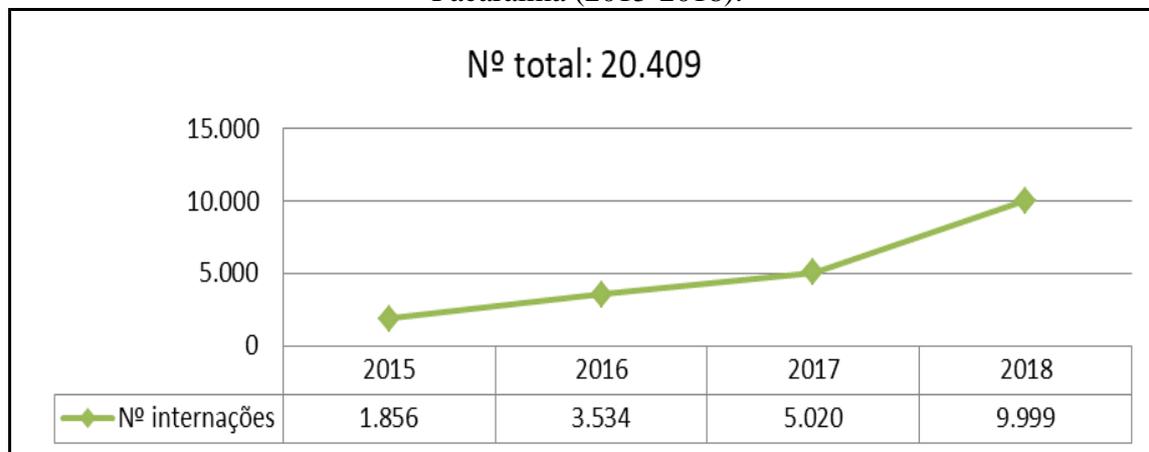


Fonte: NICOLETTI, 2019. Elaborado pelo autor.

Em Pacaraima, conforme dados fornecidos pela prefeitura municipal, constatou-se um aumento substancial de 438,74% no volume de atendimentos de saúde destinados aos migrantes venezuelanos no período entre 2015 e 2018. Esse acréscimo coincide com a intensificação da crise no país vizinho, resultando em uma emigração em larga escala

(NICOLETTI, 2019). A distribuição anual desses atendimentos de saúde aos migrantes venezuelanos no referido município está representada no gráfico 7.

Gráfico 7 – Número de pacientes venezuelanos atendidos nos serviços ambulatoriais em Pacaraima (2015-2018).

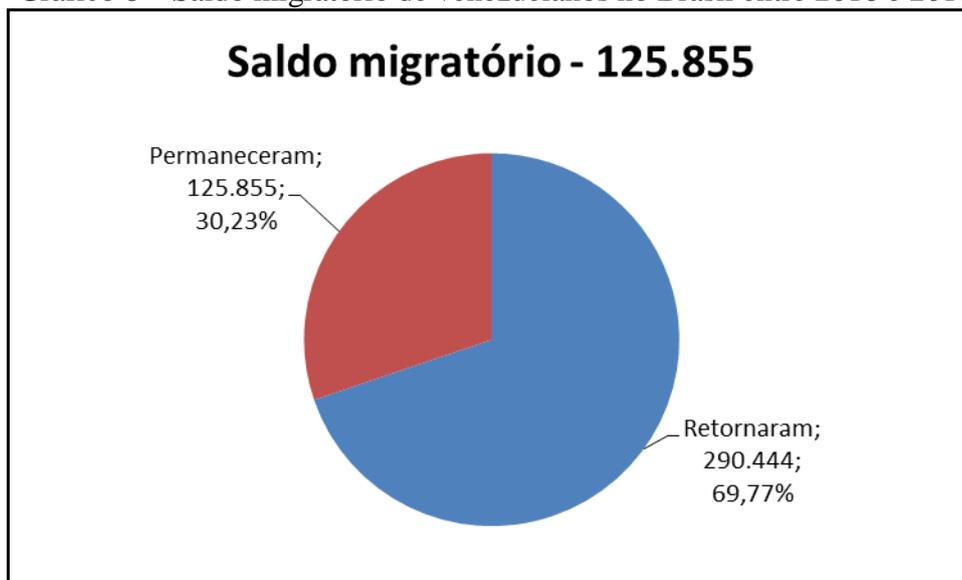


Fonte: NICOLETTI, 2019. Elaborado pelo autor.

Ao analisar os dados fornecidos pela Secretaria de Saúde de Roraima e pelo município de Pacaraima, torna-se evidente o notável aumento nos números de atendimentos e internações de cidadãos venezuelanos. Tal incremento demanda não apenas profissionais da área da saúde, mas também a disponibilidade de leitos hospitalares e medicamentos. Além disso, a necessidade de profissionais de apoio administrativo, técnico e operacional torna-se premente, sendo que a ausência destes recursos impacta diretamente na qualidade dos serviços prestados nas unidades de saúde.

Conforme os dados fornecidos pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), no período compreendido entre janeiro de 2016 e dezembro de 2018, foi registrado o ingresso de 416.299 migrantes venezuelanos em território brasileiro. Dentre esses, alguns optaram por retornar às suas cidades de origem, totalizando uma saída registrada de 290.444 pessoas (69,76%). O saldo resultante, que representa a quantidade de migrantes que permaneceram no Brasil, foi de 125.855 indivíduos (30,23%), conforme ilustrado no gráfico 8 (OBMigra, 2019).

Gráfico 8 – Saldo migratório de venezuelanos no Brasil entre 2016 e 2018



Fonte: OBMigra, 2019. Elaborado pelo autor.

A análise dos dados fornecidos pelo Observatório das Migrações Internacionais indica que, no período de 2016 a 2018, um contingente de 125.855 migrantes venezuelanos optou por permanecer no território brasileiro. Cabe ressaltar, contudo, que esse número pode ser muito superior, uma vez que uma parcela significativa ingressa de forma clandestina no país, não sendo devidamente registrada nos dados oficiais.

Dentre os indivíduos que adentram de maneira ilegal no Brasil, uma parcela significativa é composta por criminosos previamente condenados na Venezuela, os quais obtiveram sua liberdade em virtude das adversidades econômicas enfrentadas pelos estabelecimentos prisionais venezuelanos, conforme informações da Polícia Civil de Roraima (PCRR). Esses indivíduos cruzam diariamente a fronteira com o intuito de perpetrar delitos na região Norte do Brasil, em especial nas localidades de Pacaraima e Boa Vista, retornando posteriormente a Santa Elena de Uairén. Comumente, esses criminosos utilizam estradas de terra e rotas clandestinas, evitando assim a vigilância da Polícia Federal (VILARDAGA, 2018).

Dentre os delitos cometidos na faixa de fronteira, destacam-se aqueles de maior gravidade e que causam significativo impacto na população do estado de Roraima, notadamente o tráfico de drogas, o comércio ilícito de armamentos e munições, o tráfico de seres humanos e a evasão fiscal de bens e mercadorias.

No estado de Roraima, o aumento no número absoluto de mortes violentas intencionais (MVI)<sup>39</sup> superou a média nacional entre 2015 e 2017, uma tendência que não foi replicada nos demais estados da região Norte. Adicionalmente, em 2018, enquanto o número de MVI no Brasil experimentou uma redução de 1,88% durante o mesmo período, Roraima observou um aumento de 276,47% (FBSP, 2019), conforme mostra a tabela 4.

Tabela 4 – Mortes Violentas Intencionais (MVI) entre 2015 e 2018

Local	2015	2016	2017	2018	Variação
Brasil	58.459	61.597	64.078	57.358	- 1,88%
Roraima	102	212	211	384	+ 276,47%
Amazonas	1.447	1.189	1.285	1.225	- 15,34%
Região Norte	6.752	7.422	7.872	8.022	+ 18,81%

Fonte: FBSP, 2019. Elaborada pelo autor.

No mês de março de 2018, uma intensificação das tensões entre migrantes venezuelanos e residentes locais brasileiros ocorreu na cidade de Pacaraima, como resultado de um confronto que resultou na morte de um brasileiro e um venezuelano. Este incidente teve lugar na cidade de Mucajaí, situada a 50 km de Boa Vista, culminando na expulsão de 200 venezuelanos, incluindo mulheres e crianças, de um abrigo improvisado (VILARDAGA, 2018).

No mês subsequente, em decorrência de um assalto levado a cabo por venezuelanos e que resultou em graves lesões na cabeça de um comerciante local, uma nova manifestação popular ocorreu em Pacaraima. Informada sobre o crime, a população, munida de instrumentos improvisados como paus e pedras, revoltou-se e expulsou aproximadamente 1.200 migrantes da cidade. Além disso, ocorreu a incineração de barracas e pertences dos migrantes venezuelanos, e a interdição da BR-174, a qual conecta Pacaraima e Boa Vista (VILARDAGA, 2018).

Eventos semelhantes foram registrados no período compreendido entre 2018 e 2019, transformando cidades anteriormente consideradas pacatas e com escassos incidentes violentos em um cenário suscetível a conflitos, com a população expressando descontentamento pela sobrecarga nos serviços públicos e pela significativa agitação urbana decorrente da presença diária de centenas de migrantes venezuelanos que cruzam a fronteira, ocupando intensivamente as vias públicas (VILARDAGA, 2018).

<sup>39</sup> Valor se obtém com a soma dos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e das mortes decorrentes de intervenção policial, dentro e fora de serviço (FBSP, 2019).

A incapacidade dos municípios de Roraima em absorver o elevado fluxo de migrantes venezuelanos no mercado de trabalho resultou na permanência de muitos destes indivíduos em situações de mendicância ou, em alguns casos, envolvendo-se em atividades de prostituição. Essa circunstância gerou descontentamento entre a população local de Roraima, culminando em alguns episódios de xenofobia e disseminação de informações falsas contra os migrantes venezuelanos (VILARDAGA, 2018).

No que tange aos desafios causados pelo aumento do fluxo migratório de venezuelanos na infraestrutura educacional do estado de Roraima, a Secretaria Estadual de Educação reportou um considerável aumento nos custos e uma sobrecarga substancial na rede pública de ensino estadual desde 2015. O contingente de alunos venezuelanos matriculados nas escolas estaduais tem apresentado um aumento anual, alcançando, em 2019, o número de 4.516 estudantes de nacionalidade venezuelana, em um total de 72.471 alunos matriculados (NICOLETTI, 2019).

No município de Pacaraima, os desafios foram ainda mais pronunciados, dadas as dimensões e a estrutura da rede municipal de ensino. Conforme dados da Secretaria Municipal de Educação, em 2016, o número de alunos matriculados era de 1.744, com apenas 177 desses sendo venezuelanos. Em contrapartida, em 2019, observou-se um aumento significativo para 2.775 alunos matriculados, dos quais 917 eram de origem venezuelana (NICOLETTI, 2019).

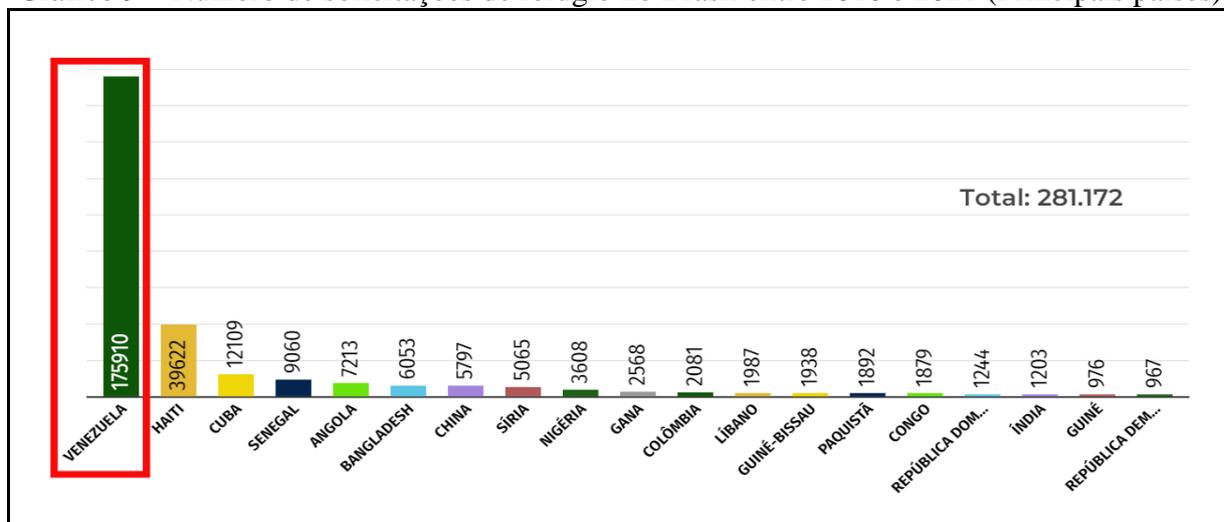
Evidencia-se, portanto, que no período compreendido entre 2016 e 2019, houve um aumento substancial, variando de aproximadamente 10% para 33%, na presença de alunos venezuelanos matriculados na rede municipal de educação de Pacaraima. Este notável aumento acarretou consideráveis impactos na infraestrutura educacional, manifestando-se em desafios relacionados ao fornecimento de material didático, serviços de higiene e limpeza, além de comprometer o sistema de transporte escolar (NICOLETTI, 2019).

A administração municipal de Pacaraima também comunicou que o aumento exponencial de migrantes venezuelanos ocasionou um incremento gradual na geração de resíduos sólidos, agravou as questões relativas à escassez de água tratada, contribuiu para o aumento da incidência de violência no ambiente escolar e prejudicou o fornecimento de energia elétrica, resultando em frequentes interrupções no abastecimento e oscilações na rede elétrica da cidade.

No que concerne ao conjunto total de solicitações de refúgio processadas pela Polícia Federal durante o período de 2010 a 2021, é perceptível, conforme evidenciado no

gráfico 9, uma notável disparidade entre os venezuelanos (identificados no retângulo vermelho) e os requerentes originários de outras nações.

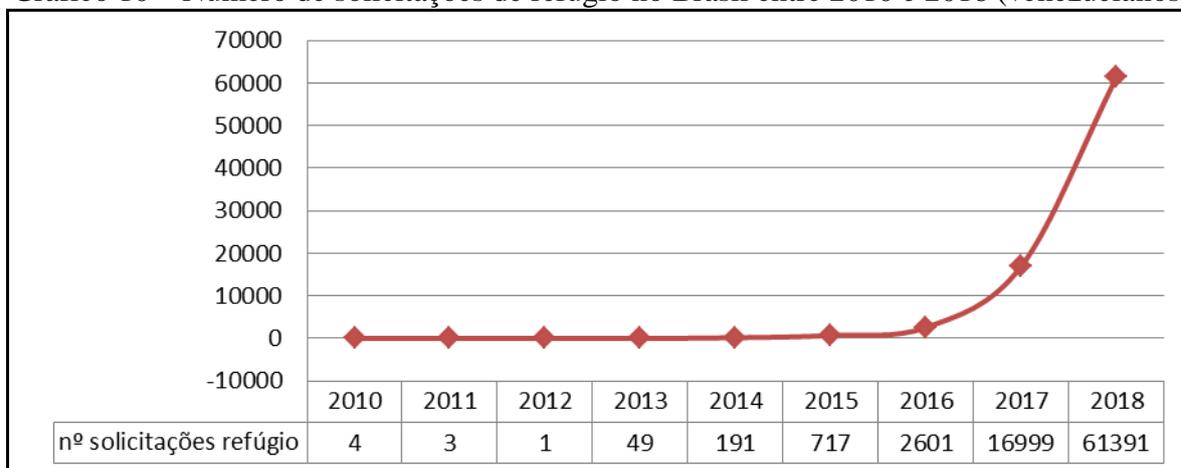
Gráfico 9 – Número de solicitações de refúgio no Brasil entre 2010 e 2021 (Principais países)



Fonte: OBMigra, 2022. Elaborado pelo autor em <https://infogram.com/>.

Em relação ao volume de pedidos de refúgio apresentados exclusivamente por migrantes venezuelanos no Brasil, é possível constatar um aumento exponencial durante o período compreendido entre 2015 e 2018, conforme demonstrado no gráfico 10. Diante desse expressivo aumento, em junho de 2019, o CONARE reconheceu a ‘generalizada violação aos direitos humanos’ na Venezuela, com o propósito de acelerar a análise dos pedidos de refúgio.

Gráfico 10 – Número de solicitações de refúgio no Brasil entre 2010 e 2018 (venezuelanos)



Fonte: OBMigra, 2022. Elaborado pelo autor.

Em 2017, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com o apoio do ACNUR, conduziu uma pesquisa com o objetivo de analisar o perfil sociodemográfico e laboral dos migrantes venezuelanos no Brasil. A metodologia adotada envolveu um levantamento estatístico de natureza qualitativa, fundamentado em uma amostragem probabilística estratificada, visando estimar proporções com um nível de confiança de 95%, margem de erro de 2,5% e variância de 11%. A pesquisa foi aplicada a uma amostra de 650 indivíduos, com idade igual ou superior a 18 anos, resultando nos seguintes resultados percentuais (SIMÕES, 2017):

a) Aspectos sociodemográficos:

- Imigração majoritariamente de jovens (72% do total entre 20 e 39 anos), predominantemente masculina (63%) e solteira (54%);
- A crise econômica e política da Venezuela foi apontada, por 77%, como o principal motivo para emigrar;
- A imigração é proveniente de 24 regiões, embora com concentração de três estados: Bolívar (26%), Monagás (16%) e Caracas (15%);
- A grande maioria dos imigrantes chegou de ônibus, e levou, em média, de 1 a 2 dias para chegar a Pacaraima;
- Uma parcela significativa (58%) conta com redes migratórias composta em sua maior parte por amigos e familiares que já residem no Brasil;
- Os imigrantes apresentam bom nível de escolaridade (78% possuem nível médio completo, e 32% o ensino superior completo ou pós-graduação);
- Os venezuelanos em Roraima têm pouco conhecimento da língua portuguesa;

b) Trabalho e Moradia

- 82% do total solicitaram refúgio. Cerca de 33% dos imigrantes possui apenas o protocolo de refúgio, 23% possuem carteira de trabalho, 29% CPF e 4% não possuem nenhum documento;
- A maioria mora de aluguel (71%), compartilhando o imóvel com outras pessoas;
- 60% possui alguma atividade remunerada, sendo que 28% estão formalmente empregados em Roraima;
- A maioria atua nos seguintes ramos de atividades: comércio (37%), serviço de alimentação (21%) e construção civil (13%);
- 51% dos trabalhadores recebem menos de um salário mínimo, 44% recebem entre 1 e 2 salários mínimos, e apenas 5% recebem mais do que 2 salários mínimos;
- 54,2% utilizam seus rendimentos para enviar remessas monetárias (de R\$ 100,00 a R\$ 500,00) para cônjuge e filhos na Venezuela, com a finalidade de ajudar no sustento desses familiares;
- Um pouco mais da metade acessa os serviços públicos em Roraima, principalmente, na área da saúde (39%). No entanto, é importante frisar que quase a metade do total (48,4%) não utilizou nenhum serviço público;
- Vários entrevistados informaram ter sofrido preconceito praticado por cidadão comum, cujo principal motivo foi o fato de ser estrangeiro (xenofobia).

c) Possibilidade de deslocamento interno no Brasil e perspectivas de retorno:

- Ampla maioria aceitaria deslocar-se para outra Unidade da Federação, caso o governo brasileiro apoiasse (77%);
- Para 80%, a oferta de trabalho em outra localidade do país é a principal demanda para aceitar o deslocamento interno, seguida de ajuda econômica (11,2%) e auxílio com moradia (5,2%);
- Entre as pessoas que não aceitariam realizar o deslocamento, a maioria não tem emprego, ou possui menor escolaridade, ou seja, os segmentos mais vulneráveis. Os principais motivos para não aceitar o deslocamento interno são: a

proximidade da fronteira (38%), e por já se considerarem integrados em Boa Vista (37%);

- Somente 25% afirmam pretender retornar à Venezuela. A maioria não pretende retornar tão cedo (47%) ou não sabe (27%);
- Entre aqueles que pretendem retornar, a maioria estima um prazo superior a 2 anos (47%), mas 61% condicionam o retorno à melhoria das condições econômicas da Venezuela (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO; CAMARGO, 2017, p. 4-5).

Ao examinar os dados provenientes da pesquisa conduzida pelo CNIg, é factível inferir que, mediante políticas públicas criteriosamente delineadas acerca da interiorização de migrantes e refugiados, seria possível contar com um contingente satisfatório de voluntários interessados nesse processo. Tal abordagem poderia contribuir para mitigar a pressão decorrente do considerável fluxo migratório nas cidades fronteiriças, especialmente em Pacaraima e Boa Vista.

O estado de Roraima, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, inicialmente experimentou uma redução na taxa de desocupação até o ano de 2017. Entretanto, a partir desse ano, observou-se um aumento contínuo nessa taxa. No quarto trimestre de 2017, a taxa de desocupação era de 9,4%. No ano subsequente, em 2018, ela elevou-se para 14%, alcançando, em 2019, o patamar de 15% (NICOLETTI, 2019).

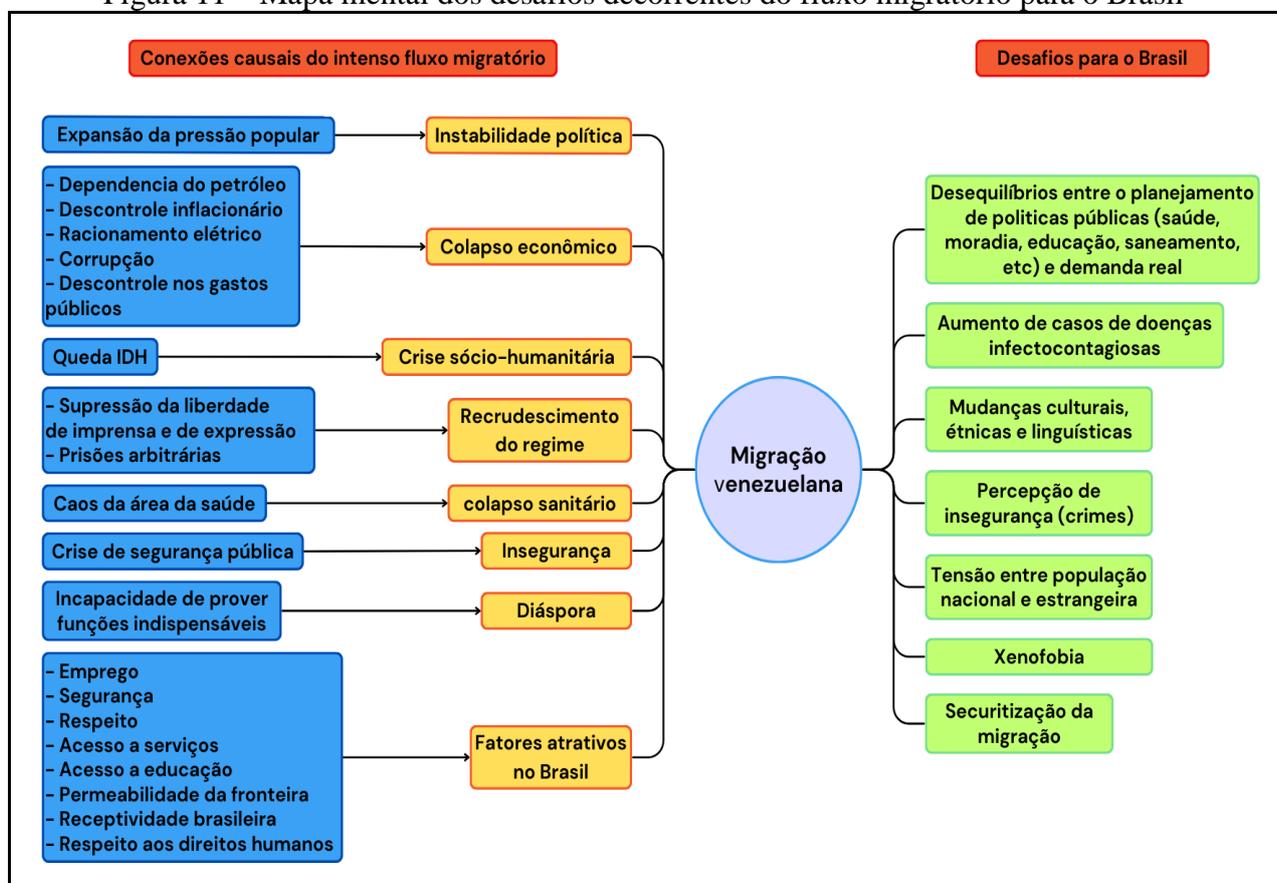
Frente a essa crise migratória sem precedentes, que gerou grandes desafios para as áreas da saúde, educação e segurança pública no estado de Roraima, somada à infraestrutura insuficiente para acomodar o contingente populacional deslocado, o Governo Federal reconheceu a imperativa necessidade de conceber e implementar medidas adequadas. Essas ações visavam receber, identificar, triar, fornecer imunizações, abrigar e promover a interiorização dos venezuelanos desprovidos de assistência (FRANCHI, 2019).

Não obstante a preocupação demonstrada com a defesa das fronteiras e com a proteção da sociedade roraimense, o governo brasileiro adotou uma abordagem humanitária na busca por soluções para os desafios impostos pela crise migratória venezuelana. Em conformidade com a tradição histórica e legislativa do Brasil, o acolhimento e a proteção desses indivíduos deslocados surgem como uma abordagem coerente.

A demanda apresentada pelo Governo Estadual de Roraima recebeu amplo respaldo de diversos setores da sociedade civil no que se refere à busca por soluções diante dos desafios e da sobrecarga nos serviços públicos essenciais, abarcando áreas como acesso ao saneamento básico, segurança pública, saúde, livre circulação e educação durante aquele

período. Tais preocupações foram intensificadas pelo rápido e substancial aumento no contingente de pessoas deslocadas provenientes da Venezuela, as quais, diante da escassez de alternativas, estabeleceram-se de maneira desordenada nos municípios do estado de Roraima.

Figura 11 – Mapa mental dos desafios decorrentes do fluxo migratório para o Brasil



Fonte: Elaborada pelo autor em <https://canva.com/>

Desse modo, no ano de 2018, em resposta às demandas apresentadas pelo Governo Estadual de Roraima, especialmente pelas prefeituras dos municípios de Pacaraima e Boa Vista, o Governo Federal estabeleceu um gabinete de crise com o propósito de analisar o problema e propor soluções. A partir desse ponto, ocorreu a federalização do atendimento à crise humanitária dos migrantes e refugiados venezuelanos, viabilizada pela promulgação, em fevereiro, da Medida Provisória nº 820/18<sup>40</sup>, que versa sobre a

<sup>40</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

implementação de ações de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório, provocado por crise humanitária, e posteriormente convertida na Lei nº 13.648<sup>41</sup>, de 21 de junho de 2018 (BRASIL, 2018a).

Para regulamentar a Medida Provisória nº 820/18, foram promulgados dois decretos presidenciais relevantes: o Decreto Presidencial nº 9.285/18<sup>42</sup>, que reconheceu a situação de vulnerabilidade derivada do fluxo migratório ocasionado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela (BRASIL, 2018c), e o Decreto Presidencial nº 9.286/18<sup>43</sup>, que estabeleceu a composição, competências e normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial, destinado ao acolhimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018d).

O Comitê Federal de Assistência Emergencial, presidido pela Casa Civil, é composto por órgãos diversos, incluindo o Ministério da Defesa (MD), desempenhando o papel de Secretaria-Executiva, juntamente com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Cidadania, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Gabinete de Segurança Institucional (BRASIL, 2018f).

Em adição às ações humanitárias empreendidas pela Operação Acolhida, a autorização para a execução da Operação Controle foi concedida mediante a Diretriz Ministerial nº 04/2018, de 28 de fevereiro de 2018. Essa autorização visou atender à

---

2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 07 jun. 2023.

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

<sup>42</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.** Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, 2018c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm). Acesso em: 8 dez. 2023.

<sup>43</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.** Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm). Acesso em: 8 dez. 2023.

necessidade de apoio do Exército Brasileiro às entidades responsáveis pelo controle migratório na região (BRASIL, 2022c).

#### 4.2 OPERAÇÃO CONTROLE

Simultaneamente ao processo de acolhimento dos migrantes e refugiados venezuelanos, o Ministério da Defesa, mediante a Diretriz Ministerial nº 04/2018, instruiu o Exército Brasileiro a iniciar a Operação Controle. Esta operação foi concebida com o propósito de coibir delitos transfronteiriços, além de prestar apoio às iniciativas de controle migratório, incumbidas à Polícia Federal, com foco de atuação no estado de Roraima.

Em conformidade com a sistemática de planejamento adotada pelas Forças Armadas brasileiras e por se tratar de uma operação incumbida ao Exército, a elaboração de uma diretriz de planejamento foi atribuída ao Comando de Operações Terrestres (COTer)<sup>44</sup>. Esta diretriz foi posteriormente encaminhada ao Comando Militar da Amazônia (CMA), o qual é um comando de área responsável por grande parte dos Estados da região amazônica, incluindo Roraima.

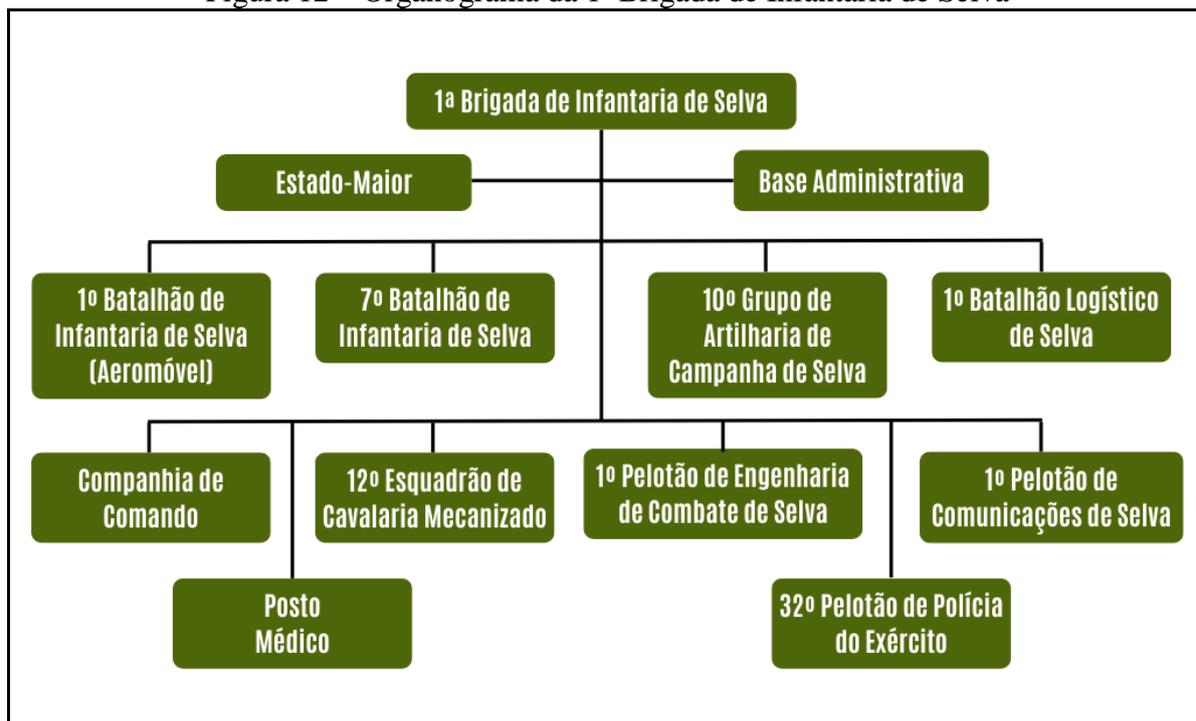
O CMA, por sua vez, elaborou o Plano Operacional Controle, que instruiu a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Boa Vista, a intensificar a vigilância na faixa de fronteira do estado de Roraima a partir de 20 de fevereiro de 2018. Essa intensificação compreenderia a execução de ações militares preventivas e repressivas, concentrando-se, em particular, nas regiões dos pelotões especiais de fronteira de Pacaraima e de Bonfim, além de uma abordagem mais ampla nos eixos rodoviários provenientes da Venezuela e da Guiana. Nesse contexto, as ações seriam coordenadas com a Força-Tarefa Logística Humanitária, bem como com os órgãos de segurança pública e agências governamentais pertinentes. Além disso, o CMA seria responsável por disponibilizar tropas e meios adicionais a fim de reforçar as ações da 1ª Brigada de Infantaria de Selva.

A 1ª Brigada de Infantaria de Selva é constituída por um contingente de 3.200 militares, representando uma grande unidade composta por organizações militares especializadas em funções de combate, apoio ao combate e suporte logístico (ALVES, 2019), cuja estrutura pode ser observada na figura 12.

---

<sup>44</sup> Órgão do Exército Brasileiro que tem por missão orientar e coordenar o preparo e o emprego da Força Terrestre, bem como elaborar e manter atualizada a doutrina militar terrestre (BRASIL, 2018).

Figura 12 – Organograma da 1ª Brigada de Infantaria de Selva



Fonte: BRASIL, 2023b. Elaborada pelo autor em <https://canva.com/>

Ao examinar as incumbências atribuídas à 1ª Brigada de Infantaria de Selva no que concerne à prevenção de delitos transfronteiriços e ao suporte no controle migratório, diversas considerações passaram a nortear o planejamento tático dessa Grande Unidade. Entre essas considerações, destacam-se dez pontos relevantes:

1. A BR-174 e a BR-401, por se constituírem as duas principais rodovias oriundas da Venezuela e da Guiana, respectivamente, deveriam ser controladas, por meio do estabelecimento de postos de bloqueio e controle na linha de fronteira.
2. Em face da permeabilidade de ambas as fronteiras, que permite a passagem de pessoas a pé ao largo dos postos fronteiriços, o patrulhamento de área (a pé e motorizado) nas regiões de Pacaraima e Bonfim seria imperativo para o cumprimento da missão, devendo ocorrer com o emprego de tropas e de *drones*.
3. O adensamento de tropas nas regiões de Pacaraima e Bonfim seria importante, tendo em vista que o efetivo de cada PEF (cerca de apenas 70 militares), não permitiria a manutenção diária e simultânea das ações de controle das rodovias e de patrulhamento de área por médio e longo prazos.
4. O desdobramento das tropas no terreno, sejam aquelas já existentes em Pacaraima ou em Bonfim, sejam aquelas enviadas em reforço, deveria canalizar o movimento dos imigrantes para os postos fronteiriços e, ao mesmo tempo, desestimular o uso de rotas ilegais que dão acesso ao interior do território brasileiro.
5. Além do estabelecimento de postos de bloqueio e controle na linha de fronteira, outros postos dessa natureza deveriam ser estabelecidos em profundidade, próximos à Boa Vista, a fim de verificar se os venezuelanos que estivessem chegando à capital passaram pelo controle migratório da Polícia Federal.

6. O sucesso das ações dependeria de uma efetiva coordenação com os órgãos de segurança pública e agências de fiscalização que atuam na fronteira e nas rodovias federais, com destaque para a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e Agência de Vigilância Sanitária.

7. Haja vista a falta de uma perspectiva de melhora do turbulento quadro venezuelano, o governo do Brasil considerou que a operação deveria se prolongar por um período de doze meses. Assim, rodízios e períodos de descanso deveriam ser previstos.

8. Havia a necessidade de reforço das instruções sobre delitos transfronteiriços e controle migratório. A Polícia Federal e a Receita Federal, principais beneficiadas pela intensificação da presença militar na fronteira, seriam convidadas para colaborar com a capacitação da tropa empregada.

9. A população brasileira deveria ser informada acerca de todas as ações desempenhadas pela 1ª Brigada de Infantaria de Selva, no contexto da Operação Controle, a fim de apoiar tais ações e reconhecê-las como úteis e necessárias (nesse ponto, verificou-se que tropas de operações psicológicas deveriam reforçar as ações na fronteira).

10. As ações desenvolvidas deveriam ser pautadas em aspectos como a visibilidade e a legalidade. Enquanto o primeiro aspecto resultaria em uma sensação de segurança por parte da população brasileira, o segundo estimularia o trato digno aos imigrantes venezuelanos, por parte de nossos militares (DE OLIVEIRA, 2018, p. 72-73).

Para a execução da missão designada, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva recebeu reforço de tropas especializadas em polícia do exército, engenharia, comunicações, operações psicológicas e inteligência. Com base nas tropas orgânicas da Brigada (conforme apresentado na figura 12) e naquelas incorporadas como reforço, foi concebida a Força-Tarefa Roraima, a qual, por sua vez, foi estruturada em destacamentos com atribuições específicas, conforme detalhado na tabela 5.

Tabela 5 – Organização por tarefas das tropas da Operação Controle

<b>Destacamento</b>	<b>Tropas Componentes</b>	<b>Tarefas Recebidas</b>
FRONTEIRA	1º e do 7º Batalhões de Infantaria de Selva, do 7º Batalhão de Polícia do Exército e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado (grupo de exploradores)	- Estabelecimento de postos de bloqueio e controle próximos à linha de fronteira de Pacaraima e de Bonfim; e - Patrulhamento a pé e motorizado de fronteira das regiões de Pacaraima e Bonfim.
BLOQUEIO	10º Grupo de Artilharia de Campanha de Selva e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado	Estabelecimento de postos de bloqueio e controle em profundidade, na BR-174 e na BR-401 (eixos rodoviários oriundos da Venezuela e da Guiana).
ENGENHARIA	6º Batalhão de Engenharia de Construção	Realização de obras de construção para acomodação da tropa.
COMANDO E CONTROLE	1º Batalhão e do 1º Pelotão de Comunicações de Selva	Instalação, exploração e manutenção do sistema de comunicações na área.
INFORMAÇÃO	4ª Companhia de Inteligência e do Grupo de Inteligência da 1ª Brigada	Levantamento e análise de informações de inteligência na área de operações.

Destacamento	Tropas Componentes	Tarefas Recebidas
LOGÍSTICO	Tropas do 1º Batalhão Logístico de Selva	Apoio logístico às tropas desdobradas nas regiões de Pacaraima e Bonfim.
DIVULGAÇÃO	Elementos especialistas em Comunicação Social	Divulgação institucional da Operação Controle.
OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS	Destacamento oriundo do 1º Batalhão de Operações Psicológicas	Campanhas com a adoção de três público-alvos prioritários: nossas tropas, população de Boa Vista e imigrantes.

Fonte: DE OLIVEIRA, 2018. Adaptada pelo autor.

A representação visual na figura 13 delinea a disposição dos postos de bloqueio e controle no interior da área de operações. Nos referidos postos, os militares da Força-Tarefa Roraima efetuam a verificação da documentação de cada imigrante, garantindo assim que todos tenham ingressado legalmente no Brasil. Conforme protocolo padrão, procede-se à revista de pessoas, veículos e bagagens, em uma ação conjunta com os agentes da Receita Federal brasileira. O emprego de detectores de metal e cães farejadores tem desempenhado um papel crucial nessas atividades de fiscalização.

Figura 13 – Postos de bloqueio e controle nas rodovias BR-174 e BR-401



Fonte: Google Earth®, 2023. Extraída e adaptada pelo autor.

Desde o início da Operação Controle, evidenciava-se o desafio apresentado pela extensão de quase 10 quilômetros de fronteira seca e permeável na região de Pacaraima, constituindo-se como um elemento topográfico que complicava as atividades de fiscalização. As operações de patrulhamento de área, conduzidas pelos grupos de exploradores do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado, aliadas ao emprego de *drones*, culminaram na detenção de 32 indivíduos venezuelanos que tentavam ingressar no Brasil

de maneira irregular. Muitos desses indivíduos desempenham o papel de “mulas”, recebendo aproximadamente quatro dólares para adentrar ilegalmente no Brasil, transportando mercadorias vinculadas ao contrabando e descaminho (ALVES, 2019).

As atividades desencadeadas em ambas as frentes, referentes às rodovias BR-174 e BR-401, no âmbito da Operação Controle, geraram os seguintes resultados ao longo do período de análise compreendido entre 20 de fevereiro de 2018, data de início da operação, e 28 de fevereiro de 2019:

Tabela 6 – Resultados da Operação Controle (Fev 18-Fev19)

<b>Atividade/ação</b>	<b>Quantidade</b>
Postos de bloqueio e controle estabelecidos	946
Veículos Leves revistados	249.561
Veículos Pesados (ônibus, vans e caminhões) revistados	13.301
Distâncias percorridas pelas patrulhas	34.666 Km
Veículos apreendidos	8
Drogas apreendidas	6,5 Kg
Armamentos apreendidos	6
Combustível, óleos e lubrificantes apreendidos	33.953 L
Unidades de material oriundo de descaminho apreendidas	32.985
Valor do material oriundo de descaminho apreendidos	R\$ 1.692.641,00
Pessoas detidas	36

Fonte: ALVES, 2019. Adaptada pelo autor.

Uma das tarefas executadas durante a condução da Operação Controle consistiu na contabilização da presença de pessoas venezuelanas que transitam pelos postos de bloqueio e controle localizados na rodovia BR-174, no município de Pacaraima. Nesse contexto, procede-se à contagem de todos os indivíduos provenientes da Venezuela que cruzam o referido local, abarcando tanto aqueles que seguem em direção a Boa Vista quanto os que retornam para Santa Elena de Uairén (Venezuela). Essa mensuração, aliada às contagens realizadas no Posto de Recepção e Identificação da Força-Tarefa Logística Humanitária, contribui para o monitoramento do fluxo migratório oriundo da Venezuela.

Desde o início da execução da Operação Controle, em 20 de fevereiro de 2018, até 14 de agosto do mesmo ano, um total de 70.217 pessoas provenientes da Venezuela transitaram pelo posto de bloqueio e controle localizado na rodovia BR-174, em Pacaraima. Portanto, em média, 399 pessoas venezuelanas atravessam diariamente o

mencionado ponto de controle, dirigindo-se em direção a Boa Vista, sem necessariamente permanecerem na capital do estado de Roraima (DUARTE, 2019).

Enquanto a média diária de pessoas venezuelanas que atravessam o posto de bloqueio e controle da BR-174, em Pacaraima, com destino ao sul de Roraima, é de 399 pessoas, a média daquelas que percorrem o trajeto oposto é de 116 pessoas. Conforme os dados consolidados pela Força-Tarefa Roraima, este indicador revela que, proporcionalmente, a cada quatro venezuelanos que se deslocam em direção a Boa Vista, apenas um retorna. Este cálculo assume relevância significativa ao evidenciar o expressivo contingente de migrantes venezuelanos que optam por não retornar imediatamente ou adiam sua decisão de retornar ao país de origem (DUARTE, 2019).

Diante do exposto, é possível inferir que a realização da Operação Controle, conduzida pela 1ª Brigada de Infantaria de Selva, revelou-se decisivamente necessária, desempenhando um papel complementar às ações humanitárias implementadas pela Operação Acolhida. Com o objetivo de prestar apoio aos órgãos incumbidos do controle migratório na região e de coibir atividades ilícitas transfronteiriças por meio de postos de bloqueio e controle em estradas, bem como por meio de patrulhamentos, a operação contribuiu para conferir segurança e eficácia às atividades humanitárias desenvolvidas no âmbito da Operação Acolhida.

#### 4.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA

Após constatar a incapacidade do estado de Roraima em lidar com o substancial fluxo de migrantes venezuelanos, o governo federal, em fevereiro de 2018, promulgou a Medida Provisória nº 820/18, que versa sobre a implementação de ações de assistência emergencial destinadas ao acolhimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade, decorrente do fluxo migratório originado por crise humanitária. Posteriormente, essa medida foi convertida na Lei nº 13.648, datada de 21 de junho de 2018 (BRASIL, 2018a).

Para regulamentar a referida Medida Provisória, foram expedidos o Decreto Presidencial nº 9.285/18, que reconheceu a condição de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório desencadeado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela (BRASIL, 2018c), e o Decreto Presidencial nº 9.286/18, que estabeleceu a estrutura, atribuições e normas de operação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, encarregado de acolher pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do referido fluxo migratório gerado por crise humanitária.

Presidido pela Casa Civil, o Comitê Federal de Assistência Emergencial possui em sua composição diversos órgãos do governo federal, incluindo o Ministério da Defesa (MD) na função de Secretaria-Executiva, além dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; Relações Exteriores; Saúde; Educação; Cidadania; Mulher, Família e Direitos Humanos; Economia; Desenvolvimento Regional, bem como o Gabinete de Segurança Institucional (BRASIL, 2018d).

Por intermédio da Diretriz Ministerial nº 03/2018, o Ministro da Defesa autorizou o início da Operação Acolhida, uma operação de natureza humanitária destinada a receber os migrantes venezuelanos que ingressam no território nacional. Como previamente mencionado no capítulo anterior, esse fluxo migratório decorre da crise humanitária enfrentada pela Venezuela, resultando no aumento desordenado da população, na dificuldade na prestação de serviços públicos essenciais e na urgência de proporcionar assistência humanitária aos migrantes venezuelanos no estado de Roraima (BRASIL, 2018e).

Visando o planejamento e a execução da Operação Acolhida, o Ministério da Defesa estabeleceu a Força-Tarefa Logística Humanitária para o estado de Roraima (FT Log Hum). Além disso, indicou um Oficial General para a função de Coordenador Operacional, conforme designação contida na Resolução nº 1<sup>45</sup>, da Presidência da República/Casa Civil, de 21 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018f).

Outras resoluções instituíram os subcomitês federais para interiorização dos imigrantes, provenientes da Venezuela, que se encontram no estado de Roraima; subcomitês para recepção, identificação e triagem; para as ações de saúde; e para acolhimento dos que estão em situação de vulnerabilidade social, conforme ilustrado na figura 8, localizada na p. 84 deste estudo (BRASIL, 2022a).

A Força-Tarefa Logística Humanitária para o estado de Roraima foi encarregada de colaborar com os governos Federal, Estadual e Municipal na implementação de medidas de assistência emergencial destinadas ao acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, que se encontram em “situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. Na prática, essa responsabilidade implicava receber, identificar, triar, imunizar, abrigar e facilitar a interiorização dos migrantes venezuelanos desassistidos.

---

<sup>45</sup> BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2018**. Brasília, 2018f. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/arquivos/do-23-02-2018-s2.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

A Operação Acolhida pode ser categorizada como uma operação de natureza humanitária, conjunta e interagências. Sua natureza humanitária é evidenciada pela principal finalidade de acolher os migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade. Sendo conjunta, a operação mobiliza efetivos das três Forças Armadas brasileiras: Marinha, Exército e Força Aérea. Além disso, caracteriza-se como interagências, uma vez que envolve uma clara “interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços” (BRASIL, 2017c), visando ao acolhimento organizado, sistemático e eficiente dos venezuelanos desassistidos. Destaca-se, nesse contexto, a participação direta de órgãos governamentais nas esferas Federal, Estadual e Municipal, forças de segurança pública, organismos internacionais e organizações da sociedade civil.

Conforme a doutrina militar<sup>46</sup> brasileira, uma operação de ajuda humanitária é concebida com o propósito de mitigar o sofrimento humano decorrente de desastres naturais ou causados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano. Além disso, busca prestar assistência cívico-social. Essa modalidade de operação tem como objetivo complementar, por meio do emprego de meios militares, o esforço de resposta coordenado entre o governo, organismos internacionais e organizações da sociedade civil (BRASIL, 2014b).

A doutrina militar empregada na condução da Operação Acolhida, com ênfase nas diretrizes orientadoras das ações do Exército Brasileiro, a principal força militar envolvida na operação, espelha a evolução do pensamento militar e das relações civis-militares. Este avanço e refinamento são consequências da experiência acumulada por meio da participação em operações de paz associadas a organizações internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos (MORAES; NASSER, 2014).

O perfil das participações brasileiras nas operações de paz acompanhou as modificações introduzidas pela ONU nessas operações. De mero fornecedor de tropas militares, o Brasil passou a engajar-se em tarefas de assistência humanitária, supervisão eleitoral, promoção de direitos humanos, fomento ao desenvolvimento e construção de instituições estatais. [...] O Brasil, com sua larga experiência diplomática, seu espírito vocacionado para a solução pacífica de controvérsias e, acima de tudo, com o carisma de seu povo, pode e deve desempenhar um papel de liderança nesse porvir, desde que esteja disposto a arcar com responsabilidades cada vez maiores, responsabilidades essas à altura

---

<sup>46</sup> A doutrina militar compreende o conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das FA. Dentro dessa visão, a doutrina militar engloba a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares (BRASIL, 2007).

daquilo que representa no cenário internacional e de seu passado em termos de participação nas operações de paz. Credenciais não lhe faltam (ARTURI, 2014, p. 33-34).

Nesse contexto, torna-se imperativo ressaltar que o emprego do componente militar em operações humanitárias, como é o caso da Operação Acolhida, constitui uma característica das Forças Armadas contemporâneas (MOSKOS; WILLIAMS; SEGAL, 2000, p. 25).

Devido à natureza interagências da Operação Acolhida, merece destaque no planejamento a utilização do manual intitulado “Operações Interagências - MD33 - M - 12 (2ª Edição)”<sup>47</sup>, adotado pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2017c). Essas ações interagências nas fronteiras têm recebido maior atenção e investimentos, especialmente após a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END), fundamentada no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2021).

Um dos grandes desafios em operações interagências, especialmente aquelas que envolvem um elevado número de entidades, é a obtenção e manutenção da sinergia entre todos os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais; organismos internacionais; organizações da sociedade civil nacionais e estrangeiras; e empresas privadas, conforme demonstrado na tabela 7.

Tabela 7 – Agências participantes da Operação Acolhida

Segmento	Órgãos
Órgãos Federais	Receita Federal do Brasil (RFB); Ministério Público do Trabalho; Advocacia Geral da União (AGU); Defensoria Pública da União (DPU); Ministério Público da União (MPU); Justiça Federal; Universidade Federal de Roraima (UFRR); Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Eletrobrás Distribuição Roraima; Secretaria Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); e Secretaria Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).
Órgãos Estaduais	Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES); Secretaria de Saúde; Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde, Epidemiológica e Sanitária; Corpo de Bombeiros Militar de Roraima (CBMRR); Universidade Estadual de Roraima (UERR); Serviço Social do Comércio (SESC); Companhia de Água e Esgoto de Roraima (CAERR);

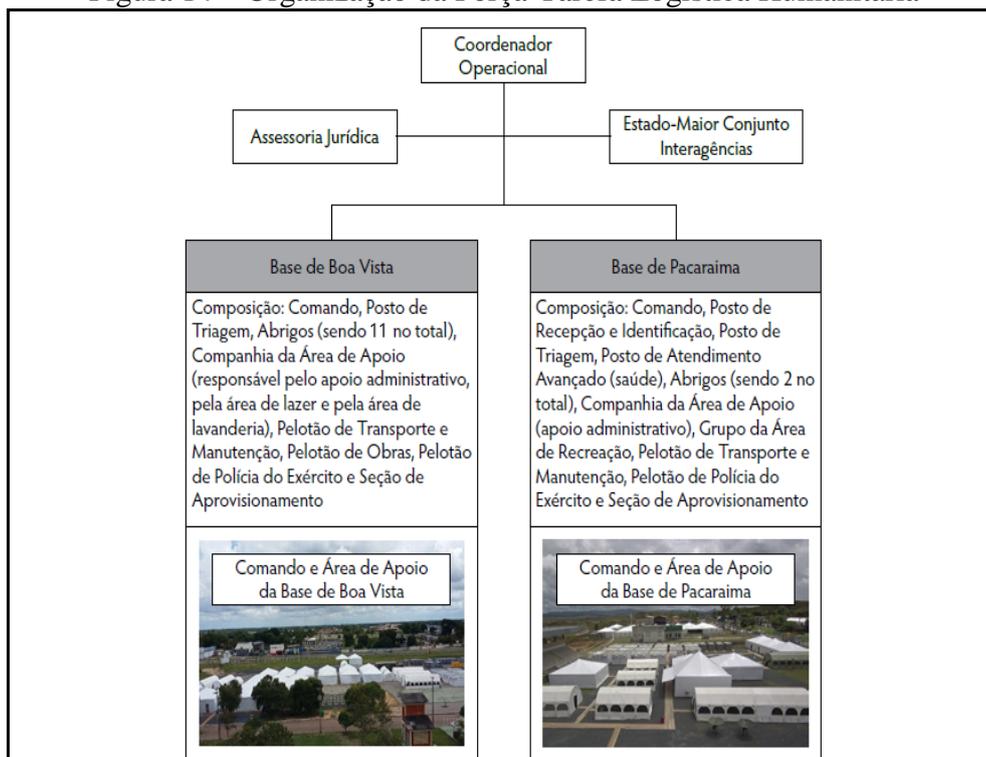
<sup>47</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de operações interagências do Ministério da Defesa**. 2. ed. Brasília, 2017c. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a\\_ma\\_12a\\_opa\\_interagenciasa\\_2a\\_eda\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf). Acesso em: 13 dez. 2023.

Segmento	Órgãos
	Defensoria Pública Estadual (DPE); Ministério Público do Estado (MPE); e Justiça Estadual (Vara da Criança).
Órgãos Municipais	Prefeitura Municipal de Boa Vista; Secretaria Municipal de Obras (SMO); Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Gestão Social (SEMGES); Secretaria Municipal de Serviços Público e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Agricultura e Assuntos Indígenas; Guarda Municipal de Boa Vista; e Conselho Tutelar.
Segurança Pública	Polícia Federal (PF); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Força Nacional de Segurança Pública; Polícia Militar de Roraima (PMRR); e Polícia Civil de Roraima (PCRR).
Organismos Internacionais	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Organização Internacional para as Migrações (OIM); Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); ONU Mulheres; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); e <i>United States Agency for International Development/Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA)</i> .
Entidades da Sociedade Civil e Religiosas	Fraternidade-Federação Humanitária Internacional (FFHI); Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI); <i>Norwegian Refugee Council (NRC)</i> ; Fraternidade sem Fronteiras (FSF); <i>Télécoms Sans Frontières (TSF)</i> ; Engenheiros sem Fronteiras (ESF); Serviço Jesuíta a Imigrantes e Refugiados (SJIR); Visão Mundial (WV); Associação de Bem com a Vida (ABV); Pirilampos; Associação Fala Mulher; Jovens com uma Missão (JOCUM); Mises Brasil; Palhaços sem Fronteira; Ação do Coração; Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais (ADRA); e Associação Missão Esperança; Rotary Club; Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente (NECA); Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Companhia Cultural Bola de Meia; Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima; Fundação Fé e Alegria do Brasil (FFAB); Centro de Migração e Direitos Humanos (CMDH); Exército da Salvação; Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH); Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora da CONSOLATA); Igreja Metodista; Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons); Igreja Batista do Calvário; Cáritas Diocese de Roraima; Pastoral Universitária; Pastoral do Imigrante; e Pastoral da Criança.
Empresas Privadas	Linhas Aéreas Azul; Gol Linhas Aéreas Inteligentes; LATAM Airlines Brasil; e M3 Comunicação e Marketing.

Fonte: KANAAN, 2019. Adaptada pelo autor.

A Força-Tarefa Logística Humanitária para o estado de Roraima estabeleceu seu posto de comando na cidade de Boa Vista, contando com a participação de 500 militares das Forças Armadas (DE OLIVEIRA, 2018). Esses militares operam em sistema de rodízios trimestrais, dedicando-se diariamente às ações de acolhimento dos migrantes venezuelanos. Dada a significativa influência do aumento do fluxo migratório venezuelano nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, a Força-Tarefa implantou uma base em cada uma dessas localidades, conforme representado na figura 14.

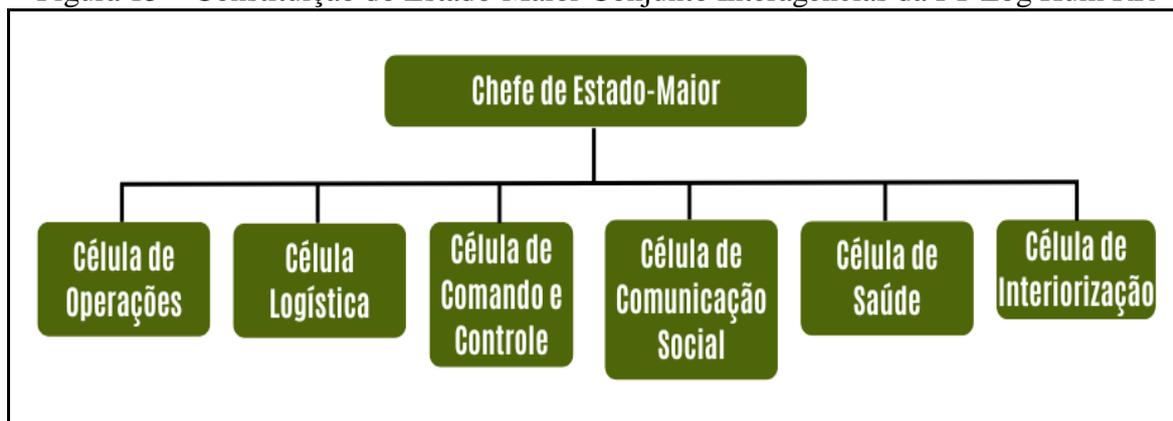
Figura 14 – Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária



Fonte: DE OLIVEIRA, 2018. Adaptada pelo autor.

Com o intuito de facilitar o planejamento e a execução das ações, foi estabelecido um Estado-Maior Conjunto Interagências, cuja composição está delineada na figura 15. Esse Estado-Maior oferece apoio ao Coordenador Operacional da Força-Tarefa, mantendo-o atualizado sobre o desenvolvimento dos eventos e os resultados alcançados nas ações em andamento.

Figura 15 – Constituição do Estado-Maior Conjunto Interagências da FT Log Hum RR



Fonte: DE OLIVEIRA, 2018. Elaborada pelo autor em <https://canva.com/>

A estruturação em células que integram o Estado-Maior Conjunto Interagências da Força-Tarefa Logística Humanitária é detalhadamente descrita na tabela 8, conforme estabelecido na metodologia delineada pelo manual “MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas”<sup>48</sup> (BRASIL, 2020a).

Tabela 8 – Composição das células do Estado-Maior Conjunto Interagências da FT Log Hum RR

<b>Célula</b>	<b>Atividade</b>
Célula de Operações	Responsável por congregar as Seções de Inteligência, de Operações, de Operações Futuras, de Operações Psicológicas e de Assuntos Cíveis. É responsável, ainda, por ações relacionadas à coordenação, ao controle e à sincronização de todas as ações conduzidas pelos vetores (civil e militar) envolvidos.
Célula Logística	Responsável pela coordenação, o controle e a sincronização da logística no ambiente interagências. Congrega as atividades logísticas da Seção de pessoal e de finanças da operação.
Célula de Comando e Controle	Responsável por estruturar o sistema de coordenação, comunicações, controle e inteligência. Tem a missão de gerenciar o sistema e os meios de tecnologia da informação e comunicações empregados na coordenação das ações conduzidas no ambiente interagências, para proporcionar consciência situacional ao coordenador operacional.
Célula de Comunicação Social	Responsável por preservar e fortalecer a imagem de todos os participantes, particularmente das Forças Armadas, perante a sociedade brasileira e diante da comunidade internacional, destacando os aspectos positivos da ação humanitária no decorrer da Operação Acolhida. Permeia todas as estratégias de emprego, catalisando a opinião pública.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2**. 2. ed. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2023.

<b>Célula</b>	<b>Atividade</b>
Célula de Saúde	Responsável pela coordenação de todas as atividades de apoio de saúde a serem prestadas na Operação Acolhida aos migrantes venezuelanos pelas Forças Armadas e agências.
Célula de Interiorização	Responsável pela coordenação do processo de transferência dos venezuelanos para outros estados e cidades brasileiros, por meio de um cadastramento (banco de dados) e uma triagem final, permitindo, assim, sua inclusão socioeconômica na sociedade brasileira.

Fonte: BRASIL, 2020a. Adaptada pelo autor.

O planejamento da Operação Acolhida foi fundamentado em três pilares estratégicos: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. O ordenamento da fronteira refere-se à organização do fluxo migratório venezuelano a partir da chegada do migrante à fronteira em Pacaraima. As agências de controle migratório, inicialmente carentes de servidores e infraestruturas adequadas para lidar com o expressivo aumento de venezuelanos ingressando diariamente no Brasil, demandaram a criação de uma estrutura física e de recursos humanos capaz de atender a essa nova realidade.

O segundo pilar, denominado “abrigamento”, compreende a oferta de condições dignas de alojamento, alimentação e suporte médico aos migrantes venezuelanos desassistidos. Antes do início da Operação Acolhida, esses migrantes passaram a estabelecer acampamentos de maneira desordenada em espaços públicos nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. A retirada dessas pessoas das ruas, proporcionando-lhes abrigos de qualidade, revelou-se como uma medida fundamental para o êxito da operação.

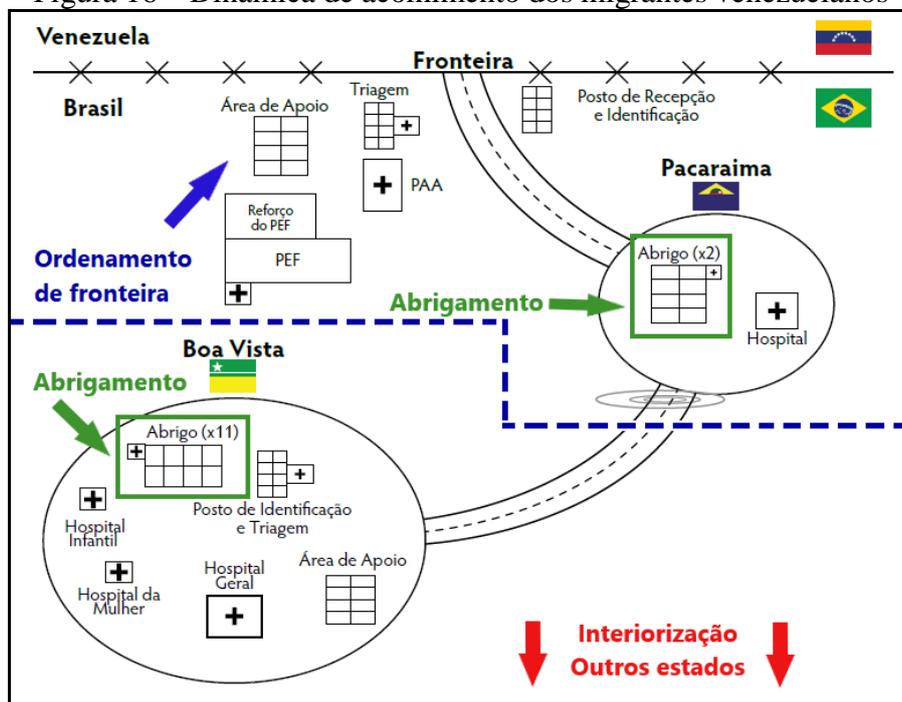
O terceiro e derradeiro pilar, denominado “interiorização”, refere-se ao processo de distribuição da população de migrantes venezuelanos para outros estados do Brasil. Desde as fases iniciais do planejamento, esse processo foi reconhecido como um elemento crítico, considerando a limitação de vagas nos abrigos de Pacaraima e Boa Vista, bem como a perspectiva de que o fluxo migratório venezuelano em direção ao Brasil não apresentará reduções significativas em curto prazo.

#### 4.3.1 ORDENAMENTO DA FRONTEIRA

Anteriormente ao afluxo migratório, o controle de entrada e saída estava centralizado nas instalações da Polícia Federal (PF). Entretanto, com o desencadeamento da Operação Acolhida, tornou-se imperativo organizar a fronteira, uma vez que um considerável contingente de pessoas aguardava em extensas filas, nas ruas e espaços públicos de Pacaraima, à espera de atendimento e imunização. A partir desse momento, a

concepção global da dinâmica de acolhimento dos migrantes venezuelanos que ingressam no Brasil passou a ser implementada conforme ilustrado na figura 16.

Figura 16 – Dinâmica de acolhimento dos migrantes venezuelanos



Fonte: DE OLIVEIRA, 2018. Adaptada pelo autor.

Após transpor a fronteira Brasil-Venezuela, o migrante venezuelano dirige-se prontamente ao Posto de Recepção e Identificação (PRI), mobiliado pelas Forças Armadas brasileiras, em colaboração com diversos órgãos e agências, tais como a Polícia Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ACNUR e Organização Internacional para as Migrações.

Já no Posto de Recepção e Identificação, procede-se à saudação aos migrantes venezuelanos, fornecendo-lhes as orientações indispensáveis. Nesse contexto, são identificados e submetidos à imunização, enquanto, perante a Polícia Federal, órgão brasileiro responsável pelo controle migratório, declaram o propósito de sua entrada no território brasileiro, seja para fins turísticos, solicitação de residência temporária ou busca de refúgio. Independentemente da motivação, todos os migrantes recebem diretrizes das equipes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados acerca dos direitos dos solicitantes de refúgio, bem como da Organização Internacional para as Migrações sobre os direitos dos migrantes convencionais.

Em colaboração com a Polícia Federal, a Defensoria Pública da União (DPU) desempenha um papel crucial ao assegurar a entrada de pessoas em território brasileiro de maneira segura, regular e organizada. Além disso, concentra esforços na prevenção de situações relacionadas ao tráfico de pessoas, com especial atenção a crianças e adolescentes desprovidos de documentos ou separados de seus pais, conforme preconizado pela Resolução Conjunta CONANDA/CONARE/CNIg/DPU nº 01, de 09 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017d).

Figura 17 – Migrantes venezuelanos atravessando a fronteira em Pacaraima



Fonte: POTTER, 2019. Extraída pelo autor.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) desempenha a função de verificar o histórico vacinal de cada migrante venezuelano. No caso de ausência de comprovação de vacinação, o migrante é submetido à administração de uma dose da vacina tríplice viral, conferindo proteção contra sarampo, caxumba e rubéola, além de uma dose contra a febre amarela. Essa medida visa estabelecer uma barreira sanitária para impedir a entrada e disseminação de doenças no território brasileiro. Destaca-se que, no ano de 2018, anterior ao início da Operação Acolhida, diversos casos de sarampo foram notificados nos hospitais de Boa Vista, ressaltando a importância dessas ações preventivas diante de doenças previamente erradicadas no Brasil desde 2016.

No que concerne a essa imunização, conforme as leis vigentes no Brasil, não existe uma imposição obrigatória de vacinação, mas sim uma recomendação. Entretanto, os indivíduos que buscam residência temporária ou refúgio e desejam prosseguir no fluxo

estão sujeitos à obrigatoriedade de vacinação, especificamente contra febre amarela e tríplice viral. A responsabilidade pela vacinação dos migrantes venezuelanos recai sobre o Ministério da Saúde, enquanto à ANVISA cabe a emissão da carteira internacional de vacinação para aqueles que solicitarem esse documento (BRIZOLARA; LIMA, 2021).

Os migrantes venezuelanos que manifestarem alguma condição médica adversa são encaminhados ao Posto de Atendimento Avançado (PAA), uma estrutura médica de campanha provida de profissionais, tais como médicos, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros militares. O PAA dispõe de 20 leitos destinados à internação de pacientes com doenças de baixa e média complexidade. No caso de a capacidade do PAA estar integralmente ocupada, os pacientes são direcionados ao Hospital de Pacaraima, o qual também é equipado com profissionais médicos militares. Quanto aos migrantes que apresentam enfermidades de alta complexidade, estes são encaminhados imediatamente ao Hospital Geral de Roraima, localizado em Boa Vista (BRIZOLARA; LIMA, 2021).

O migrante venezuelano, ao passar pelo Posto de Recepção e Identificação, recebe um lanche e uma sopa, uma vez que muitos chegam ao local com necessidade de se alimentar. Este posto é equipado com bebedouros, instalações sanitárias, bancos, guarda-volumes e oferece também um serviço de restabelecimento de laços familiares por meio de ligações telefônicas, disponibilizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Ao término do atendimento, os turistas podem prosseguir em sua viagem, enquanto os migrantes que desejam requerer refúgio ou residência temporária são encaminhados para outra instalação da Operação Acolhida, denominada Posto de Triagem ao Posto de Triagem.

No Posto de Triagem (P Trg) de Pacaraima, são disponibilizados serviços de guarda-volumes e triagem preliminar, de acordo com as solicitações apresentadas pelos migrantes. No caso da solicitação de refúgio, o ACNUR presta assistência no preenchimento do formulário, que é realizado de forma manual. Para solicitações de residência temporária, a OIM é responsável pelo preenchimento do formulário online. Posteriormente, a Polícia Federal realiza a identificação biométrica e emite o protocolo do pedido de refúgio ou residência temporária.

Após a obtenção da documentação migratória, o migrante encaminha-se para a sala da Receita Federal, onde suas bagagens são sujeitas a inspeção. Durante esse processo, são confeccionados os documentos essenciais para o estabelecimento de relações trabalhistas, a

exemplo da carteira de trabalho e do cadastro de pessoa física (CPF). Adicionalmente, é oferecida outra refeição.

Figura 18 – Recepção dos migrantes venezuelanos em Pacaraima



Fonte: BRASIL, 2020b. Extraída pelo autor.

No que diz respeito aos procedimentos legais para a regularização migratória, a resposta por parte do Brasil foi prontamente efetuada. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) expediu a Resolução Normativa nº 126, datada de 2 de março de 2017, viabilizando a concessão de residência temporária aos venezuelanos (BRASIL, 2017e). Indivíduos desprovidos de recursos financeiros são isentos das taxas associadas ao processo, conforme estabelecido pela nova Lei de Migrações. O procedimento de solicitação de refúgio também foi otimizado, com a emissão imediata do CPF e facilitação do acesso para obtenção da carteira de trabalho, elementos fundamentais que, como anteriormente discutido, conferem aos migrantes venezuelanos a oportunidade de inserção no mercado de trabalho brasileiro (JAROCHINSKI; ABRAHÃO, 2019).

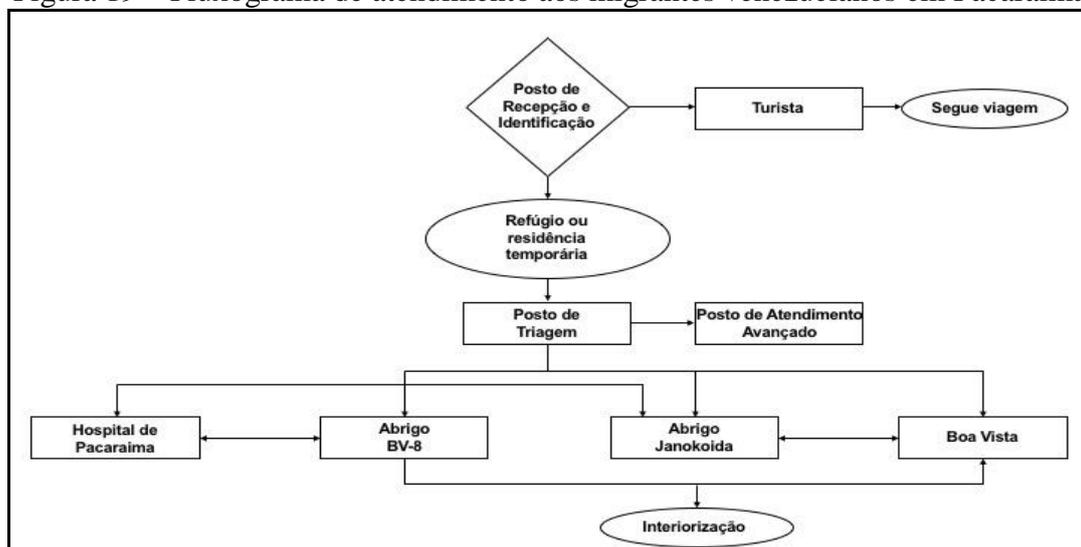
No Posto de Triagem, diversas agências desempenham seus serviços, ampliando o suporte oferecido aos migrantes venezuelanos. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) oferece serviços similares aos prestados no Posto de Recepção e Identificação. O UNICEF e a Organização da Sociedade Civil (OSC) ‘Visão Mundial’ colaboram na operação de um ambiente acolhedor destinado às crianças. O Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) concentra-se em atender públicos considerados mais vulneráveis,

como gestantes, indivíduos enfermos e membros da comunidade LGBTQIA+. Além disso, os Ministérios da Cidadania e da Mulher, Família e Direitos Humanos dedicam-se a casos de vulnerabilidade mais acentuada.

Após a conclusão do processo de triagem, os indivíduos desprovidos de recursos para seguir por conta própria até Boa Vista ou outro destino são direcionados a um abrigo de trânsito denominado ‘BV-8’, com capacidade para 600 pessoas. Nesse local, são fornecidas refeições (café da manhã, almoço e jantar), instalações sanitárias, tanques para lavagem de roupa, atendimento de saúde e segurança (KANAAAN, 2019).

No abrigo de trânsito BV-8, os migrantes e refugiados venezuelanos aguardam oportunidades de alojamento nos abrigos disponíveis em Boa Vista, sendo transferidos quando há vagas disponíveis. No caso dos migrantes venezuelanos de origem indígena, são encaminhados para o Abrigo Janokoida, em Pacaraima, ou para o Abrigo Pintolândia, em Boa Vista.

Figura 19 – Fluxograma de atendimento aos migrantes venezuelanos em Pacaraima



Fonte: SILVA; GOMES, 2021.

No contexto desse ordenamento da fronteira realizado no município de Pacaraima, destaca-se a presença de uma base de apoio destinada à Força-Tarefa e às agências, situada na área do 3º Pelotão Especial de Fronteira (PEF). Essa instalação compreende alojamentos, banheiros em contêineres, refeitórios, área de recreação, salas de briefing e depósitos.

A disposição de toda a estrutura mencionada, visando viabilizar o ordenamento da fronteira, como um dos pilares fundamentais da Operação Acolhida em Pacaraima, foi configurada conforme ilustrado na tabela 9 e na figura 20:

Tabela 9 – Quadro estrutural da Operação Acolhida em Pacaraima

<b>Instalação</b>	<b>Local</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Mobiliado</b>	<b>Atividade Executada</b>
Posto de Recepção e Identificação (PRI)	Pacaraima	Identificar motivo de ingresso (turismo, residência temporária ou refúgio).	- FA; - PF; - ANVISA; - ACNUR e - OIM.	- Recepção e orientação - Identificação e controle de entrada (PF) - Verificação da situação de vacinas - Oferecimento de alimentação
Posto de Triagem (P Trg)		Realizar o cadastramento, inspeção de bagagens, confecção de documentos.	- FA; - PF; - RFB; - ACNUR; - OIM; - MS; - MDS; - MDH - UNFPA; - UNICEF.	- Cadastramento dos imigrantes com biometria solicitantes de residência temporária e refúgio - Inspeção das bagagens - Regularização migratória - Confecção dos documentos. - Inspeção fitossanitária e imunização - Proteção e defesa de direitos - Atividades com crianças - Oferecimento de outra refeição
Posto de Atendimento Avançado (PAA)		Atendimento médico emergencial de baixa e média complexidade.	Estrutura hospitalar de campanha mobiliada por militares da área de saúde.	- Triagem sanitária - 20 leitos para internação
3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF)		- Executar, coordenar e controlar as ações táticas referentes ao ordenamento da fronteira - Suporte estrutural Op Acolhida	- FA; - PF; - PM; - Agências.	- Patrulhamento - Postos de bloqueio e controle de estradas - Suporte estrutural à Operação Acolhida

Fonte: BRASIL, 2022c. Adaptada pelo autor.

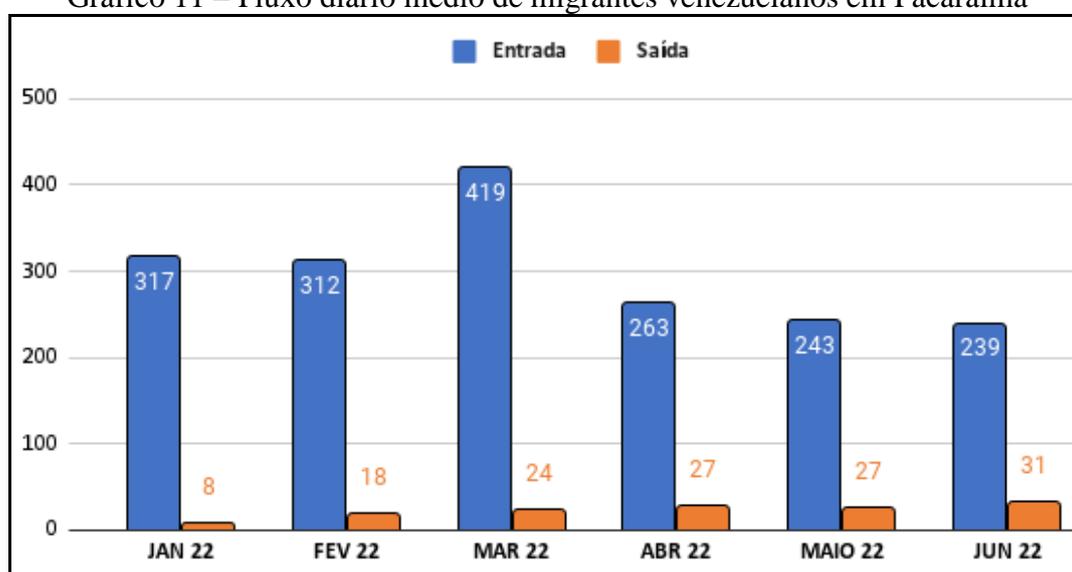
Figura 20 – Instalações da Operação Acolhida em Pacaraima



Fonte: Google Earth®, 2023. Extraída e adaptada pelo autor.

Com o propósito de exemplificar as recentes iniciativas conduzidas pelo governo brasileiro, em conjunto com organismos internacionais, com o intuito de ordenar a fronteira entre o Brasil e a Venezuela e dimensionar o fluxo médio diário de migrantes venezuelanos que atravessaram Pacaraima ao longo do primeiro semestre de 2022, torna-se imperativa a observação o gráfico 11:

Gráfico 11 – Fluxo diário médio de migrantes venezuelanos em Pacaraima



Fonte: BRASIL, 2022c

#### 4.3.2 ABRIGAMENTO

Diante da condição de vulnerabilidade das pessoas desassistidas nas vias públicas e dos efeitos impactantes na comunidade local, emergiu, de certa maneira, uma urgência quanto ao abrigo. Este cenário demandou uma significativa mobilização por parte dos envolvidos na Operação Acolhida, visando fornecer uma resposta ágil à situação caótica que afligia as cidades de Pacaraima e Boa Vista.

No âmbito da Operação Acolhida, Pacaraima abriga dois abrigos destinados aos migrantes, enquanto Boa Vista concentra um total de onze abrigos. A capacidade total de acolhimento atinge aproximadamente mil pessoas em Pacaraima e cerca de 5 mil em Boa Vista (ACNUR, 2020). Cada um desses abrigos foi construído ou readequado pelos militares da Força-Tarefa Logística Humanitária, com colaboração da engenharia do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, uma unidade do Exército sediada em Boa Vista. Essas instalações seguem as diretrizes estabelecidas pelo ACNUR, respeitando critérios como dimensões, espaçamento entre as habitações, áreas comuns, quantidade de banheiros, entre outros.

É necessário destacar que ACNUR estima que 60% dos refugiados e 80% dos deslocados no mundo residem em áreas urbanas. Muitos evitam estabelecer-se em campos localizados fora dessas áreas devido à escassez de oportunidades de emprego (PARK, 2016). Em consonância com essa realidade, todos os abrigos implementados pela Operação Acolhida foram edificados em áreas urbanas, em contraste com a abordagem adotada por outros países. Apesar de gerar desconforto para a população circunvizinha, uma situação que é atenuada pela atuação da Célula de Operações Psicológicas, essa estratégia permite que os residentes nos abrigos tenham maior integração no mercado de trabalho, tanto no âmbito formal quanto informal, além de facilitar o acesso ao sistema educacional.

Para cada abrigo, foi considerado o perfil do ocupante. Os abrigos Janokoida e Pintolândia são destinados à população indígena. Os abrigos São Vicente 1, São Vicente 2, Nova Canaã, Latife Salomão e Rondon 1 são exclusivamente designados para famílias. O abrigo Santa Tereza e Rondon 3, este último sendo o maior abrigo para refugiados e migrantes na América Latina, destinam-se a famílias e adultos sem filhos menores. O abrigo Tancredo Neves é destinado exclusivamente a homens desacompanhados, enquanto o abrigo Jardim Floresta é destinado a casais sem filhos e membros da comunidade LGBTQIA+. Por fim, o alojamento BV8, localizado em Pacaraima, atua como um abrigo de trânsito, enquanto o abrigo Rondon 2 é direcionado para pessoas que estão prontas para

serem interiorizadas. A capacidade dessas instalações varia de 300 a 1.300 vagas, com a possibilidade de ampliação em alguns casos, resultando em uma capacidade total para abrigar 6.750 pessoas, conforme apresentado na tabela 10 (ACNUR, 2020).

Tabela 10 – Abrigos utilizados na Operação Acolhida

<b>Local</b>	<b>Abrigo</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Capacidade</b>
<b>Boa Vista</b>	Pintolândia (indígenas)	Abrigar migrantes de origem <b>indígena</b>	640
	Tancredo Neves	Abrigar migrantes <b>não indígenas – adultos</b>	300
	Jardim Floresta	Abrigar <b>casais sem filhos</b> e membros da comunidade <b>LGBTQIA+</b>	460
	São Vicente 1	Abrigar migrantes de origem <b>não indígenas – famílias</b>	300
	São Vicente 2		300
	Nova Canaã		350
	Latife Salomão		500
	Rondon 1		500
	Santa Tereza	Abrigar migrantes de origem <b>não indígenas – famílias e adultos</b>	500
	Rondon 3		1.300
Rondon 2	Abrigar migrantes de origem <b>não indígenas – abrigo de trânsito para a interiorização</b>	600	
<b>Pacaraima</b>	Janokoida (indígenas)	Abrigar migrantes de origem <b>indígena</b>	400
	BV-8	Abrigar migrantes de origem <b>não indígenas</b> (abrigo de trânsito)	600
<b>Total</b>			<b>6.750</b>

- Os abrigos seguem o padrão previsto nas publicações do ACNUR.
- Os militares da Operação Acolhida oferecem todo o apoio logístico necessário ao funcionamento dos abrigos, tais como obras e reparos de engenharia, segurança externa e interna, atenção médica e alimentação.
- No tocante ao apoio de alimentação, a FT Log Hum fornece refeições quentes para os abrigos ocupados não indígenas e gêneros secos para os indígenas.
- Atividades desenvolvidas nos abrigos: três refeições por dia; distribuição de alimentos em abrigos indígenas; distribuição de kits de higiene pessoal e limpeza, fraldas; limpeza diária, aulas de português; atividades com crianças; atividades culturais, lúdicas e recreativas; fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena Warao; provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela; proteção e defesa de direitos e segurança 24h (BRASIL, 2022c).

Fonte: ACNUR, 2020. Adaptada pelo autor.

Cada abrigo é gerido por uma OSC contratada pelo ACNUR. Atualmente, as OSCs responsáveis pela administração dos abrigos incluem a Fraternidade Internacional Humanitária, Fraternidade sem Fronteiras, Associação de Voluntários para o Serviço Internacional e o Conselho Norueguês de Refugiados. As Forças Armadas, por sua vez, desempenham um papel crucial ao fornecer apoio logístico essencial para o funcionamento dos abrigos, abrangendo áreas como alimentação, atendimento médico, segurança interna e externa, melhorias e reformas na infraestrutura, bem como suporte à gestão.

Figura 21 – Habitações em abrigo da Operação Acolhida



Fonte: ACNUR, 2022a. Extraída pelo autor.

Quanto ao suporte alimentar, a Força-Tarefa Logística Humanitária providencia refeições quentes para os abrigos destinados a não indígenas, enquanto os abrigos para indígenas recebem gêneros secos, adaptados às suas práticas culinárias. No intervalo compreendido entre 20 de março e 20 de agosto de 2018, foram distribuídas nos abrigos da Operação Acolhida 1.029.000 refeições quentes e mais de 120 toneladas de produtos alimentares secos (DE OLIVEIRA, 2018).

Figura 22 – Abrigo Rondon 3 (capacidade para 1.300 pessoas)



Fonte: Google Earth®, 2023. Extraída pelo autor.

A entrada nos abrigos ocorre de duas maneiras: por meio da transferência do alojamento BV-8 ou ao passar pelo Posto de Triagem em Boa Vista. Este posto foi estabelecido com o propósito de centralizar os principais serviços necessários a um refugiado ou residente temporário. Nele, são disponibilizados todos os serviços presentes no Posto de Triagem de Pacaraima, acrescidos de atividades como vacinação, emissão de Carteira de Trabalho e processos de interiorização. Adicionalmente, o posto atua na renovação de documentos migratórios.

Tabela 11 – Quadro estrutural da Operação Acolhida em Boa Vista

<b>Instalação</b>	<b>Local</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Mobiliado</b>	<b>Atividade Executada</b>
1ª Brigada de Infantaria de Selva	Boa Vista	Identificar motivo de ingresso (turismo, residência temporária ou refúgio).	- Exército - Agências	- Supervisão, coordenação e controle do ordenamento da fronteira por meios da Operação Controle - Suporte logístico e administrativo à Operação Acolhida
Posto de Triagem (P Trg)		Realizar o cadastramento, inspeção de bagagens, confecção de documentos (carteira de	- FA - PF - RFB - ACNUR - OIM - MS - MDS	- Cadastramento dos imigrantes com biometria solicitantes de residência temporária e refúgio - Inspeção das bagagens - Regularização migratória - Confecção dos documentos - Inspeção fitossanitária e

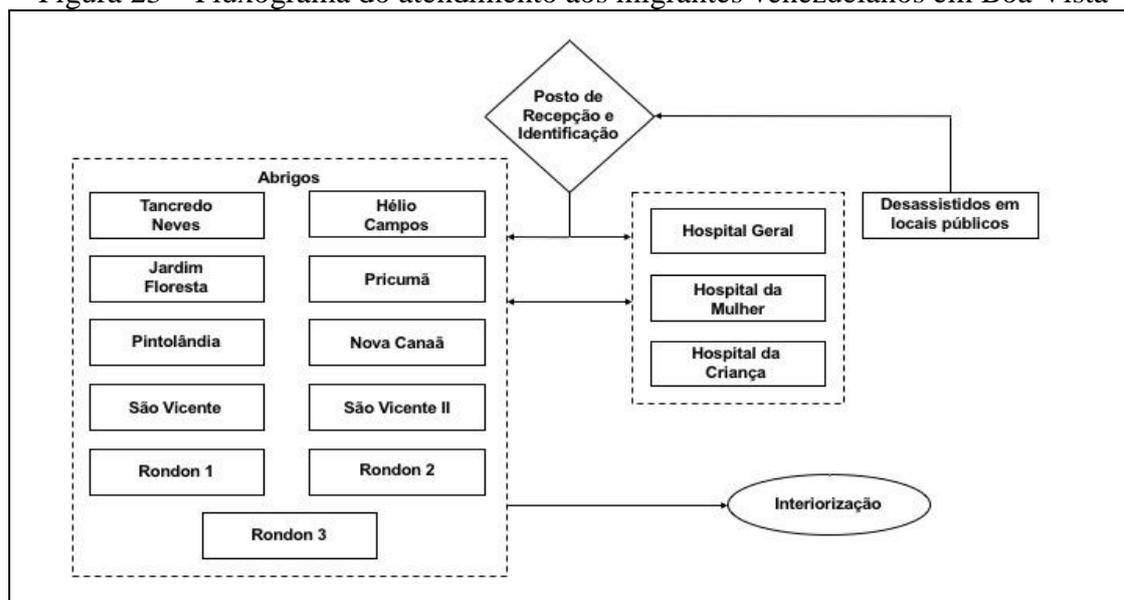
<b>Instalação</b>	<b>Local</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Mobiliado</b>	<b>Atividade Executada</b>
		trabalho), vacinação, interiorização e renovação de documentos migratórios.	- MDH - UNFPA - UNICEF	imunização - Atendimento social - Proteção e defesa de direitos - Atividades com crianças - Vacinação, emissão de Carteira de Trabalho e Interiorização - Renovação de documentos migratórios
Ala 7		Apoio logístico à Operação Acolhida.	- FAB - Agências	- Apoio logístico de alimentação e preparação de material

Fonte: BRASIL, 2022c. Adaptada pelo autor.

Com o intuito de conferir um mínimo de dignidade às pessoas desassistidas que aguardam vagas nos abrigos, a Força-Tarefa promoveu o ordenamento da Rodoviária Internacional de Boa Vista, que representa o principal ponto de encontro dos venezuelanos. Nos arredores da rodoviária, diversas instalações provisórias foram estabelecidas, incluindo um Posto de Informações operado por funcionários da OIM, ACNUR e *Télécoms Sans Frontières*. Este posto viabiliza a restabelecimento dos laços familiares por meio de chamadas telefônicas, assemelhando-se à iniciativa do CICV em Pacaraima.

Simultaneamente, foi implementada uma infraestrutura composta por um serviço de guarda-volumes administrado pelas Forças Armadas, além de dois ambientes destinados a crianças, supervisionados pelo UNICEF e pela OSC ‘Visão Mundial’. Um espaço designado para doações de voluntários foi estabelecido, onde as Forças Armadas asseguram a distribuição de maneira segura. A infraestrutura inclui ainda chuveiros para higiene, tanques para lavagem de roupas, fornecimento de água potável, instalações sanitárias móveis e uma área coberta para pernoite, na qual barracas “tipo iglu” são disponibilizadas para crianças e adultos vulneráveis. Por fim, destaca-se a presença de um campo de futebol e vôlei, acompanhado da execução de um projeto social voltado para crianças em situação de rua, inclusive com a participação de crianças brasileiras.

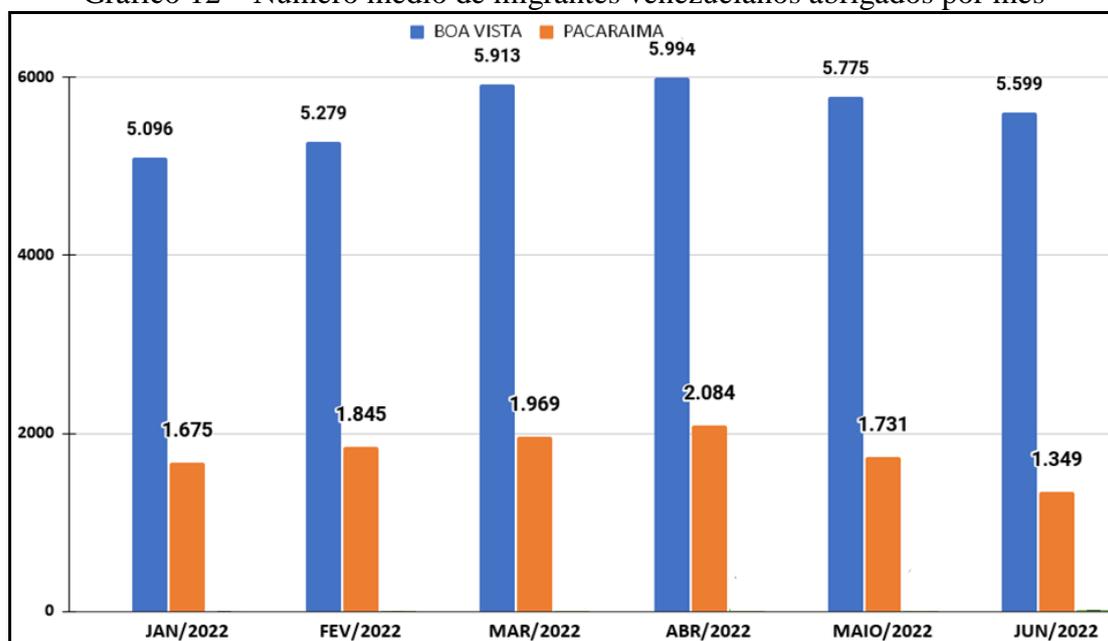
Figura 23 – Fluxograma do atendimento aos migrantes venezuelanos em Boa Vista



Fonte: SILVA; GOMES, 2021.

Com o intuito de exemplificar os esforços mais recentes empreendidos pelo governo brasileiro, em colaboração com organizações internacionais, para acolher os migrantes venezuelanos nos municípios de Pacaraima e Boa Vista ao longo do primeiro semestre de 2022, torna-se necessário analisar o gráfico 12.

Gráfico 12 – Número médio de migrantes venezuelanos abrigados por mês



Fonte: BRASIL, 2022c

Diante da condição de vulnerabilidade dos migrantes venezuelanos em espaços públicos, a estratégia de abrigo emergiu como um componente essencial para conferir dignidade a essas pessoas e atenuar os desafios decorrentes da ocupação desordenada, a qual resultava em uma situação caótica nas cidades de Pacaraima e Boa Vista.

#### 4.3.3 INTERIORIZAÇÃO

A Convenção de 1951, um instrumento reconhecido como não vinculante no contexto do Direito Internacional dos Refugiados, pode ser identificada como gênese do processo de interiorização. Isso se fundamenta no preâmbulo da referida convenção, que aborda a necessidade do estabelecimento de parcerias equitativas entre os Estados que servem como primeiro refúgio e aqueles que representam destinos finais (TISSIER-RAFFIN, 2018).

Em consonância com esse enfoque, a Lei brasileira nº 9.474/97, responsável por estabelecer os mecanismos para a implementação da Convenção de 1951, incorporou as denominadas soluções duráveis ao ordenamento jurídico nacional, implementando, inclusive, a noção de responsabilidade coletiva dos Estados (PACHECO, 2021). No âmbito regional, o Plano de Ação México de 2004 delineou três programas, sendo um deles o reassentamento solidário, iniciativa esta apresentada pelo Estado brasileiro.

Conforme discutido anteriormente, a entrada dos migrantes venezuelanos no território nacional tem ocorrido principalmente pelo estado de Roraima, uma localidade que apresenta particularidades relacionadas à sua posição geográfica, infraestrutura elétrica, ordenamento territorial e outras características inerentes à região mais setentrional do Brasil (LEVEL; JAROSCHINSKI, 2019).

Associada às características regionais anteriormente delineadas, a deficiência infraestrutural do estado de Roraima, a sobrecarga do sistema de saúde regional, os desafios na provisão de serviços essenciais, a insegurança e a limitada oferta de oportunidades de emprego tiveram impacto na resposta brasileira (LEVEL; JAROSCHINSKI, 2019).

A proposta subjacente à interiorização dos migrantes venezuelanos baseou-se em premissas fundamentais que incluíam o respaldo jurídico e apoio internacional, a mitigação da pressão na fronteira, a promoção da coesão e segurança regional, a atenuação da

xenofobia, a colaboração interagência e a diminuição da dependência estatal por parte dos migrantes e refugiados.

No processo de concepção de uma estratégia para mitigar a questão da pressão no estado de Roraima, foram identificadas três soluções consideradas duráveis e alinhadas com a política migratória internacional: o repatriamento voluntário, a integração local e o reassentamento (ORCHAD, 2007).

Tabela 12 – Soluções duráveis

<b>Solução durável</b>	<b>Definição</b>
Repatriamento voluntário	A partir do momento que seu país de origem retorna a situação de paz e dignidade, os refugiados podem solicitar a proteção de sua pátria.
Integração local	Quando os refugiados se integram ao país de acolhimento nos plano jurídico, econômico e social podendo requerer proteção.
Reassentamento	Após um processo seletivo, os refugiados são transferidos do país de primeiro refúgio a outro que tenha aceitado acolher essas pessoas na condição de residente permanente.

Fonte: ACNUR, 2023c. Adaptada pelo autor.

Entre as três soluções duráveis apresentadas, a integração local é a única resposta que depende exclusivamente do Estado acolhedor. Nesse contexto, o governo brasileiro optou por priorizar a integração local, considerando a prolongada duração da crise venezuelana e a autonomia do governo brasileiro ao adotar essa política. Contudo, a operacionalização dessa integração local foi efetivada por meio da interiorização no território brasileiro, levando em consideração as características regionais e econômicas específicas do estado de Roraima, e, sobretudo, a capacidade do Brasil de absorver, em outras unidades da federação, o fluxo de migrantes, dada a extensão territorial do país.

A interiorização consiste no deslocamento voluntário dos migrantes e refugiados venezuelanos para outras unidades federativas, seguindo diretrizes elaboradas pelo governo federal em coordenação com governos estaduais e municipais, bem como em colaboração com organismos internacionais e entidades da sociedade civil. Esta ação representa a principal estratégia adotada pelo poder público brasileiro em resposta às complexas situações derivadas do fluxo atípico de venezuelanos para o território nacional.

Dentro do contexto dos três pilares da Operação Acolhida – Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização –, destaca-se que o bom desempenho deste último

é crucial para o êxito global da operação, especialmente quando a principal porta de entrada para o fluxo migratório é um estado com as particularidades de Roraima.

A missão atribuída à Célula de Interiorização compreende a criação de condições propícias para o processo de transferência dos refugiados a outros estados e municípios do Brasil. Tal procedimento envolve a catalogação detalhada dos perfis, a ampliação das oportunidades de inclusão socioeconômica e a facilitação do deslocamento até o destino final.

O contínuo e elevado fluxo de migrantes venezuelanos em direção a Roraima tem sido incessante, resultando na sobrecarga da capacidade de prestação de serviços em diversas áreas nas cidades do estado. Embora as ações emergenciais de assistência para acolhimento, abrigamento e provisão de alimentos aos refugiados e migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade tenham atenuado essa conjuntura.

Conforme o contingente de migrantes venezuelanos expande-se no estado de Roraima, especialmente na cidade de Boa Vista, a dificuldade para alcançar a integração socioeconômica intensifica-se. Simultaneamente, observa-se uma redução na oferta regular dos serviços públicos, abrangendo áreas cruciais como saúde, educação, assistência social e segurança. Esses serviços não apenas são acessados pela população venezuelana, mas também pela comunidade local em Roraima.

Portanto, a movimentação voluntária e planejada dos migrantes venezuelanos para outros estados do Brasil emerge como um aspecto crucial para o êxito da Operação Acolhida. Acredita-se que a transferência de uma porção dessa população, atualmente concentrada em Roraima, para outras unidades federativas, resultaria em condições mais propícias para a obtenção de emprego e integração socioeconômica na sociedade brasileira, além de contribuir para a melhoria do funcionamento dos serviços públicos em Roraima (FRANCHI, 2019).

A primeira ação de interiorização da Operação Acolhida foi realizada em 5 de abril de 2018. Atualmente, o processo conta com a participação direta de diversos órgãos e entidades, incluindo a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Cidadania, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Ministério da Economia, Ministério da Saúde, Ministério das Relações Exteriores, Prefeitura de Boa Vista – RR, Governo do Estado de Roraima, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Organização Internacional para as

Migrações, Fundo de População das Nações Unidas, governos estaduais e municipais receptores de migrantes, e entidades da sociedade civil.

O plano de interiorização foi concebido com base nas seguintes diretrizes: coordenação integrada entre União, Estados e Municípios na prestação de serviços públicos aos migrantes e refugiados; salvaguarda dos migrantes e refugiados, afastando-os de condições desumanas e degradantes; conformidade com os tratados, acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário; reconhecimento dos migrantes e refugiados como titulares de direitos; e consideração da diversidade das necessidades sociais e econômicas dos refugiados e migrantes.

Diante do cenário em que se encontravam os migrantes e refugiados provenientes da Venezuela, no estado de Roraima, foi elaborado o plano de interiorização. Esse plano delineou regras e metodologias para a seleção, deslocamento, abrigamento temporário e inserção socioeconômica dos solicitantes de residência temporária ou refúgio que se encontram em situação de vulnerabilidade no referido estado.

É relevante destacar que o público-alvo da interiorização compreende os venezuelanos que se encontram em condições de vulnerabilidade social, demandando, portanto, o amparo do poder público. É observado que diversos venezuelanos atravessam a fronteira diariamente e iniciam suas jornadas de maneira independente, seja dentro do território brasileiro ou utilizando o Brasil como rota para acessar outras nações, como Argentina, Chile ou Peru (KANAAAN, 2019).

Assim, a interiorização prioriza os migrantes e refugiados que se encontram alojados nos abrigos federais em Roraima, uma vez que tal circunstância denota suas vulnerabilidades e a necessidade de assistência para acolhimento e provisão de alimentos. Entretanto, é importante observar que existem migrantes venezuelanos que residem em habitações alugadas ou enfrentam condições precárias nas ruas, dependendo de doações e do apoio da sociedade civil, e que também podem se beneficiar dessa estratégia.

Previamente à implementação da estratégia de interiorização, o Governo Federal realiza uma articulação política com potenciais estados e municípios de destino para os migrantes e refugiados interiorizados, buscando identificar seu interesse e as redes de serviços disponíveis, tanto públicas quanto privadas. Além das negociações governamentais visando o fornecimento de abrigo temporário e a integração nas políticas públicas existentes, observa-se uma mobilização ativa por parte de entidades da sociedade civil e do setor empresarial (FRANCHI, 2019).

Essa mobilização se torna imperativa para sensibilizar a população acerca do tema e fomentar a receptividade aos migrantes e refugiados. Ao reconhecer o papel histórico e a expertise da sociedade civil na assistência e abordagem das demandas dessas pessoas no país, é também crucial reconhecer a necessidade da participação de todos os agentes associados ao tema, visando fortalecer a rede de apoio a esses migrantes e refugiados. Essa iniciativa parte da premissa de que a sociedade receptora desempenha um papel crucial na interiorização, sendo uma parte essencial do processo de inclusão socioeconômica dos migrantes venezuelanos.

Uma iniciativa adicional consiste na realização de seminários em colaboração com as Federações da Indústria, do Comércio, da Agricultura e o Sistema 'S', com o propósito de apresentar a nova Lei de Migração e esclarecer dúvidas associadas à contratação de migrantes e refugiados. Os seminários buscam sensibilizar e capacitar o setor empresarial para a contratação desse contingente populacional, destacando a simplificação proporcionada pelo novo arcabouço legal migratório, assim como os benefícios advindos dessa inclusão (KANAAAN, 2019).

Durante o evento, são apresentados detalhes sobre o perfil laboral e sociodemográfico dos venezuelanos que atualmente se encontram em Roraima, conforme revelado pela pesquisa conduzida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em 2017, trazida anteriormente, na página 96 deste estudo. Conforme delineado, os resultados dessa pesquisa destacaram que a crise econômica que assola a Venezuela representa o principal motivador para a emigração desses indivíduos. A pesquisa também indicou que a composição do fluxo migratório é predominantemente composta por jovens (72%), do sexo masculino (63%), e solteiros (54%). Além disso, revelou-se um elevado nível de escolaridade, com 78% dos migrantes possuindo ensino médio completo e 32% apresentando formação superior completa ou pós-graduação (JAROCHINSKI; ABRAHÃO, 2019).

Entretanto, a questão do idioma emerge como uma barreira significativa, visto que apenas 23% dos entrevistados declararam fluência em português, enquanto 16% estavam em processo formal de aprendizado do idioma. No tocante às habilidades linguísticas, observou-se que 62% possuíam domínio exclusivo do espanhol. No que diz respeito às mulheres, constatou-se que 42% cruzaram a fronteira com filhos ou encontravam-se gestantes, embora a maioria (54%) tenha ingressado no Brasil desacompanhada (JAROCHINSKI; ABRAHÃO, 2019).

Nesse sentido, a condução de seminários abordando a nova legislação de migração, aliada às reuniões preparatórias, tem direcionado a atenção para iniciativas voltadas à promoção da empregabilidade dos refugiados e migrantes venezuelanos, bem como para a geração de renda. Esse enfoque abrange não apenas a esfera do abrigo, mas também a integração efetiva na rede de políticas públicas, entendida como condição fundamental para o deslocamento bem-sucedido desses migrantes.

A implementação do plano de interiorização é composta por quatro fases distintas: a preparação dos migrantes e refugiados para o deslocamento, a efetivação do deslocamento para outros estados, o acolhimento desses migrantes e refugiados nas cidades de destino e, por último, a promoção de condições propícias para a sua integração socioeconômica na sociedade brasileira. Esse procedimento foi concebido mediante a adoção de critérios e métodos amplamente empregados em programas globais de repatriamento voluntário, reassentamento e integração local, realizados em colaboração entre o ACNUR e a OIM.

A declaração de voluntariedade constitui o instrumento por meio do qual os migrantes e refugiados formalizam o testemunho de sua decisão consciente e espontânea de aderir à estratégia de interiorização. Além dessa declaração de voluntariedade, uma avaliação clínica é conduzida com, no máximo, 72 horas de antecedência ao deslocamento para a interiorização, visando identificar possíveis problemas de saúde que possam constituir obstáculo à viagem. Isso inclui situações como gestantes em estágio avançado. Além disso, a avaliação busca identificar condições de saúde que demandem acompanhamento mais cuidadoso durante todo o processo de interiorização do migrante.

Para efetuar o deslocamento dos migrantes e refugiados, é implementado o transporte aéreo e terrestre com destino às Unidades Federativas que tenham manifestado concordância em recebê-los. O deslocamento pode ser conduzido pela Força Aérea Brasileira (FAB), por voos comerciais ou por via terrestre, sendo a escolha determinada pelo destino específico, o tamanho do grupo, o tipo de abrigo ou moradia, e as características do beneficiário.

A interiorização, enquanto processo de inserção socioeconômica de migrantes venezuelanos situados no estado de Roraima na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro em âmbito nacional, manifesta-se por meio de quatro modalidades distintas: reunião institucional, reunificação familiar, reunificação social e inserção por meio de vagas de emprego.

Figura 24 – Migrantes venezuelanos sendo interiorizados



Fonte: ACNUR, 2022b. Extraída pelo autor.

A modalidade denominada “reunião institucional” na estratégia de interiorização consiste na transferência de migrantes de um abrigo da Operação Acolhida em Roraima para outro abrigo ou casa de acolhimento situada em diferentes estados da federação. Dentre essas casas de acolhimento, algumas são especificamente designadas para acolher indivíduos em condições de extrema vulnerabilidade e risco, abarcando situações como violência sexual, doméstica, intrafamiliar, sujeição a tráfico humano e ameaças de morte. Esse grupo prioritário inclui crianças, mulheres e membros da comunidade LGBTQIA+. A finalidade principal dessa abordagem é transferir esse segmento populacional de um abrigo em Roraima para outras unidades de acolhimento, distribuídas em distintas localidades do país, com o propósito de ampliar a proteção oferecida e fomentar a integração com a rede nacional de casas abrigo e sistemas de proteção.

Essa modalidade de interiorização envolve as moradias fornecidas por entidades da sociedade civil ou entidades religiosas, as quais disponibilizam moradias no município de destino. Nesse contexto, o governo federal assume a responsabilidade pelo apoio ao deslocamento, documentação e preparação para a viagem, além de coordenar as redes locais de serviços públicos, tais como assistência social, saúde e educação, na cidade de destino.

O processo de preparação e deslocamento seguirá uma abordagem semelhante àquela delineada na operacionalização da interiorização, incluindo a etapa inicial de deslocamento para um abrigo de trânsito em Boa Vista (Rondon 2), destinada aos indivíduos que utilizarão os voos fornecidos pela Força Aérea Brasileira. Todos os critérios estabelecidos para a interiorização são aplicáveis aos migrantes e refugiados selecionados por essas entidades. Além da apresentação da declaração de voluntariedade, a entidade que se propõe a acolher o migrante deve formalizar um termo de responsabilidade relacionado ao provimento de moradia.

A reunificação familiar e social são modalidades que objetivam facilitar o encontro entre migrantes e seus familiares ou amigos que já residem regularmente no Brasil e estão dispostos a oferecer suporte habitacional. Estas modalidades seguem os mesmos critérios documentais e de saúde aplicáveis às outras formas de interiorização, acrescidos da necessidade de comprovação do vínculo familiar ou social, residência prévia no país e da disposição da família ou amigos acolhedores em fornecer assistência.

A identificação dos potenciais beneficiários ocorrerá por meio do ACNUR ou de uma entidade da sociedade civil entre a família ou amigos receptores residentes em Roraima. A OIM será responsável pelo contato com a família ou amigos localizados em outros estados, visando confirmar os contatos, verificar os laços afetivos e a efetiva disponibilidade para receber os migrantes. A Cruz Vermelha do Brasil também poderá ser acionada para apoiar na localização de familiares ou amigos residentes no país. O procedimento de preparação e deslocamento seguirá os mesmos moldes anteriormente descritos na operacionalização da interiorização, podendo incluir, ainda, a utilização de voos comerciais para grupos reduzidos e indivíduos.

A inserção por vaga de emprego constitui uma modalidade específica de interiorização, associada à existência de oportunidades laborais previamente identificadas. Essa abordagem visa facilitar o deslocamento de migrantes e refugiados hospedados em abrigos em Roraima que tenham recebido propostas de emprego em outras unidades federativas. As diretrizes referentes à documentação e à avaliação de saúde, aplicáveis nas demais modalidades de interiorização, também são pertinentes a esses casos.

A Força-Tarefa Logística Humanitária, por intermédio de sua célula de interiorização, concebe um procedimento específico para a modalidade de inserção por vaga de emprego. Nesse contexto, realiza a sensibilização de empresas e indústrias, mantendo um banco de dados que cataloga aquelas interessadas em participar do plano,

juntamente com as vagas de emprego disponíveis. Simultaneamente, mantém um banco de dados dos migrantes, categorizando-os conforme suas capacidades e experiências profissionais.

Essa célula desempenha a integração dos dados e as articulações essenciais para a concretização da interiorização dos migrantes selecionados, conforme as vagas oferecidas. Durante o processo, após a entrevista, é estabelecido um pré-contrato que delinea as condições de trabalho, incluindo cargo, salário, jornada de trabalho, benefícios, entre outros aspectos. Desta maneira, todo o procedimento prévio ao embarque é conduzido pelo Ministério da Defesa por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária. A recepção e o acompanhamento no destino são executados pelo Ministério da Cidadania. Todas as fases contam com a colaboração dos demais ministérios participantes do subcomitê de interiorização, conforme suas respectivas demandas.

O Ministério da Economia desempenha um papel colaborativo ao oferecer suporte à Força-Tarefa Logística Humanitária na verificação da idoneidade das empresas e na fiscalização do cumprimento dos critérios estabelecidos nas negociações do pré-contrato de trabalho, o qual é delineado durante o desenvolvimento do processo conduzido pela Força-Tarefa.

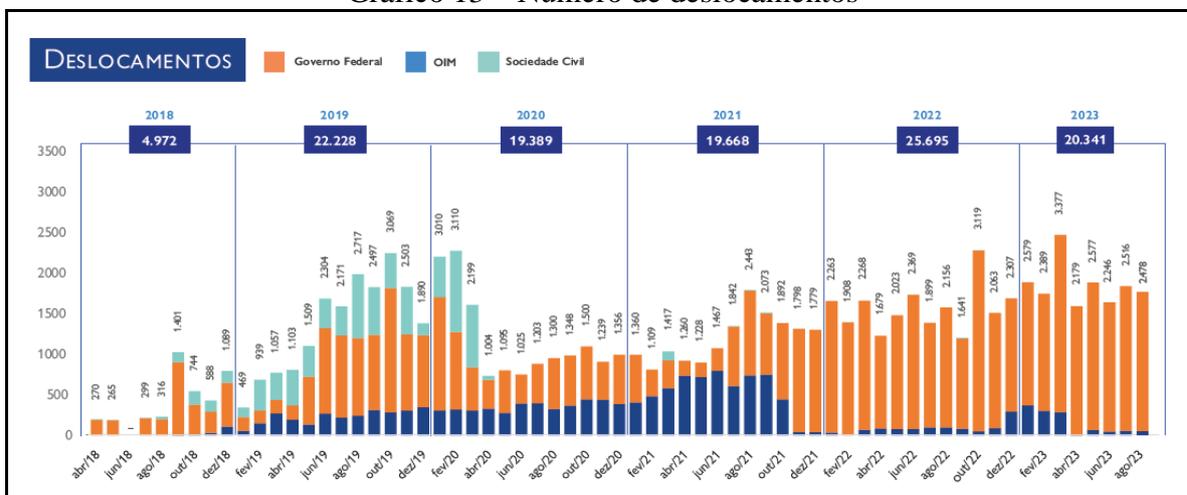
Diversas estratégias são implementadas visando à integração socioeconômica dos migrantes e refugiados venezuelanos, destacando-se, por exemplo, a oferta de bolsas de subsistência para aqueles que, devido a circunstâncias específicas de vulnerabilidade, enfrentam dificuldades em se inserir no mercado de trabalho e permanecem nos abrigos após o período máximo de estada. O ACNUR tem a possibilidade de disponibilizar, mediante avaliação individual em cada caso, apoio financeiro por um período de até três meses, permitindo que o migrante deixe o abrigo e tenha condições de se sustentar enquanto busca meios de subsistência.

Outra iniciativa voltada para a inclusão socioeconômica do migrante venezuelano consiste na intermediação de vagas de trabalho. A responsabilidade pelo cadastramento de todos os migrantes e refugiados no portal Emprega Brasil, inserindo suas informações profissionais para a intermediação de oportunidades de emprego disponíveis na plataforma, é atribuída ao Ministério da Economia. Através desse cadastramento, é possível gerar relatórios que apresentam os perfis profissionais dos migrantes e refugiados, facilitando a identificação daqueles com maior empregabilidade, entre outros aspectos relevantes. Com base nessas informações, estratégias são desenvolvidas para sensibilizar e envolver

empresas interessadas em contratar indivíduos com esses perfis. A realização de seminários sobre a nova lei de migração exemplifica uma ação que promove o tema da contratação de mão de obra migrante.

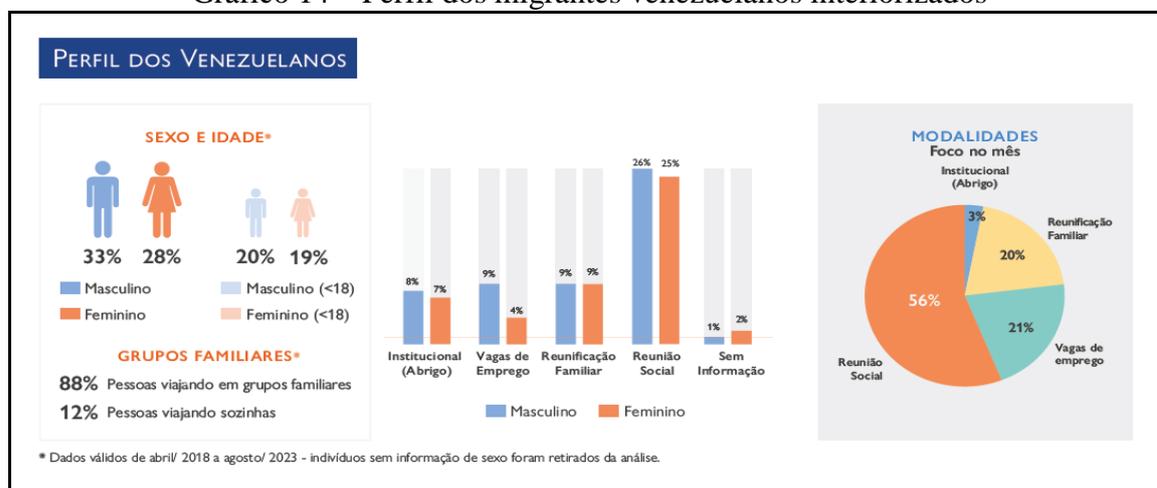
Com o intuito de evidenciar a magnitude da estratégia de interiorização adotada pelo governo brasileiro para mitigar a pressão em Roraima, mediante o deslocamento voluntário dos migrantes venezuelanos para outras unidades federativas, buscando assim uma solução durável para o desafio do intenso fluxo migratório que posicionou o Brasil como um dos principais destinos, a OIM e o ACNUR compilaram dados mais recentes do processo de interiorização, referentes ao período compreendido entre abril de 2018 e agosto de 2023, conforme ilustrado nos gráficos 13 e 14 e na figura 25.

Gráfico 13 – Número de deslocamentos



Fonte: ACNUR; OIM, 2023b.

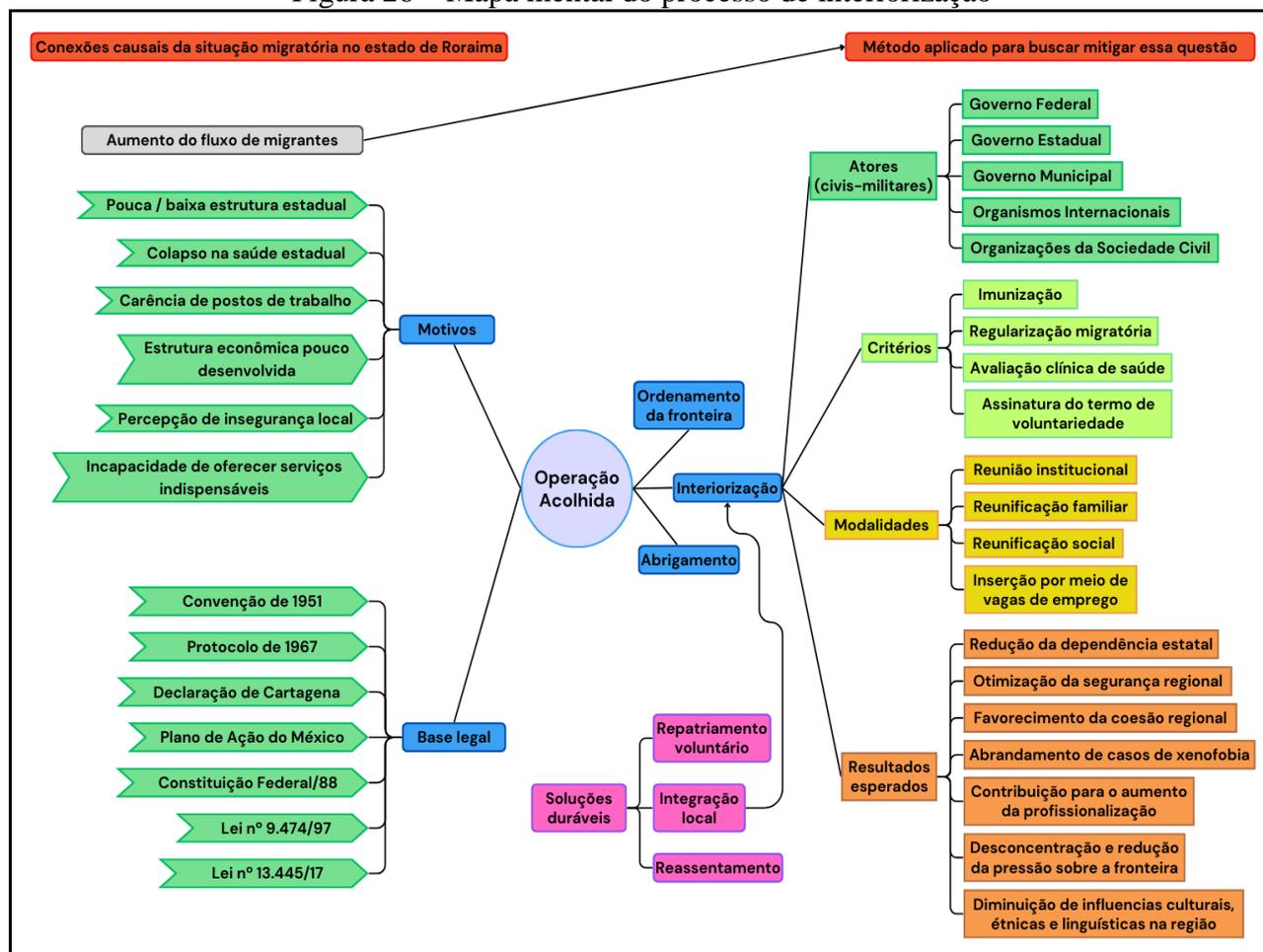
Gráfico 14 – Perfil dos migrantes venezuelanos interiorizados



Fonte: ACNUR; OIM, 2023b.



Figura 26 – Mapa mental do processo de interiorização



Fonte: Elaborada pelo autor em <https://canva.com/>

#### 4.4 LEGADO PARA O PAÍS

As estratégias implementadas frente aos desafios decorrentes da migração venezuelana devem ser analisadas sob uma perspectiva que considere o legado e os aspectos positivos que o fluxo migratório proporcionará ao estado de Roraima e, mais amplamente, ao Brasil. Esses desafios devem ser encarados como uma oportunidade propícia para o avanço no âmbito legal e institucional do país.

A política externa está sendo fortalecida, à medida que o Brasil é reconhecido como exemplo no acolhimento de populações vulneráveis, sendo notado por sua resposta singular no tratamento e na consideração pela dignidade dos migrantes dentro do contexto das ações humanitárias.

Ademais, em relação às requisições de organizações da sociedade civil e de atores não estatais, observou-se que o governo brasileiro desempenhou uma mediação eficiente entre as necessidades destes e os interesses do Estado brasileiro, contribuindo para a

percepção de que o país conta com agentes capacitados para gerenciar potenciais crises que possam surgir.

Os recursos financeiros aplicados pelo governo federal e pelos organismos internacionais resultaram em grande estímulo para a economia do estado de Roraima. Tal impulso chegou ao ponto de esgotar diversos itens no comércio local, gerando uma circulação intensa de mercadorias e serviços. Houve, inclusive, a necessidade de importar produtos de outros estados para atender às demandas decorrentes da Operação Acolhida.

A Operação Acolhida promoveu aprimoramentos na organização da capacitação de mão de obra na região. A célula de interiorização implementou a melhoria na formação de migrantes abrigados na cidade de Boa Vista, atuando na intermediação e coordenação logística para a realização de cursos oferecidos pelo Sistema “S” aos venezuelanos abrigados. Esse processo visa potencializar a interiorização desses migrantes de acordo com a demanda do empresariado em diversas regiões brasileiras, proporcionando mão de obra especializada para outros estados.

Figura 27 – Trabalhador venezuelano interiorizado



Fonte: ACNUR, 2022b. Extraída pelo autor.

A presença ampliada de indivíduos com capacidade de consumo nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, resultante da chegada de militares e civis, juntamente com as demandas por insumos provenientes de empresas contratadas por meio de licitações da Operação Acolhida para a execução de missões locais, propiciou a injeção substancial de capital de giro no comércio local.

Além disso, a Operação Acolhida viabilizou a manutenção da atividade empresarial local. Empresas privadas adaptaram-se para atender às demandas logísticas da operação, permanecendo ativas mesmo durante a crise econômica decorrente do período pandêmico de Covid-19, contribuindo assim para a preservação do emprego dos trabalhadores locais.

Outrossim, a rotatividade de pessoal na operação proporciona que um número maior de indivíduos circule e explore o estado de Roraima, promovendo a divulgação dos pontos turísticos regionais. Desse modo, um legado resultante da Operação Acolhida é a melhoria, ainda que modesta, na economia do turismo local.

Importantes obras estão sendo executadas no estado de Roraima, como a manutenção de áreas sob a responsabilidade da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social - SETRABES, abrangendo abrigos sócio-educativos, abrigos infantis, abrigos destinados à melhor idade e ao público idoso. Adicionalmente, observa-se a instalação de poços artesianos tanto em Boa Vista quanto em Pacaraima, juntamente com serviços de terraplanagem, limpeza, infraestrutura elétrica e saneamento básico nas áreas dos abrigos de acolhimento e seus entornos. Além disso, há melhorias na infraestrutura de fibra ótica em determinadas regiões de Boa Vista e a implantação dessa tecnologia em Pacaraima.

A alocação de uma substancial quantidade de recursos financeiros exerce uma influência expressiva na dinâmica econômica das cidades de Boa Vista e Pacaraima, assim como no estado de Roraima como um todo. Todo esse investimento resulta na geração tanto de empregos diretos quanto indiretos.

A Operação Acolhida, ao viabilizar o ordenamento da fronteira, as iniciativas de acolhimento e o processo de interiorização, removeu mais de 15 mil indivíduos das vias públicas de Pacaraima e Boa Vista. Esse fato desempenhou um papel crucial na drástica redução dos incidentes de xenofobia contra os migrantes venezuelanos em condição de vulnerabilidade, conferindo-lhes a promoção da dignidade humana. No contexto mencionado, a realocação das pessoas vulneráveis, anteriormente ocupando praças e ruas de Boa Vista, para abrigos, deixou como legado estruturas e fomentou a empatia na população de Roraima para com essas pessoas venezuelanas (JAROCHINSKI; ABRAHÃO, 2019).

No que diz respeito ao avanço da urbanização, a Operação Acolhida empreendeu esforços na conservação e aprimoramento de espaços públicos, viabilizando a revitalização de praças previamente ocupadas de forma desordenada por indivíduos desassistidos.

Colaborou para atenuar o impacto adverso no sistema de saúde do estado de Roraima. Equipes de saúde atuam nos abrigos de Boa Vista e Pacaraima, nas especialidades médicas como pediatria, ginecologia e clínica médica, concentrando esforços principalmente na prevenção, oferecendo apoio nutricional em conjunto com a pediatria para casos de crianças com baixo peso, além de desempenhar um papel significativo no acompanhamento pré-natal de gestantes. Com duas equipes de vacinação em Pacaraima e uma em Boa Vista, contribuiu de maneira eficaz para o controle imunológico de diversas doenças presentes na região fronteira do país.

Além disso, as iniciativas humanitárias na região evidenciaram a notável capacidade de mobilização da sociedade brasileira em favor dos migrantes e refugiados. Nesse contexto, as entidades da sociedade civil em diversas partes do país têm se coordenado para enviar consideráveis quantidades de doações a Roraima, deixando como legado a projeção da humanidade inerente à nação brasileira.

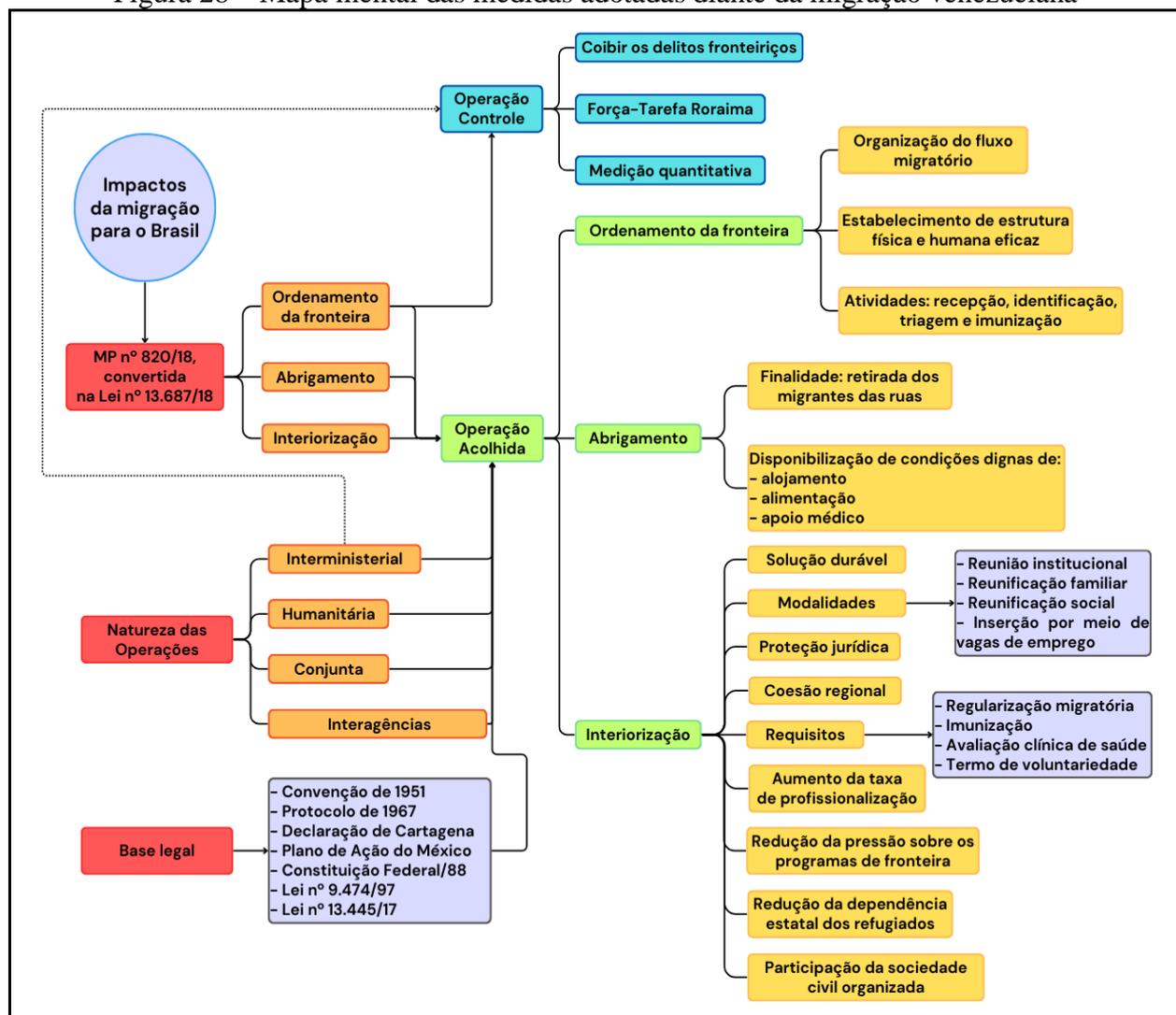
A participação de organismos internacionais oferece aos acadêmicos e estudantes, especialmente na área de direito internacional e relações internacionais, a oportunidade de estabelecer contatos diretos, frequentemente resultando em oportunidades de trabalho ou engajamento em pesquisas nessas áreas de conhecimento.

Com a entrada massiva de migrantes venezuelanos, o estado de Roraima está experimentando um processo de biliguismo, sendo a introdução do idioma espanhol um desenvolvimento inevitável. Tal fenômeno é de significativa relevância cultural.

O aumento do contingente da Força Nacional de Segurança Pública, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal desempenhou um papel fundamental na manutenção de níveis aceitáveis de criminalidade na região afetada pelo fluxo migratório. As atividades desses órgãos de segurança, incluindo rondas e patrulhas, contribuíram para a melhoria do sentimento de segurança no estado de Roraima.

A interação próxima com organismos internacionais, aliada à presença quase diária da mídia internacional, a maioria representando veículos de ampla projeção global, desempenha um papel significativo na projeção extremamente positiva do país no exterior. Essa presença reafirma a tradição histórica e legislativa do Brasil no que diz respeito ao acolhimento e proteção de migrantes e refugiados.

Figura 28 – Mapa mental das medidas adotadas diante da migração venezuelana



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a investigar como se deu a política de acolhimento dos migrantes venezuelanos vindos para o Brasil, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados.

A hipótese sustentada foi a de que o impacto causado pela migração venezuelana tenha sido mitigado pela política de acolhimento adotada pelo Brasil, com a colaboração de organismos internacionais, no contexto da Operação Acolhida, por meio de ações eficazes de controle fronteiriço, abrigamento e interiorização dos migrantes.

Analisando os três capítulos desenvolvidos no trabalho, pode-se concluir que a migração representa um fenômeno complexo, gerando efeitos políticos, econômicos e psicossociais distintos nas regiões de origem, destino e em trânsito. Nas sociedades contemporâneas, a migração assume uma relevância crucial, exercendo impacto direto sobre a governabilidade (BENCHIMOL, 1998).

Almejando atender às demandas jurídicas inerentes a esse complexo fenômeno, a legislação de proteção aos migrantes e refugiados experimentou um avanço significativo, caracterizando-se como um dos principais desafios dos séculos XX e XXI. Muitas famílias e indivíduos têm sido compelidos a abandonar sua terra natal em virtude de fatores como perseguição, conflitos internos e violações generalizadas de direitos humanos. Esta última, na atualidade, emerge como uma das principais causas dos deslocamentos forçados, ao lado de migrações forçadas associadas a fatores ambientais e climáticos (LE PRESTRE, 2001).

Ao cruzarem as fronteiras, essas pessoas são amparados por instrumentos internacionais concebidos, principalmente, no período pós-Segunda Guerra Mundial. Dentre esses, destacam-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que instituiu o Estatuto dos Refugiados, e o Protocolo Adicional de 1967, que ampliou as definições e a assistência aos refugiados.

No contexto regional, o arcabouço jurídico de proteção aos migrantes e refugiados foi predominantemente delineado no final da segunda metade do século XX e no início do século XXI. Destacam-se a Declaração de Cartagena, que ampliou e flexibilizou o conceito de refugiado, e o Plano de Ação México como principais instrumentos jurídicos nesse ramo do direito.

O Brasil, por sua vez, tem dedicado esforços na implementação de dispositivos voltados à proteção de migrantes e refugiados, alinhados aos instrumentos internacionais e

regionais pertinentes a essa temática. Este compromisso visa observar os padrões de direitos humanos estabelecidos internacionalmente, com o objetivo de assegurar uma proteção efetiva à dignidade dos indivíduos.

Dessa maneira, a legislação nacional voltada à proteção de migrantes e refugiados buscou harmonizar-se com as normativas de alcance global e regional que abordam esse tema. Tal alinhamento foi efetivado por meio da ratificação e incorporação dessas normas ao ordenamento jurídico brasileiro, notadamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os Decretos nº 98.602/89, que revogou a reserva geográfica proposta pelo Protocolo Adicional de 1967, e nº 97.559/89, que adotou uma concepção ampliada de refugiado, em consonância com a Declaração de Cartagena, também contribuíram para esse alinhamento, assim como as Leis nº 9.474/97 e 13.445/17, que regulamentam a matéria no país.

A fim de propiciar uma análise mais aprofundada das medidas adotadas pelo governo brasileiro em colaboração com organismos internacionais, visando atenuar os efeitos do elevado fluxo migratório na fronteira entre o Brasil e a Venezuela, tornou-se imperativo compreender as principais causas dessa crise e suas repercussões para o país.

Ao examinar os antecedentes históricos relacionados a esta crise humanitária, constata-se que a Venezuela experimentou uma trajetória permeada por conflitos internos e golpes visando a tomada do poder central. Um dos principais impulsionadores desses eventos reside na insatisfação generalizada da população decorrente da inequidade na distribuição da receita oriunda da indústria petrolífera, base da matriz econômica venezuelana. Esta insatisfação abrange estratos socioeconômicos diversos, alcançando desde as camadas mais vulneráveis até a classe média e os setores militares, todos os quais clamaram por uma participação política mais significativa.

A década de 1980 assinalou um ponto crucial de inflexão na dinâmica econômica da sociedade venezuelana, sendo catalisada pelo declínio dos valores do barril de petróleo no mercado internacional. Esse declínio exacerbou a desigualdade social e a miséria, precipitando o país em uma crise econômica, social e política. Esse período também testemunhou o fim do pacto de *Punto Fijo*, abrindo espaço para o surgimento do populismo, personificado pela ascensão de Hugo Chávez ao poder.

Chávez almejava reconstruir a república venezuelana por meio de uma redistribuição mais equitativa da renda derivada da comercialização do petróleo, da diversificação da matriz econômica e da implementação de uma democracia fundamentada

na melhoria da qualidade de vida para a população venezuelana. Além disso, propunha-se a enfrentar as elites nacionais e internacionais, que, de acordo com sua retórica, eram apontadas como responsáveis pelo sofrimento da população.

Com o seu falecimento em 5 de março de 2013, Hugo Chávez legou ao seu sucessor, Nicolás Maduro, uma Venezuela na qual os principais órgãos públicos estavam aparelhados pela estrutura do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), notadamente a Assembleia Nacional, o Supremo Tribunal de Justiça e a alta hierarquia das Forças Armadas do país. Esse cenário resultou no enfraquecimento da democracia, no aumento do autoritarismo e, conseqüentemente, na intensificação da instabilidade política.

Dentro desse contexto, nota-se que a Venezuela, a partir do falecimento de Hugo Chávez e da subsequente chegada de Nicolás Maduro à presidência, tem enfrentado uma crise sem precedentes em sua história contemporânea. Essa crise manifesta-se principalmente nos âmbitos econômico e social, resultando na maior diáspora já registrada na história do continente americano (GONZÁLEZ; ESTARDA, 2020).

No âmbito econômico, Maduro implementou medidas que reduziram a margem de lucro de comerciantes e produtores, resultando na falência de diversos estabelecimentos comerciais, no fechamento de postos de emprego e no agravamento da escassez de produtos básicos, como medicamentos, alimentos e papel higiênico. Estes itens desapareceram das prateleiras dos supermercados e farmácias, contribuindo para o colapso econômico do país.

Nesse cenário, Maduro viu-se incapaz de manter as condições necessárias para exercer o governo, promovendo ações antidemocráticas que resultaram em significativa perda de legitimidade. Essa conduta gerou rejeição por parte de uma considerável parcela da comunidade internacional, isolando o país e provocando desequilíbrios econômicos substanciais. Estes últimos constituem os principais fatores da crise sócio-humanitária, que motiva milhões de venezuelanos a buscar melhores condições de vida em outros países.

Ao examinar os efeitos desse êxodo na região norte do Brasil, notadamente no estado de Roraima, constata-se que, devido à sua elevada taxa de pobreza, a região não foi capaz de absorver de imediato o considerável fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos. Desde 2015, essas pessoas têm atravessado diariamente a fronteira em busca de condições de vida mais favoráveis.

Os municípios mais afetados por esses impactos foram Pacaraima e Boa Vista, ambos situados no estado de Roraima. O primeiro destaca-se como ponto de entrada dos

migrantes, uma vez que faz fronteira com a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, sendo, portanto, o principal corredor pelo qual transita a maioria expressiva do fluxo migratório. Por sua vez, o segundo município, como capital do estado, apresenta uma infraestrutura mais adequada para receber e abrigar os migrantes venezuelanos.

A insuficiência de profissionais da saúde, a escassez de leitos e medicamentos, bem como a carência de pessoal administrativo, técnico e operacional, provocaram uma significativa deterioração na qualidade dos serviços prestados nas unidades de saúde. Diante desse cenário, o governo do estado de Roraima se viu compelido a decretar situação de emergência em saúde pública de importância nacional, tanto no município de Pacaraima quanto na capital do estado, Boa Vista, com a principal finalidade de obter apoio do governo federal.

Os municípios do estado de Roraima experimentaram, igualmente, os efeitos adversos no âmbito educacional. O súbito aumento no número de migrantes venezuelanos matriculados nas escolas municipais e estaduais impactou negativamente a qualidade do ensino, sobrecarregando a estrutura administrativa e gerando uma maior demanda por recursos financeiros para garantir condições mínimas de funcionamento (NICOLETTI, 2019).

Outra repercussão evidenciada nos municípios adjacentes à fronteira foi o acréscimo da atividade criminal. Dada a extensão da fronteira terrestre com diversos países sul-americanos, o Brasil apresenta uma notável vulnerabilidade à infiltração em seu território por diversos tipos de criminosos, especialmente narcotraficantes provenientes da Venezuela (VILARDAGA, 2018).

Diante dessa situação de vulnerabilidade do estado de Roraima, resultante do significativo fluxo de migrantes venezuelanos através da fronteira norte do país, o governo brasileiro editou a Medida Provisória nº 820/18. Essa medida versa sobre a implementação de ações de assistência emergencial destinadas ao acolhimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade, decorrente do fluxo migratório originado por crise humanitária. Paralelamente, o Governo Federal reconheceu a situação de vulnerabilidade do estado de Roraima por meio do Decreto nº 9.285/18 e instituiu um Comitê Federal de Assistência Emergencial por meio do Decreto nº 9.286/18, com a finalidade de coordenar as ações de cunho humanitário.

Como desdobramento dos mencionados decretos, o Ministério da Defesa expediu as Diretrizes Ministeriais nº 03 e 04 de 2018, delineando parâmetros e responsabilidades

para a execução das Operações Acolhida e Controle, respectivamente. A Operação Acolhida concentrou-se no acolhimento humanitário de migrantes venezuelanos no estado de Roraima, ao passo que a Operação Controle teve como propósito intensificar a vigilância na faixa de fronteira entre Brasil e Venezuela.

A Operação Controle demonstrou-se imperativamente necessária, desempenhando um papel complementar às ações humanitárias que seriam implementadas pela Operação Acolhida. Com a finalidade de prestar apoio à Polícia Federal, responsável pelo controle migratório, e de reprimir atividades ilícitas transfronteiriças mediante postos de bloqueio e controle em estradas, além de patrulhamentos, a operação contribuiu para conferir segurança e eficácia às atividades humanitárias desenvolvidas no âmbito da Operação Acolhida.

Por sua vez, a Operação Acolhida representou uma convergência de esforços nos âmbitos federal, estadual e municipal com o propósito de atenuar os efeitos do êxodo migratório venezuelano. A estratégia adotada visou recepcionar, abrigar e interiorizar os migrantes venezuelanos nas cidades próximas à fronteira, encaminhando-os para outras regiões do país, com o intuito de aliviar a pressão que incidia de maneira significativa o estado de Roraima. Para tanto, observou-se a conjunção de esforços entre entes federais, estaduais e municipais, contando ainda com o suporte de organismos internacionais e organizações da sociedade civil, em uma operação de ajuda humanitária, até então, inédita no Brasil.

Observou-se que a estratégia do governo brasileiro para proporcionar uma solução durável de integração localmente os migrantes e refugiados venezuelanos foi efetivada por meio do processo de interiorização. Tal abordagem considerou as condições regionais e econômicas pouco favoráveis do estado de Roraima, levando em consideração, principalmente, a capacidade do Brasil de absorver esses indivíduos em outras unidades federativas, dada a vasta extensão territorial do país.

A estratégia de interiorização dos migrantes venezuelanos tem demonstrado impactos positivos, especialmente no que concerne à diminuição da sobrecarga nos serviços públicos essenciais em Roraima, abrangendo áreas como saúde, educação e segurança pública. Além disso, a prática de interiorização tem promovido a integração socioeconômica dos migrantes venezuelanos na sociedade brasileira e no mercado de trabalho em âmbito nacional.

Como principal legado, a Operação Acolhida consolida o valor humanitário da sociedade brasileira, que, por meio de seu governo, em total sinergia com os diversos organismos internacionais participantes, presta assistência e assegura dignidade aos migrantes e refugiados provenientes da Venezuela, os quais ingressam no país em condições de vulnerabilidade.

Não obstante a manifesta preocupação com a defesa das fronteiras e a proteção da sociedade brasileira, a abordagem humanitária adotada na busca por soluções para a questão migratória venezuelana revela-se consonante com a tradição histórica e legislativa do Brasil. Além disso, contribui, primordialmente, para a manutenção da ordem, da paz e dos valores humanos, respaldando-se em princípios diplomáticos consolidados, tais como a não intervenção, a resolução pacífica de controvérsias e o respeito ao direito internacional.

A recepção dos migrantes venezuelanos em Roraima pela Operação Acolhida evidencia que o governo brasileiro, em cooperação com organismos internacionais, tem implementado uma abordagem humanitária fundamentada na norma jurídica internacional, regional e nacional, e considera esses migrantes passíveis de proteção garantida por tais normas.

Ademais, os direitos conferidos aos migrantes beneficiados pela Operação Acolhida, tais como alojamento em abrigos, tratamento de saúde, imunização, regularização documental e habilitação para o trabalho, estão fundamentados na legislação constitucional e infraconstitucional do Brasil, que assegura a proteção à dignidade da pessoa humana.

Por fim, conclui-se que as ações empreendidas pelo Brasil, com a colaboração de organismos internacionais, frente ao intenso fluxo migratório na região fronteira com a Venezuela, estão em consonância com as normas e princípios estabelecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelo Direito Internacional dos Refugiados. Os instrumentos internacionais e regionais protetivos atinentes aos supramencionados ramos do Direito Internacional, aliada a amplitude protetiva reconhecida pela legislação nacional, constituem os instrumentos que viabilizam, em última instância, esse acolhimento humanitário, conferindo ao migrante venezuelano a condição de detentor desse direito.

## 6 REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **ACNUR e Ministério da Cidadania renovam parceria em prol das pessoas refugiadas e migrantes da Venezuela.** Brasil: UNHCR, 2022a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/01/26/acnur-e-ministerio-da-cidadania-renovam-parceria-em-prol-das-pessoas-refugiadas-e-migrantes-da-venezuela/>. Acesso em: 17 dez. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Conheça os abrigos que acolhem refugiados e migrantes em Roraima.** Brasil: UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Convenção e protocolo relativo ao status de refugiado.** Genebra: UNHCR, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.** Cidade do México: UNHCR, 2004. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf). Acesso em: 17 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira.** Genebra: UNHCR, 2022b. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes\\_e\\_depois\\_da\\_Operacao\\_Acolhida-1.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes_e_depois_da_Operacao_Acolhida-1.pdf). Acesso em: 26 dez. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Genebra: UNHCR, 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf). Genebra: UNHCR, 1967. Acesso em: 14 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Quem ajudamos.** Genebra: UNHCR, 2023a. Disponível em: <https://www.acnur.org/a-quien-ayudamos>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Relatório Tendências Globais do ACNUR 2022.** Genebra: UNHCR, 2023b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR. **Soluções duradouras**. Genebra: UNHCR, 2023c. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/construir-futuros-melhores/solucoes-duradouras/>. Acesso em: 17 dez. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM, 2023a. **Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela – R4V (Response for Venezuelans)**. Disponível em: [https://www-r4v-info.translate.goog/en/refugeeandmigrants?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=sc#off-canvas](https://www-r4v-info.translate.goog/en/refugeeandmigrants?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc#off-canvas). Acesso em: 31 dez. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – ACNUR; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM, 2023b. **Informe de Interiorização - Agosoto/2023**. Disponível em: [https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-09/informe\\_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos\\_ago23.pdf](https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-09/informe_deslocamentos-assistidos-de-venezuelanos_ago23.pdf). Acesso em: 31 dez. 2023.

ALVES, D. B. **A atuação do Exército Brasileiro na crise de refugiados venezuelanos**. Escola Marechal Castello Branco, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/5981>. Acesso em: 12 dez. 2023.

ANDRADE, José Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, J. H.; JOSÉ, H. **Regionalización y Armonización del Derecho de Refugiados: una perspectiva latino americana**. Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas. San Jose: IIDH/ACNUR, 2001.

APOLINÁRIO, S. M.; JUBILUT, L. L. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. Universitas: Relações Internacionais, v. 6, n. 2, 2009.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. **A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México (The Evolution of the International Refugee Law in Latin America: From the 1951 Convention to the Mexico Plan of Action)**. Universitas Relações Internacionais. Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, 2012.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado**. Revista do Direito, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio – sua história. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. v. 1, 2010.

BARROS, Pedro Silva. **Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana**. In: Cadernos PROLAM/USP, vol. 2, p. 209-237. São Paulo: Universidade de

São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81813>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. **Venezuela em crise: o que mudou com Maduro**. Derecho y Cambio Social, 2018. Disponível em: [https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA\\_EM\\_CRISE.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf). Acesso em: 14 set. 2023.

BENCHIMOL, Samuel. **Eretz Amazônia: Os Judeus na Amazônia**. 1ª ed. Manaus: Valer, 1998.

BERRY, Mike; GARCIA-BLANCO, Inaki; MOORE, Kerry. Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: A content analysis of five European countries. 2016.

BETHELL, Leslie. Trad. Magda Lopes Mary. **História da América Latina Colonial**. 1ª ed. São Paulo: Edusp, 1999, v. 1.

BRAGATTI, Milton Carlos. **Aspectos geopolíticos da América do Sul e integração Sul-americana: pensamento geopolítico clássico e interpretações contemporâneas da defesa no continente**. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 30, n. 60, 2015. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/162>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Documentos normativos das atividades de ajuda humanitária**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Primeiro relatório geral da Operação Acolhida**. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2018**. Brasília, 2018f. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/arquivos/do-23-02-2018-s2.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Relatório semestral – Janeiro a junho de 2022**. Brasília, DF: CFAE, 2022c.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Declaração do Brasil**. Brasília: ACNUR, 2014a. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d50215.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972**. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d70946.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d70946.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 97.559, de 8 de março de 1989**. Promulgação do Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos "Protocolo de Cartagena das Índias". Brasília, 1989b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d97559.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97559.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989**. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 1989a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d98602.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.602%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Decreto,28%20de%20julho%20de%201951](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98602.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.602%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Decreto,28%20de%20julho%20de%201951). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, 2018c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm). Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm). Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Portaria nº 216-COTER, de 18 de novembro de 2019**. Aprova a Concepção de Preparo e Emprego da Força Terrestre (EB70-D-10.002), 2ª Edição, 2019. Brasília: Exército Brasileiro, 2019.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Organograma da 1ª Brigada de Infantaria de Selva**. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://1bdainfsl.eb.mil.br/index.php/home/organograma>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Governo Federal. **Operação Acolhida**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949.** Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0818.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20818%2C%20DE%2018%20DE%20SETEMBRO%20DE%201949.&text=Regula%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20perda,a%20perda%20dos%20direitos%20pol%C3%ADticos](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0818.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20818%2C%20DE%2018%20DE%20SETEMBRO%20DE%201949.&text=Regula%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%2C%20a%20perda,a%20perda%20dos%20direitos%20pol%C3%ADticos). Acesso em: 07 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 07 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm). Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20820%2C%20DE%2015%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20assist%C3%A2ncia,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial de nº 03/2018,** de 28 de fevereiro de 2018. Brasília, 2018e. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3\\_operacao-acolhida.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3_operacao-acolhida.pdf). Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial de nº 04/2018,** de 28 de fevereiro de 2018. Operação Controle. Brasília, 2018f.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial de nº 02/2022,** de 4 de abril de 2022. Operação Controle. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-1.772-de-4-de-abril-de-2022-391556805>. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2**. 2. ed. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/estrategia-nacional-de-defesa-pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de operações interagências do Ministério da Defesa**. 2. ed. Brasília, 2017c. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a\\_ma\\_12a\\_opa\\_interagenciasa\\_2a\\_ed\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf). Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Nota de Coordenação Doutrinária nº 01/2014**, de 20 de março de 2014. Operações de Ajuda Humanitária. Brasília, 2014b. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/12041/1/EB70-MC-10.236%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20Ajuda%20Humanit%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria nº 147**, de 3 de dezembro de 2018. Brasília, 2018j. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/07\\_publicacoes\\_diversas/02\\_comando\\_de\\_operacoes\\_terrestres/port\\_n\\_147\\_coter\\_03dez2018.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/07_publicacoes_diversas/02_comando_de_operacoes_terrestres/port_n_147_coter_03dez2018.html). Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 126**, de 2 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília, 2017e. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Operação Acolhida: integração e recomeço para milhares de imigrantes venezuelanos**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/01/operacao-acolhida-integracao-e-recomeco-para-milhares-de-venezuelanos>. Acesso em: 16 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução Conjunta nº 1**, de 9 de agosto de 2017. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Brasília, 2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-conjunta-n-1-do-conare-1.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2023.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Brasília, 2023a. Disponível em: <http://portalh.mme.gov.br/web/guest/assuntos-internacionais/unasul>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Convocação de assembleia constituinte na Venezuela**. Brasília, DF: MRE, 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br>

br/canais\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/convocacao-de-assembleia-constituente-na-venezuela. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 97**, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F05451F014F413CB5A61180/RN%2097%20-%20consolidada%20pelas%20RNs%20102%20-%20106%20-%20113%20%20e%20117.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASÍLIA, Declaração de. **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1). Acesso em: 06 jul. 2023.

BRICEÑO-LEON, R; CAMARDIEL, A; PERDOMO, G. **Los nuevos rostros de la violencia: Empobrecimiento y letalidad policial**. Caracas: Editorial Alfa, 2019.

BRITO, Débora. Governo de Roraima decreta emergência com aumento de fluxo de venezuelanos. **Agência Brasil**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-12/governo-de-roraima-decreta-emergencia-com-aumento-de-fluxo-de-venezuelanos>. Acesso em: 06 dez. 2023.

BRIZOLARA, Regina Vianna; LIMA, José Roberto Pinho de Andrade. **A articulação entre os Ministérios da Saúde e da Defesa para operacionalização da Força-Tarefa Logística Humanitária mm Roraima entre 2017-2020**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v.12, n. 20, p. 80-106, 2021.

CARTAGENA. **Cartagena Declaration on Refugees**. Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Anais. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023.

CASTEDO, Antía. Crise na Venezuela: O que muda com o apoio de 42 países ao autoproclamado presidente Juan Guaidó. **BBC**. [S.l.], 9 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47162680>. Acesso em: 18 set. 2023.

CASTLES, Stephen; DE HAAS, Hein; MILLER, Mark J. **The age of migration: International population movements in the modern world**. Macmillan International Higher Education, 2013.

CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.) **A imigração Haitiana no Brasil: Características demográficas na região Sul e no Distrito Federal**. Brasília: OBMigra, 2016. Disponível em: <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/1368>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Conselho

Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/Perfil\\_imigracao\\_ven\\_Roraima\\_resumo.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/Perfil_imigracao_ven_Roraima_resumo.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

CHADE, Jamil. Crise e repressão podem gerar êxodo de 20% da população venezuelana. **UOL**. [S.l.], 3 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2019/11/03/crise-e-repressao-podem-gerar-exodo-de-20-da-populacao-venezuelana.htm>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CHAGAS, Vivianne. **Venezuela: uma economia sancionada**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais Estudos Sul-Americanos) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/42178973/Venezuela\\_Uma\\_economia\\_sancionada](https://www.academia.edu/42178973/Venezuela_Uma_economia_sancionada). Acesso em: 19 set. 2023.

CICERO, Pedro Henrique de Moraes. **O rentismo petrolero e seus impactos para a política externa venezuelana (1927-2013)**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/950599>. Acesso em: 14 set. 2023.

CONDEMI, Silvana; SAVATIER, François. Trad. Fernando Scheibe. **Neandertal, nosso irmão: Uma Breve História do Homem**. 1ª ed. Belo Horizonte: Vestígio, 2018.

CORREA, Mariana Almeida Silveira et al. **Migração por sobrevivência: soluções brasileiras**. Remhu, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun. 2015, p. 230. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/BmYGc4cqjxc8RnGgKBfJgxJ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

DE OLIVEIRA, George Alberto Garcia. **A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela**. *Military Review*, v. 72, p. 62-77, 2018.

DUARTE, Álvaro. **O papel do Exército Brasileiro frente à crise migratória venezuelana no estado de Roraima: considerações sobre as Operações “Acolhida”, “Controle” e “Tucuxi”**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima. Boa Vista, 2019.

ENTENDA a crise na Venezuela: da reeleição de Maduro à tentativa de tirá-lo do governo. **G1**. [S.l.], 30 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/entenda-a-crise-na-venezuela-da-reeleicao-de-maduro-a-tentativa-de-tira-lo-do-governo.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2023.

FASSIN, Didier. **Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times**. *Annual Review of anthropology*, v. 40, p. 213- 226, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. Disponível em: [https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Acesso em: 6 dez. 2023.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **International Monetary Fund (IMF) DataMapper Gross Domestic Product (GDP) per capita (2023)**. Disponível em: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO\\_WORLDRD](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLDRD). Acesso em 11 set. 2023.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos**. *Military Review*, nº 1. Janeiro, p. 1-13, 2019.

GARCIA, Maria Fernanda. **82% da região Norte do Brasil não tem serviços de saneamento básico**. Observatório do Terceiro Setor, 2019. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/82-da-regiao-norte-do-brasil-nao-tem-servicos-de-saneamento-basico/#:~:text=A%20restri%C3%A7%C3%A3o%20a%20servi%C3%A7os%20de,8%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20do%20Nordeste.&text=A%20maior%20restri%C3%A7%C3%A3o%20de%20acesso,tinha%20acesso%20a%20esse%20servi%C3%A7o>. Acesso em: 27 nov. 2023.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgnc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

GONZÁLEZ, Diego Chaves; ESTARDA, Carlos Echeverría. **Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America and the Caribbean**. A Regional Profile – Migration Policy Institute e International Organization for Migration, 2020.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. Oxford University Press, 2007.

GOTT, Richard. **À sombra do libertador: Hugo Chávez Frias e a transformação da Venezuela**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

GREENHILL, Kelly M. **Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy**, 1ª ed. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016.

HAYDU, M. **O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico**. *Ponto-e-Vírgula: Revista Ciências Sociais*, n. 6, 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório Mundial 2022**. Nova York: HRW, 2022. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2022/country-chapters/venezuela>. Acesso em: 20 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Assentamentos rurais do Brasil**. Disponível em: <http://acervofundiario.incra.gov.br> Acesso em: 8 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Mapa dos municípios da faixa de fronteira**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama**. Brasília, DF: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 28 nov. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama**. Brasília, DF: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/panorama>. Acesso em: 6 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS – IBP. **Maiores reservas provadas de petróleo 2020**. Brasília, DF: IBP, 2022. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2020/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

IGLECIAS, W; CARDOSO, E. W.; STREICH, R. N. **Estratégias de desenvolvimento em questão: o debate sobre o papel do Estado no Brasil, México e República Bolivariana da Venezuela, 1989-2010**. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, 2014. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36673/S2014189\\_pt.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36673/S2014189_pt.pdf?sequence=1). Acesso em: 29 ago. 2023.

JAROCHINSKI, João Carlos. **Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos**. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

JAROCHINSKI, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. **Contradições, Debilidades e Acertos dos Marcos de Regularização de Venezuelanos no Brasil**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 8, n. 16, p. 255-278, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Editora Método, 2007.

KANAAN, Georges Feres. **Operação Acolhida: A maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil**. Doutrina militar terrestre em revista, v. 17, p. 10-29, 2019.

KING, Russell; SKELDON, Ronald. **“Mind the gap!” Integrating approaches to internal and international migration**. Journal of Ethnic and Migration Studies, v. 36, n. 10, p. 1619-1646, 2010.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Genebra, 2004. Disponível

em:<https://docplayer.com.br/9770936-Acnur-e-america-latina-estrategias-regionais-e-solucoes-aos-problemas-no-contidente.html>. Acesso em: 06 jul. 2023.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**, 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Senac, 2001.

LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. **The “singular view” in management case studies qualitative research in organizations and management**. An International Journal, v. 2, n. 3, 2007, p. 194-207.

LEVEL, B. P. L.; JAROCHINSKI, J. C. **Venezuelanos no Brasil e o atendimento humanitário**. In: JUBILUT, L. (Org.) [et al.]. Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário. Boa Vista: UFRR. 2019.

LOPES, Ademil Lúcio. **O governo Chávez e o ensaio de superação do rentismo venezuelano: do nacionalismo bolivariano ao socialismo do século XXI**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/106288>. Acesso em: 05 set. 2023.

LÓPEZ, J. M. **Several people search garbage bags in Caracas, Venezuela, 22 June 2017**. Disponível em: <https://www.alamy.com/stock-image-caracas-venezuela-22nd-june-2017-several-people-search-garbage-bags-164988883.html>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MARCHAO, Talita. Transporte caro ou dias a pé: como é a travessia dos venezuelanos para viver no Brasil. **UOL**. São Paulo, 26 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/26/fronteira-venezuela-pacaraima.htm>. Acesso em: 2 dez. 2023.

MARINGONI, Gilberto. **A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados**. Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2023.

MEZA, ALFREDO. Chavismo obtém vitória polêmica nas eleições estaduais da Venezuela. **El País**. Caracas, 16 out. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/16/internacional/1508122348\\_405331.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/16/internacional/1508122348_405331.html). Acesso em: 15 set. 2023.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. DE. **Fazendo memória do processo de construção da Lei de Refugiados no Brasil**. Refúgio, Migrações e Cidadania, v. Caderno de Debates – Dezembro 2017, 2017.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947- 2010)**. Tese de Doutorado, UNICAMP, 2012. Disponível em: <https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/850466>. Acesso em: 30 jun. 2023.

MORÊZ, Francielli. **O refúgio e a questão da identificação oficial dos refugiados no Brasil**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 5, n. 5, 2009.

MOSKOS, C.; WILLIAMS, J.; SEGAL, D. **The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War**. Oxford University Press. USA (December 30, 1999), 2000.

NICOLETTI, Deputado. **1º Relatório da Comissão Externa Crise na Fronteira da Venezuela com o Brasil**. Comissão Externa Destinada a Tratar da Crise na Venezuela em Especial na Fronteira com o Brasil (CEXVENEZ). Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1774525&](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1774525&). Acesso em: 29 jun. 2023.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS – OBMigra. **Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/relatorio-anual/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20OBMigra%202019.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2023.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS – OBMigra. **Relatório Anual 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMigra\\_2022/RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL/Relat%C3%B3rio\\_Anuar\\_2022\\_-\\_Vers%C3%A3o\\_completa\\_01.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anuar_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf). Acesso em: 7 dez. 2023.

ORCHAD, Phil. **Refugees and the Evolution of International Cooperation**. Paper presented at the Canadian Political Science Association Annual Conference 1 June 2007. Disponível em: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Orchard.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)**. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO – OPEP. **Breve história**. [S.l]. OPEP, 2023. Disponível em: [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm). Acesso em: 06 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **Glossário sobre migração**. Genebra: IOM, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PACÍFICO, AMC. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/3969>. Acesso em: 29 jun. 2023.

PACHECO, Hermando da Silva; **Situação jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil e delimitadoras da missão do Exército Brasileiro na implantação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima**. Revista 'A defesa nacional', v.846, n. 27, p. 89-99, 2021.

PAIVA, A. L. B.; LEITE, Ana Paula M. R.; MONFREDO, Cintiene S. **Movimentos populacionais e desafios de gestão na fronteira norte: um estudo de caso do fluxo migratório venezuelano**. In: AYRES PINTO, D.; FREIRE, M. R.; CHAVES, D.. (Org.). Fronteiras Migratórias Comparadas: desenvolvimento, segurança e cidadania. 1ª ed. Macapá: UNIFAP, 2019, v. 1, p. 1-258.

PARDO, Daniel. O que se sabe sobre a Silvercorp, empresa que organizou tentativa de sequestrar Maduro na Venezuela. **BBC**. [S.l.], 11 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52616101>. Acesso em: 18 set. 2023.

PARK, Hans. The Power of Cities. **UNHCR**. [S.l.], 25 nov. 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/innovation/the-power-of-cities/>. Acesso em 16 dez. 2023.

PEREIRA, Wagner Pinheiro. **A revolução bolivariana e a Venezuela de Hugo Chávez: história e interpretações (1999-2013)**. Boletim do Tempo Presente, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/tempopresente/article/view/4168/3453>. Acesso em: 05 set. 2023.

POR QUE o governo dos EUA acusa Nicolás Maduro de chefiar cartel do narcotráfico. **BBC**. [S.l.], 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52056848> . Acesso em: 18 set. 2023.

POTTER, Hyury. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos. **DW**. [S.l.], 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 19 dez. 2023.

RODRIGUES, Francilene. **Migração transfronteiriça na Venezuela**. Estudos avançados, v. 20, n. 57, p. 197-207, 2006.

ROSSI, Amanda. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. **BBC news Brasil**. São Paulo, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>. Acesso em: 18 set. 2023.

SALLES, D.; GONÇALVES, F. **A política brasileira para refugiados: desafios e perspectivas**. Revista Mundorama, 8 jul. 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/28030112/A\\_pol%C3%ADtica\\_Brasileira\\_para\\_Refugiados\\_Desafios\\_e\\_Perspectivas](https://www.academia.edu/28030112/A_pol%C3%ADtica_Brasileira_para_Refugiados_Desafios_e_Perspectivas). Acesso em: 30 jun. 2023.

SALÁRIO mínimo na Venezuela chega a R\$ 26, mesmo com alta de 77,7%. **UOL**. [S.l.], 27 abr. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2020/04/27/salario-minimo-na-venezuela-chega-a-us-46-mesmo-com-alta-de->



TRINDADE, A.A. Cançado. **Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la consciência jurídica universal**. AA Cançado Trindade y J. Ruiz de Santiago. La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI. San José de Costa Rica, ACNUR, p. 66-67, 2001.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA. Population Division. **World Population Prospects 2022**. New York: United Nations, 2022a. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>. Acesso em: 29 ago. 2023.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA. Statistics Division. **Statistical Yearbook 2022**. New York: United Nations, 2022b. Disponível em: <https://unstats.un.org/UNSDWebsite/Publications/StatisticalYearbook/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-22**. New York: United Nations, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/hdr2021-22ptpdf.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

VAZ, Alcides Costa. **A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: Perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços**. [S.l.]: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2017. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/ceeexae/article/view/1171>. Acesso em: 15 set. 2023.

VEBLEN, Thomas T.; YOUNG, Kenneth R.; ORME, Antony R. (Ed.). **The physical geography of South America**. Oxford University Press, 2015.

VENEZUELA fecha fronteira com a Colômbia. **Poder360**. [S.l.], 23 fev. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/venezuela-fecha-fronteira-com-a-colombia/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

VILARDAGA, Vicente. A fronteira da vergonha. **Isto é**. [S.l.], 27 ago. 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/a-fronteira-da-vergonha/>. Acesso em: 03 ago. 2020.

WEBER, Leonardo Albarello. **Política externa e integração regional: o projeto da Venezuela para a América Latina**. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. disponível em: [http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/08/1499737026\\_ARQUIVO\\_ArtigoABRI-LeonardoWeber.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/08/1499737026_ARQUIVO_ArtigoABRI-LeonardoWeber.pdf). acesso em: 13 set. 2023.

WEIZENMANN, Tiago; SANTOS, Rodrigo Luis dos; VON MÜHLEN, Caroline (Orgs). **Migrações Históricas e Recentes**. Lajeado: Ed. da Univates, 2017.

WILLIAMSON, Edwin. **História da América Latina**. 1ª ed. Lisboa: Edições 70, 2013.