V. 21
2025
ISSN 2317-6172

Revista DIREITO GV

FGV DIREITO SP

Recebido: 08.07.2022
Aprovado: 08.10.2024
https://doi.org/10.1590/2317-6172202506

Editores responsáveis
Catarina Helena Cortada Barbieri (*Editora-chefe*)
DUAS DECISÕES EDITORIAIS, INCLUINDO *DESK REVIEW*.
Pedro Salomon Bezerra Mouallem (*Editor-chefe*)
TRÊS DECISÕES EDITORIAIS, INCLUINDO A DECISÃO FINAL.

1 Fundação Universidade Federal do Rio Grande, Faculdade de Direito, Rio Grande, Rio Grande do Sul, Brasil
https://orcid.org/0000-0002-6644-5788

2 Fundação Universidade Federal do Rio Grande, Faculdade de Direito, Rio Grande, Rio Grande do Sul, Brasil
https://orcid.org/0000-0002-5084-4987

Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021)

VENEZUELA-BRAZIL MIGRATORY FLOWS: BRAZILIAN POLITICAL AND LEGAL MEASURES (2014-2021)

FLUJOS MIGRATORIOS VENEZUELA-BRASIL: MEDIDAS POLÍTICO-JURÍDICAS BRASILEÑAS (2014-2021)

Gilberto Leonello[1] e *Felipe Kern Moreira*[2]

Resumo
Este artigo tem como objetivo analisar as medidas político-jurídicas adotadas pelo Estado brasileiro em razão dos fluxos migratórios da Venezuela para o Brasil, de 2014 a 2021, os quais são os maiores da história da América Latina. A pesquisa parte de uma breve abordagem teórica sobre as migrações internacionais. Na sequência, trata das normas nacionais e internacionais adotadas pelo Estado brasileiro diante das migrações e, finalmente, analisa as medidas político-jurídicas adotadas pelo Brasil diante do fluxo migratório venezuelano. Trata-se de análise qualitativa de documentos, de modo a caracterizar, inequivocamente, conceitos e argumentos jurídicos aplicáveis às migrações venezuelanas. Para tal, examinam-se o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, a Operação Acolhida e o Programa de Interiorização a partir de documentação que compreende, entre outros, legislação, resoluções e portarias interministeriais. Conclui-se que houve uma mobilização por parte do Estado brasileiro em tentar respaldar e acolher o fluxo migratório referido, porém tal mobilização foi relativamente tardia em sua responsividade e limitada em seu escopo. A situação jurídica dos migrantes venezuelanos constitui, no marco temporal proposto, um emaranhado jurídico (des)ordenado por uma política migratória precária e restrita a uma proteção provisória.

Palavras-chave
Migrações internacionais; Venezuela; Brasil; refugiados; regularização migratória.

Abstract
This article aims to analyze the political-legal measures adopted by the Brazilian State due to migratory flows from Venezuela to Brazil from 2014 to 2021, which are the largest in the history of Latin America. The research starts with a brief theoretical approach to international migration. Then deals with the national and international norms adopted by the Brazilian State in relation of migration, and finally, analyzes the political-legal measures concerning the Venezuelan migratory flow adopted by Brazil. This research is a qualitative analysis of documents in order to characterize concepts and legal arguments applicable to Venezuelan migrations unequivocally. To this end, the Integrated Border Protection Program, Operation "Acolhida", and the Interiorization Program are examined based on documentation, including legislation, resolutions, and interministerial ordinances. The conclusion is: there was a mobilization on the part of the Brazilian State in trying to support and welcome the mentioned migratory flow, but it was relatively late in its responsiveness and limited in its scope. The legal situation of Venezuelan migrants within the proposed time frame constitutes a legal tangle (dis)ordered by a precarious migration policy and restricted to provisional protection.

Keywords
International migrations; Venezuela; Brazil; refugees; migratory regularization.

Contribuição de autoria

Gilberto Leonello
Investigation; writing – original draft.

Felipe Kern Moreira
Formal analysis; investigation; methodology; supervision; writing – original draft; writing – review & editing.

Como citar este artigo
LEONELLO, Gilberto; MOREIRA, Felipe Kern. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 21, e2506, 2025. https://doi.org/10.1590/2317-6172202506

Resumen
El objetivo de este artículo es analizar las medidas político-jurídicas adoptadas por el Estado brasileño ante los flujos migratorios de Venezuela hacia Brasil, de 2014 a 2021, que son los mayores de la historia de América Latina. La investigación comienza con una breve aproximación teórica a la migración internacional. Después, aborda las normas nacionales e internacionales adoptadas por el Estado brasileño frente a la migración y, finalmente, analiza las medidas político-jurídicas relacionadas a la migración venezolana adoptadas por Brasil. Esta investigación es el análisis cualitativo de documentos con el fin de caracterizar de manera inequívoca conceptos y argumentos jurídicos aplicables a las migraciones venezolanas. Para eso, se analizan el Programa de Protección Integrada de Fronteras, la Operación "Acolhida" y el Programa de Interiorización con base en documentación que incluye, entre otros, legislación, resoluciones y ordenanzas interministeriales. La conclusión es que hubo una movilización por parte del Estado brasileño para intentar apoyar y acoger el flujo migratorio analizado, pero relativamente tardía en su capacidad de respuesta y limitada en su alcance. La situación jurídica de los migrantes venezolanos constituye, dentro del plazo propuesto, una maraña jurídica (des)ordenada por una política migratoria precaria y restringida a una protección provisional.

Palabras clave
Migraciones internacionales; Venezuela; Brasil; refugiados; regularización migratoria.

Este é um artigo publicado em Acesso Aberto (*Open Acess*), sob a licença *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC BY), que permite copiar e reproduzir o material em qualquer meio ou formato, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado. Autores de textos publicados pela *Revista Direito GV* mantêm os direitos autorais de seus trabalhos.

Introdução[1]

O presente artigo pretende analisar o tratamento político-jurídico concedido pelo Estado brasileiro aos migrantes venezuelanos a fim de responder a perguntas como: quais medidas foram tomadas por parte do Brasil? Como o Estado brasileiro acolheu os migrantes venezuelanos, a partir de um aspecto político-jurídico? Existem diversas possibilidades a serem consideradas, entre elas, o refúgio, a autorização de residência humanitária e a autorização de residência temporária, sendo necessário, por vezes, esclarecer possíveis imprecisões conceituais.

Este artigo aborda a atuação brasileira diante da migração venezuelana e suas consequências, pautada pelo seguinte problema de pesquisa: "Quais são as medidas político-jurídicas adotadas pelo Estado brasileiro relativamente aos fluxos migratórios Venezuela-Brasil, de 2014 a 2021?". A relevância do presente estudo repousa em tratar de tema sensível ao abordar violações a direitos humanos bem como as consequências e as repercussões que tais migrações podem trazer para o Estado brasileiro e para os próprios venezuelanos, considerado o fato de que cerca de 262,5 mil migrantes e refugiados da Venezuela vivem no Brasil, a quinta maior nação anfitriã desses cidadãos na América Latina (Fluxo [...], 2023).

A crise migratória venezuelana é a maior da história da América Latina (ACNUR Brasil, 2020), tendo levado mais de 6 milhões de venezuelanos a deixarem seu país de origem (R4V, 2021a). Destaca-se que Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Amazonas foram os estados que mais receberam venezuelanos até novembro de 2021, em razão da estratégia de interiorização implementada pelo Governo Federal, tendo cada um dos referidos entes federativos acolhido, respectivamente, 10.629, 10.052, 9.273, 9.225 e 5.258 migrantes (Brasil, 2021). Por fim, esse esforço científico busca examinar, debater sobre e contribuir com as possibilidades de atuação do Estado brasileiro por intermédio de políticas públicas de inclusão dessas pessoas.

A metodologia do presente artigo consiste na análise do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, da Operação Acolhida e do Programa de Interiorização, que são as principais medidas político-jurídicas adotadas pelo Estado brasileiro no contexto da crise migratória venezuelana. As mencionadas medidas são verificadas a partir de documentação que compreende, entre outros, legislações, resoluções e portarias interministeriais que permitem a comparação entre as demandas geradas pela crise migratória e a caracterização das medidas adotadas pelo Estado brasileiro. A seleção das fontes teve como critério sua devida aplicação, enquadramento e contribuição com o tema das migrações venezuelanas para o Brasil, considerando o recorte temporal de 2014 a 2021.

Entre os principais documentos consultados e analisados estão a Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, e a Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017,

1 Os autores agradecem as críticas e as sugestões dos pareceristas da *Revista Direito GV*, os quais beneficiaram substancialmente o manuscrito original.

ambas do Conselho Nacional de Imigração, a Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018, a Portaria Interministerial n. 670, de 1º de abril de 2022, a Diretriz n. 3/2018, de 28 de fevereiro de 2018, do Ministério da Defesa, a qual autorizou a execução da Operação Acolhida, e a Portaria n. 120, de 17 de março de 2020, da Presidência da República/Casa Civil. Os documentos foram obtidos no *Diário Oficial da União* ou nos *sites* das instituições que os editaram. As medidas político-jurídicas foram analisadas em perspectiva com os seus impactos sociais, aferidos a partir de dados do governo brasileiro, da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e de pesquisas especializadas, tais como as desenvolvidas pela Universidade Federal de Roraima (UFRR) e pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Considerando o propósito deste texto, a análise documental procura situar as implicações jurídicas e políticas de forma crítica, assinalando os avanços, retrocessos, acertos e as falhas nas respostas institucionais brasileiras.

O artigo está estruturado em três seções principais, e cada uma delas aborda um objetivo específico. A primeira seção descreve os principais marcos teórico-jurídicos a respeito das migrações internacionais. A segunda seção trata do posicionamento do Estado brasileiro diante das migrações internacionais, com foco nos principais marcos legais. Por fim, a terceira seção examina as medidas político-jurídicas adotadas pelo Estado brasileiro em resposta ao fluxo migratório de venezuelanos no período de 2014 a 2021.

1. Migrações internacionais e refúgio: breves abordagens introdutórias

Estima-se que em 2020 houve aproximadamente 281 milhões de migrantes no plano internacional, o que corresponde a 3,6% da população mundial (OIM – Brasil, 2021a). No entanto, devido à pluralidade e à complexidade das migrações internacionais, muitos casos são impactados pela ausência de normativas específicas para regular as diferentes conjunturas migratórias. Nessas situações, a proteção dos direitos humanos serve como base para a aplicação de medidas de amparo, sendo o refúgio um dos institutos mais buscados como meio de proteção (Jubilut; Apolinário, 2010, p. 277).

O termo "migrante" abarca diferentes grupos, como refugiados, migrantes econômicos e deslocados, diferenciação prevista pela Carta Constitutiva da Organização Internacional para Migrações (IOM, 1953).[2] De modo geral, o migrante é associado ao migrante econômico, trabalhador, que se diferencia do refugiado uma vez que não se desloca devido a fatores alheios à sua vontade, o que revela a necessidade de proteção específica diversa. O

2 "Article 1 – The purposes and functions of the Organization shall be: […] to concern itself with the organized transfer of refugees, displaced persons and other individuals in need of international migration services for whom arrangements may be made between the Organization and the States concerned, including those States undertaking to receive them."

migrante é aquele ser que se desloca de seu local de origem, com a consequente construção e redefinição da identidade pessoal, social, cultural e territorial (Marandola Jr.; Gallo, 2010, p. 409). Todavia, o fenômeno migratório deve ser compreendido tanto sob a ótica da migração forçada quanto pelo viés da migração voluntária.

A migração voluntária corresponde ao deslocamento oriundo de decisão voluntária, sem interferência de fatores externos, pautada pela liberdade do indivíduo. É o caso de pessoas que mudam de país em busca de melhores condições de vida. Em contrapartida, a migração forçada constitui-se em deslocamento involuntário, alheio à livre-iniciativa – e pode ocorrer pelas mais variadas conjunturas. Entre os tipos de migrações forçadas encontra-se o refúgio, mas também os deslocados internos, deslocados ambientais e demais indivíduos que necessitam de proteção humanitária (Jubilut; Madureira, 2014, p. 16). Assim, a diferença entre tais espécies de migração consiste, basicamente, no contraste entre livre vontade e violência. Entretanto, uma análise detalhada do processo migratório pode revelar situações migratórias voluntárias que também registram aspectos violentos no curso de sua trajetória (Moreira; Sala, 2018, p. 15-16).

No bojo do processo migratório, refugiado é aquele que se desloca devido a ameaças ou violações de direitos por parte de seu Estado de origem, ou seja, "[...] um migrante forçado a fugir de seu país de origem, devido a conflitos internos ou internacionais, instabilidade política, perseguições e outras situações de violência marcadas por violações de direitos humanos" (Moreira; Sala, 2018, p. 17). As bases fundantes do refúgio como instituição foram estabelecidas no pós-Segunda Guerra Mundial, com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e a instituição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Nos termos do art. 1º, item A.2, da mencionada Convenção, o refúgio deveria ser concedido a indivíduos que tivessem fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (ACNUR Brasil, 1951).

Em 1967, foi aprovado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual retirou as cláusulas temporal e geográfica, dado que, como explicita no Preâmbulo, "surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção" (ACNUR, 1967).[3] Em 1969, a Convenção da Organização de Unidade Africana

3 Aderido pelo Brasil em 7 de abril de 1972 (UNHCR, [2011]). Promulgado pelo Decreto n. 70.946/1972. Quanto às cláusulas temporal e geográfica, dispõe o art. 1º do Protocolo de 1967: "§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo 'refugiado', salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras 'em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...' e as palavras '...como consequência de tais acontecimentos' não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea 'a' do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão,

(OUA), que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África, reafirmou em seu art. I, § 1º, a definição estabelecida na Convenção de 1951. Já no § 2º, dispõe que o termo "refugiado" se aplica também aos casos de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou eventos políticos que comprometem a ordem pública (Convenção [...], 1969).[4] No mesmo sentido, e influenciada pela referida Convenção africana, em âmbito latino-americano, a Declaração de Cartagena de 1984 – a qual não possui efeito vinculante – englobou o refúgio às condições de "[...] violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública" (Moreira; Sala, 2018, p. 20-21). Esse arcabouço normativo foi internalizado pelo Estado brasileiro por meio da Lei n. 9.474/1997 (Jubilut, 2007).

O ACNUR dedica-se a assegurar que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de solicitar e receber refúgio em outro país e, caso deseje, regressar ao seu país de origem de forma segura (Estatuto do ACNUR, Capítulo I, 1). O reconhecimento do *status* de refugiado baseia-se em requisitos objetivos, tanto na esfera internacional quanto na nacional, que, uma vez atendidos, fazem com que a medida se imponha, sem possibilidade de discricionariedade pelo Estado (Mazzuoli, 2019, p. 687, 694), submetendo-se à supervisão do ACNUR (Portela, 2017, p. 365). O referido instituto tem natureza humanitária, fundamentado na existência concreta de ameaça iminente ou perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a certo grupo social ou por possuir determinada opinião política – nessa última situação consideradas circunstâncias diversas de crime político ou ideológico, o qual é abrangido pelo asilo. Nesse aspecto, é importante pontuar que a determinação do *status* de refugiado (*Refugee Status Determination* [RSD]), no Brasil, foi desenvolvida com base na análise de solicitações individuais, o que tem sido satisfatório no caso de pedidos de asilo, que não ocorrem em grande quantidade; "contudo, a situação é diferente no caso do fluxo de refugiados em massa" (Jubilut; Apolinário, 2008, p. 33).[5]

• • •

também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção" (ACNUR, 1967).

4 "Art. I, 2 – O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade" (Convenção [...], 1969).

5 No original em inglês: "but the situation could be different in the case of a mass influx of refugees". Interessante que, dado que o artigo é de 2008, previa com acuidade ("*could*") o que viria acontecer no Brasil em termos de RSD.

2. O Brasil e as migrações internacionais: referenciais legais

No Brasil, o Projeto de Lei n. 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes, foi o primeiro passo para a instituição de um novo diploma legal atento à temática dos migrantes em âmbito nacional pautado pelo paradigma dos direitos humanos. Por consequência, em 24 de maio de 2017, foi promulgada a Lei de Migração – Lei n. 13.445 (Brasil, 2017a).

A Lei de Migração substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), instituído durante o regime militar sob a égide da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional n. 1/1969, e pautado pela segurança nacional. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), esse espírito não mais refletia os ditames constitucionais, porém, somente em 2017, foi promulgada a Lei de Migração em conformidade com o Estado constitucional de Direito e preocupação internacional com os direitos humanos (Mazzuoli, 2019, p. 647). Até então, as alterações tinham ocorrido tão somente por normas infralegais, que concediam parcial amparo à questão, por intermédio de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e de portarias dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e do Trabalho (Claro, 2020, p. 41-42).

A atual legislação cuida dos processos migratórios sob um viés humanitário, inclusive com a facilitação da regularização migratória nos casos de ingresso ou permanência irregular, bem como na hipótese de cancelamento da autorização de residência, conforme estabelecido no art. 176, § 1º, I a III, do Decreto n. 9.199/2017 (Brasil, 2017b). Ademais, a Lei de Migração passou a tratar dos limites à permanência de estrangeiros em território brasileiro em caráter excepcional, inexistindo para esses casos (deportação, expulsão e repatriação) sanção prisional, salvo no caso de extradição (Mazzuoli, 2019, p. 648).

É ato soberano do Estado determinar as condições e situações de entrada, permanência e egresso de seu território diante de seus interesses nacionais. A fiscalização de entrada e saída do território nacional é de competência da Polícia Federal, conforme art. 38, *caput*, da Lei de Migração (Mazzuoli, 2019, p. 649). A entrada de estrangeiros em território brasileiro pode ocorrer, por exemplo, por intermédio da concessão de diferentes tipos de visto, como o visto de visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia, o qual garante expectativa de ingresso por parte do estrangeiro, mas não é concebido como direito, de acordo com os arts. 6º e 12 da Lei de Migração (Dolinger; Tiburcio, 2020, p. 254).

Nos termos do art. 30 da mesma lei e dos arts. 123 a 163 do seu Regulamento – Decreto 9.199/2017 (Brasil, 2017b) –, há também a possibilidade de concessão de autorização de residência, mediante solicitação, pelo imigrante, residente transfronteiriço ou visitante, inclusive como finalidade de acolhida humanitária e quando a pessoa for beneficiária de refúgio ou de asilo (Mazzuoli, 2019, p. 652). Ainda, conforme prevê o art. 31, § 4º, da Lei de Migração, "[o] solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus à autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido" (Brasil, 2017a).

No que tange aos refugiados, além de tratados pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, no plano global, o instituto também encontra

respaldo, em âmbito regional, na Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (Convenção [...], 1969), e na Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (ACNUR, 1984), no domínio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esses diplomas regionais ampliam as hipóteses de reconhecimento do *status* de refugiado para além das situações de perseguição fundada em motivo racial, religioso, decorrente de nacionalidade, pertencimento a certo grupo social ou por possuir determinada opinião política – já previstas na esfera global –, e abrange também, na esfera regional, perseguições ou ameaças de violência generalizada, agressão interna e violação massiva de direitos humanos.

Em âmbito nacional, visando concretizar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR Brasil, 1951), a Lei n. 9.474/1997 concedeu especial tratamento aos refugiados (Brasil, 1997). A referida legislação, em seu art. 1º, I a III,[6] determina as situações que são abrangidas pelo refúgio, em consonância com as convenções internacionais anteriormente mencionadas acerca do tema, concretizando-as, assim, em âmbito interno. Desse modo, a Lei n. 9.474/1997 destaca-se pela ampliação do conceito de refugiado e abrange, inclusive, a hipótese de refúgio para circunstância de grave e generalizada violação de direitos humanos (Portela, 2017, p. 1018), tendo sido o Brasil precursor em tal implementação por intermédio de lei interna na América Latina (Jubilut, 2006, p. 31). A Lei n. 9.474/1997 também criou o Conare, órgão nacional interministerial especializado na análise e na execução de políticas relacionadas aos refugiados, integrante do Ministério da Justiça, conforme art. 11 e seguintes (Portela, 2017, p. 1018). Ressalta-se que o ingresso irregular de estrangeiro no Brasil não é causa impeditiva de solicitação de refúgio, nos termos do art. 8º da Lei n. 9.474/1997 (Brasil, 1997).

Adentrando no procedimento de solicitação de refúgio junto ao Conare, caso este decida negativamente, cabe recurso ao Ministro da Justiça, que concederá a decisão final, a qual não é passível de novo recurso, sendo o ato do ministro vinculado à lei. Uma vez concedido o refúgio, o indivíduo está resguardado pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR Brasil, 1951), em particular no que toca ao princípio do *non-refoulement*, nos termos do art. 33 da mencionada Convenção, o qual proíbe a devolução do refugiado ao Estado

6 "Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (Brasil, 1997).

perseguidor (Dolinger; Tiburcio, 2020, p. 288). O mesmo princípio também se encontra previsto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos,[7] em seu art. 22, § 8º.

O refúgio é um instituto que reverbera em processos extradicionais cujo fundamento consubstancia-se nos motivos ensejadores do refúgio, permanecendo suspenso até decisão definitiva quanto ao reconhecimento do *status*; uma vez concedido, obsta de fato o prosseguimento de tais processos de extradição, como estabelece a Lei n. 9.474/1997.[8] No entanto, por ser o ato de reconhecimento pelo Ministro da Justiça um ato administrativo vinculado, sujeito à legalidade e ao controle da Suprema Corte, caso declarado ilegal por esse Tribunal, o processo de extradição poderá seguir seu trâmite (Mazzuoli, 2019, p. 699-700).

3. As medidas político-jurídicas adotadas pelo Estado brasileiro diante do fluxo migratório venezuelano (2014-2021)

A presença de venezuelanos em Roraima, principalmente em Pacaraima, assim como de brasileiros em Santa Elena de Uairén, sempre foi significativa em razão da proximidade da região, das atividades fronteiriças e de a cidade venezuelana possuir melhor infraestrutura, o que tornava muito comum o expressivo número de brasileiros nesse local (Silva; Abrahão, 2019, p. 256-257).

A partir de 2014, com a desvalorização do petróleo – principal produto de exportação venezuelano –, a intensificação da crise de abastecimento e a escassez de produtos básicos na Venezuela (Silva; Sampaio, 2018, p. 736), assim como a crise econômica, social, humanitária e a debilidade da segurança que atingem o país, também afetado pelo processo inflacionário, que reduziu o poder de compra dos venezuelanos, o fluxo migratório venezuelano para o Brasil se intensificou (Silva, 2017, p. 7). O aumento da criminalidade, tanto estatal como não estatal, o cerceamento da liberdade de expressão e a violação a direitos humanos (percebida na carência de alimentos, medicamentos e empregos) também são motivos que fundamentam a crise migratória (ACNUR Brasil, 2019). Dessa forma, diversos países latino-americanos foram afetados por esse processo migratório, tais como Peru, Chile, Argentina, Equador, Brasil e Colômbia. Entre esses, a Colômbia foi o país que mais recebeu migrantes venezuelanos, totalizando 1.842.390 até novembro de 2021 (R4V, 2021a).

7 Assinada em 1969. Aprovada pelo Decreto Legislativo n. 27/1992. Promulgada pelo Decreto n. 678/1992.

8 "Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio" (Brasil, 1997).

3.1. A RECEPÇÃO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS

Até outubro de 2021, o Brasil abrigava 287.857 migrantes venezuelanos, tendo sido reconhecidos como refugiados até o mesmo período apenas 49.857 pessoas, entre os 78.357 pedidos de refúgio solicitados ao Brasil. Além disso, houve a concessão de 152.897 autorizações de residência até outubro do referido ano (R4V, 2021b) e o reconhecimento de 102.504 *status* de refugiado até agosto de 2020 (R4V, 2021c, p. 61). Apesar dessas medidas, até junho de 2021 ainda havia mais de 92.600 solicitações de refúgio pendentes (R4V, 2021a).

Tais números não são pequenos se considerarmos: a carência e a falta de infraestrutura do estado de Roraima, principalmente dos municípios de Pacaraima e Boa Vista, para receberem esses migrantes (Level; Silva, 2019, p. 826), dependentes de recursos do Governo Federal; a baixa densidade demográfica de Roraima e o fato de estar localizado em uma região de terras indígenas e reservas ambientais na Amazônia Legal e a uma distância considerável do litoral e de grandes centros urbanos. Isso faz com que problemas emerjam de modo mais impactante (Silva, 2017, p. 7-8).

Em números absolutos, o Brasil recebeu uma quantidade muito menor de migrantes venezuelanos comparado a seus países vizinhos, como a Colômbia, que já recebeu mais de 1 milhão e 842 mil venezuelanos até novembro de 2021, ou mesmo o Peru, com mais de 1 milhão e 286 mil venezuelanos no mesmo período (R4V, 2021a). Nesse contexto, especialmente no caso brasileiro, a dificuldade de recepção desses migrantes venezuelanos foi e é patente, inclusive no que tange ao enquadramento jurídico dessas pessoas, considerando a revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) em 2017 e a instituição da Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) no ordenamento jurídico pátrio.

No espectro do movimento migratório objeto deste artigo, em face do novo contexto brasileiro com a Lei de Migração e do aumento, em 2016, das solicitações de refúgio ao Brasil por parte de venezuelanos, houve intensificação de esforços para atender a essa demanda. Nesse sentido, em 2017, o CNIg assentou resolução com intuito de dirimir e solucionar a situação migratória urgente e emergente, culminando no instituto da autorização de residência temporária e concebendo o início de uma política migratória (Silva; Abrahão, 2019, p. 268-269).

Em 2 de março de 2017, foi instituída a Resolução Normativa n. 126 pelo CNIg, a qual previu a possibilidade de concessão de autorização de residência temporária por até dois anos aos estrangeiros nacionais de Estados fronteiriços ao Brasil, desde que o ingresso tenha ocorrido por via terrestre (Brasil, 2017c). Tal normativa buscou abranger indivíduos em situação irregular ou que não se enquadravam na Lei do Refúgio, mas sem menção específica ao fluxo migratório venezuelano, tornando-se uma medida imediatista e emergencial (Martino; Moreira, 2020, p. 156). Embora tenha sido importante, a Resolução Normativa n. 126/2017 não representou uma inovação jurídica, pois a Resolução Normativa n. 97 do CNIg, de 12 de janeiro de 2012, já tratava de regularização migratória por razões humanitárias, com motivos bem semelhantes, para atender às demandas criadas pela migração haitiana (Brasil, 2012).

A Resolução Normativa n. 126/2017 ainda exige documentos específicos para a concessão da autorização de residência temporária[9] – o que não ocorre em relação ao refúgio, razão pela qual muitos migrantes acabam por solicitá-lo. Surpreendentemente, o art. 1º, parágrafo único, VI (Brasil, 2017c), da resolução requer o pagamento de uma taxa, exigência que não encontra razoabilidade, uma vez que a maior parte dos migrantes venezuelanos busca acolhimento no Brasil e em outros países exatamente devido à crise econômica, política e social em seu país de origem (Silva; Abrahão, 2019, p. 269-270). No entanto, em 26 de março de 2018, foi publicada a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa ao Recurso Extraordinário n. 1.018.911, no qual examinou a constitucionalidade da cobrança de taxa de migração de migrantes venezuelanos, a partir da Lei de Migração n. 13.445/2017, e fixou a tese de que o estrangeiro que demonstre sua condição de hipossuficiência econômica é imune ao pagamento de taxas para registro e regularização migratória (Brasil, 2018a).

Apesar disso, a Resolução Normativa n. 126/2017 (Brasil, 2017c) ainda restringe o acolhimento humanitário – quando, na verdade, deveria ampliá-lo diante de uma crise migratória pautada, inclusive, pela vulnerabilidade –, uma vez que se impõe ao migrante solicitante de autorização de residência temporária que desista da solicitação de refúgio, ferindo, assim, a indisponibilidade dos direitos humanos e colocando o Brasil em uma posição de negociador de direitos humanos, em vez de assegurador desses direitos (Silva; Abrahão, 2019, p. 271).

Em 2018, quando já vigente a nova Lei de Migração, foi publicada a Portaria Interministerial n. 9 (Brasil, 2018b), visando melhor regulamentar e superar as incongruências da Resolução Normativa n. 126/2017, sem exigências quanto ao ingresso por meio terrestre, prescindibilidade de certidão consular, bem como de pagamento de taxa e não sendo mais necessário renunciar ao refúgio (Silva; Abrahão, 2019, p. 272). Conforme estabelecido na referida Portaria, apresentada a documentação necessária à Polícia Federal, e, uma vez concedida a autorização, esta terá prazo de duração de dois anos, o que não impede o reconhecimento de outros institutos coligados à política migratória. Em 90 dias antes do fim do prazo de dois anos, o migrante interessado ainda pode requerer autorização de residência com prazo indeterminado se não tiver registros criminais e comprovar meios de subsistência (Oliveira, 2020, p. 36-37).

9 "Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados. Parágrafo único. A solicitação de residência temporária deverá ser feita junto às unidades da Polícia Federal, para registro, mediante a apresentação da seguinte documentação: I – requerimento preenchido; II – duas fotos 3x4; III – cédula de identidade ou passaporte válido; IV – certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular; V – certidão negativa de antecedentes criminais emitida no Brasil; V – declaração de que não foi processado criminalmente no país de origem; e VI – comprovante de pagamento de taxas" (Brasil, 2017c).

A política migratória instituída pela Resolução n. 126/2017 e mantida pela Portaria Interministerial n. 9/2018 não obteve grande adesão por parte dos migrantes venezuelanos, os quais permaneceram preferindo solicitar refúgio à autorização de residência temporária. O refúgio depreende-se como instituto mais atrativo em razão de sua abrangência extensiva aos familiares, conforme art. 2º da Lei n. 9.474/1997, situação que não possui previsão em relação à autorização de residência temporária (Brasil, 1997). A solicitação de refúgio prescinde de documentação, por isso é um meio mais simples para obtenção da regularização migratória junto ao Estado brasileiro (Martino; Moreira, 2020, p. 157). Além disso, o interesse pelo refúgio também reside no fato de impedir a deportação do solicitante, inclusive enquanto o Conare não tomar uma decisão, garantindo maior segurança jurídica, mesmo que provisória, ao migrante (Silva; Abrahão, 2019, p. 271).

As medidas instituídas pela Resolução n. 126/2017 e pela Portaria Interministerial n. 9/2018, que deveriam ser uma alternativa ao refúgio, não obtiveram o êxito pretendido e se revelaram medidas deficientes (Martino; Moreira, 2020, p. 157). Considerando a previsão legal de autorização de residência por acolhida humanitária, nos termos do art. 30, I, *c*, da Lei n. 13.445/2017 (Brasil, 2017a), há nítida contradição em relação ao instituto da autorização de residência temporária instituído, até porque reconhecido pelo Decreto Presidencial n. 9.285/2018 o estado de crise humanitária no processo migratório venezuelano para o estado de Roraima (Feldman-Bianco, 2018, p. 25). Nesse contexto, em 13 de abril de 2018, o estado de Roraima ajuizou a Ação Civil Originária n. 3.121, na qual requereu à União a tutela de urgência na área de fronteira Brasil/Venezuela, de modo a impedir o fluxo migratório desordenado, mediante o fechamento temporário da fronteira ou a limitação do ingresso de venezuelanos no país (Brasil, 2020a). Os pedidos mencionados, que violam frontalmente as obrigações internacionais de direitos humanos assumidas pelo Brasil, foram considerados improcedentes (Burg *et al.*, 2022, p. 4 e 22).

Somente em junho de 2019, por intermédio do Conare, o Brasil reconheceu o *status* de refugiado para o caso de migrantes venezuelanos, baseado na concepção ampla fundada na grave e generalizada violação de direitos humanos, com fundamento na Declaração de Cartagena (ACNUR, 1984) e no art. 1º, III, da Lei n. 9.474/1997 (Brasil, 1997) – precedente que gerou expectativas de um procedimento mais célere e simplificado para o reconhecimento do *status* de refugiado, sem necessidade de realização de entrevistas (ACNUR Brasil, 2019). Em agosto de 2020, o Conare reconheceu o *status* de refugiado a mais 7.787 venezuelanos, totalizando até aquele momento mais de 46 mil venezuelanos refugiados no Brasil, o que o tornou o país latino-americano com maior quantidade de refugiados venezuelanos devidamente reconhecidos e conferiu maior proteção a essas pessoas, pautado em reconhecimento *prima facie* – circunstância que contou com todo apoio e incentivo da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR Brasil, 2020).

Antes de tal virada de entendimento, em razão da interpretação restritiva e da falta de infraestrutura do Conare para lidar em nível nacional com a atividade migratória em análise,

somente 18 pedidos de refúgio haviam sido concedidos até agosto de 2018, e apenas 88 processos de solicitação de refúgio foram concluídos, estando os demais 22.175 processos pendentes. A ausência de infraestrutura institucional é patente e revela a incapacidade estatal para lidar com a questão (Silva; Abrahão, 2019, p. 273).

O fato de a Declaração de Cartagena (ACNUR, 1984) não possuir efeito vinculante e tratar de cláusula aberta, sem definição específica, objetiva e concreta sobre o que seria grave e generalizada violação de direitos humanos, dificultou sua imediata aplicação. Conforme entendimento do Conare, para que o refúgio, fundamentado nessa hipótese, seja concedido, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos:

> […] 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos (Leão, 2010, p. 89).

No caso venezuelano, mesmo que tardiamente, chegou a ser reconhecido o refúgio ante a violação de direitos humanos, uma vez que na Venezuela o Poder Legislativo não tem protagonismo e o Judiciário é vinculado ao Executivo, o qual domina o Estado. O segundo critério, a inexistência de paz estável e durável, foi uma condição que dificultou e retardou o reconhecimento do *status* de refugiado com base nesse fundamento, pois inexistia guerra interna ou externa na Venezuela, mas patamares elevados de violência (Governos […], 2017; Olmo, 2021; Violência […], 2020). A existência de organizações criminosas paraestatais, o colapso progressivo do Estado venezuelano (que diminuiu a capacidade das Forças Armadas Nacionais) e alegadas evidências de intervenção militar externa levaram o governo de Nicolás Maduro a solicitar o reingresso da Venezuela no Tratado Interamericano de Assistência recíproca (Campos, 2022, p. 3). Essas situações evidenciam acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública. No que tange ao terceiro pressuposto, cumpre esclarecer que existem Estados que não reconhecem Nicolás Maduro como presidente da Venezuela; além disso, o ACNUR também fazia pressão para o reconhecimento da condição de grave e generalizada violação de direitos humanos (Silva; Abrahão, 2019, p. 274).

Quanto ao refúgio, a posição brasileira permanece assentada em seu reconhecimento fundado na violação massiva de direitos humanos, e os refugiados venezuelanos correspondem a 90% dos cerca de 50 mil refugiados em território brasileiro até 2020. Trata-se do maior fluxo migratório da história da América Latina (ACNUR Brasil, 2020), com mais de 6 milhões de venezuelanos que tiveram de se retirar de seu Estado de origem (R4V, 2021a).

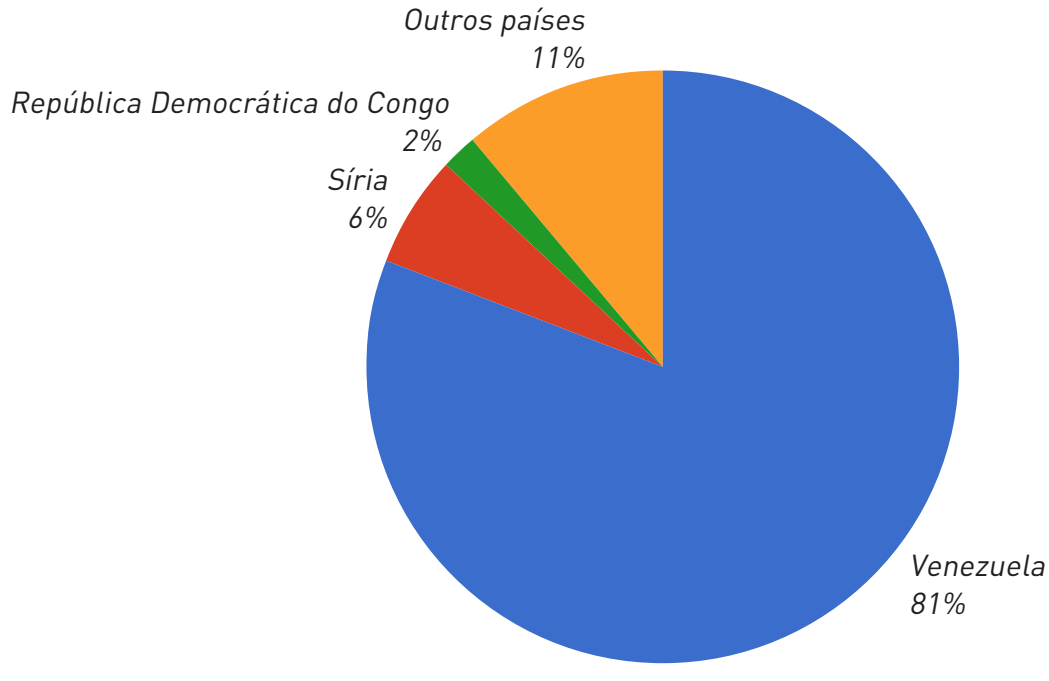
Esse fluxo seguiu em ascensão, como se verifica na Tabela 1 e no Gráfico 1, finalizando o ano de 2021 com 60.011 imigrantes reconhecidos como refugiados pelo Estado brasileiro, entre os quais 81,3% são venezuelanos, o que totaliza 48.789 refugiados de origem venezuelana (Junger *et al.*, 2022).

TABELA 1 – **NÚMERO DE REFUGIADOS RECONHECIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO ATÉ 2021 CONFORME NACIONALIDADE**

PAÍS	NÚMERO DE REFUGIADOS RECONHECIDOS
TOTAL	60.011
VENEZUELA	48.789
SÍRIA	3.682
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	1.078
OUTROS PAÍSES	6.462

Fonte: Junger *et al.* (2022).

GRÁFICO 1 – **REFUGIADOS RECONHECIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO ATÉ 2021 EM PORCENTAGEM CONFORME NACIONALIDADE**



Fonte: Junger *et al.* (2022).

Ainda, somente no ano de 2021, conforme demonstrado na Tabela 2 e no Gráfico 2, a seguir, o Brasil recebeu 29.107 pedidos de reconhecimento de *status* de refugiado, dos quais 22.856 solicitações foram oriundas da população venezuelana, o que representa 78,5% (Junger *et al.*, 2022).

TABELA 2 – **NÚMERO DE PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DE *STATUS* DE REFUGIADO RECEBIDOS PELO ESTADO BRASILEIRO EM 2021 CONFORME NACIONALIDADE DO REQUERENTE**

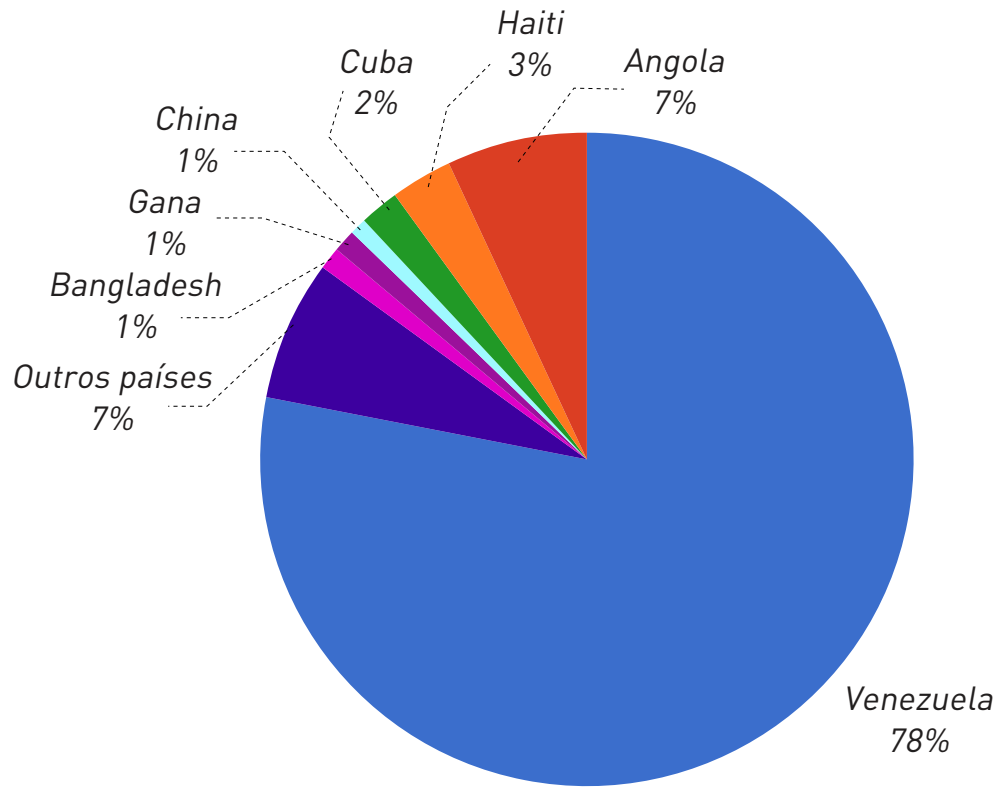
PAÍS	NÚMERO DE SOLICITAÇÕES
TOTAL	29.107
VENEZUELA	22.856
ANGOLA	1.952
HAITI	794
CUBA	529
CHINA	345
GANA	307
BANGLADESH	257
NIGÉRIA	246
ÍNDIA	139
COLÔMBIA	138
PERU	128
LÍBANO	90
GUINÉ	84
SENEGAL	79
SÍRIA	71
CAMARÕES	57
MARROCOS	57
NEPAL	55

(continua)

PAÍS	NÚMERO DE SOLICITAÇÕES
PAQUISTÃO	41
GUINÉ-BISSAU	39
OUTROS PAÍSES	843

Fonte: Junger *et al.* (2022).

GRÁFICO 2 – **PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DE *STATUS* DE REFUGIADO AO ESTADO BRASILEIRO EM 2021 EM PORCENTAGEM CONFORME NACIONALIDADE DO REQUERENTE**



Fonte: Junger *et al.* (2022).

A situação jurídica desses grupos de migrantes venezuelanos não é idêntica: há um caótico emaranhado jurídico (des)ordenado por uma política migratória precária e restrita a uma proteção provisória, configurando um fluxo migratório misto, diante de sua complexidade no que toca à circulação de pessoas, à quantidade de migrantes, à vulnerabilidade, à via de entrada e ao enquadramento jurídico (Silva; Velásquez, 2021, p. 240, 246).

Esta seção procurou descrever a legislação brasileira em termos de migração, tendo como base o regime da Lei de Migração e contemplando aspectos abrangentes de legislações

e normas, tais como resoluções normativas do CNIg, portarias interministeriais, bem como decisão do STF, decisões do Conare e a influência da Declaração de Cartagena. Esse cenário revela a complexidade de níveis, instituições e padrões legislativos e decisórios que se sobrepõem ao longo da história. A descrição desta seção também permite notar que a regularização migratória de pessoas venezuelanas no país seguiu diferentes parâmetros normativos.

Atualmente, a regularização é regida pela Portaria Interministerial n. 670, de 1º de abril de 2022, que prevê, em seu art. 17, que o migrante venezuelano poderá ter sua situação migratória regularizada nos termos da legislação vigente (Brasil, 2022). Para isso, é necessário apresentar um pedido de refúgio ou uma autorização de residência à Polícia Federal.[10]

3.2. As medidas político-jurídicas adotadas

A reação brasileira aos fluxos migratórios venezuelanos, em termos de medidas político-jurídicas, pode ser situada em três iniciativas: o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, a Operação Acolhida e o Programa de Interiorização.

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituído pelo Decreto n. 8.903/2016, buscava articular entidades da administração pública para sua consecução. Entretanto, o programa foi instituído para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços (art. 1º), o que conferia um caráter militar e policial à iniciativa (Brasil, 2016). Apesar da tentativa de conceder um respaldo humanitário ao fluxo migratório, o reforço da presença militar e policial nas fronteiras resultou em demasiada vigilância sobre os migrantes, sob o pretexto da segurança, correndo o risco de instituir um Estado policialesco (Feldman-Bianco, 2018, p. 21).

Nessas circunstâncias, a Operação Acolhida – instituída por meio da Diretriz n. 3/2018 do Ministério da Defesa (Brasil, 2018c) – foi a principal política adotada pelo Estado brasileiro para lidar com o fluxo migratório venezuelano, e visou conceder auxílio humanitário a esses migrantes, principalmente concentrados no estado de Roraima. A Operação articulou o Exército com organismos nacionais e internacionais para fornecer tratamento médico emergencial, bem como imunização, orientação e regularização da condição migratória, documentação e abrigo. A Operação Acolhida é baseada em três pilares: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização.[11]

• • •

10 "Art. 17. O imigrante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018, e que tenha ingressado no País, no período de 18 de março de 2020 até a data da publicação desta Portaria, poderá ter sua situação migratória regularizada nos termos da legislação vigente" (Brasil, 2022).

11 Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida. Acesso em: 14 fev. 2025.

Também foi criado pelo Governo Federal, mediante a Lei n. 13.684/2018, originada da Medida Provisória n. 820/2018, o Programa de Interiorização, sob o fundamento de baixas condições de emprego no estado de Roraima e congestionamento dos serviços públicos locais, com o objetivo de viabilizar passagens seguras para que os migrantes se deslocassem para outras cidades do país (Brasil, 2018d). O programa foi classificado como uma política de mobilidade e formalizou um direito subjetivo à mobilidade com caráter mais social do que migratório, uma vez que relacionado à promoção de assistência e proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade social (Xavier, 2021, p. 16).

A Operação Acolhida alicerça-se em três bases: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização. O ordenamento da fronteira trata de melhor organização e controle da fronteira por meio da instalação de estruturas pelo Exército, como postos de triagem, identificação, recepção e atendimento. Já o abrigamento visa conceder moradia, alimentação e atendimento médico aos venezuelanos, em colaboração com o Exército, organizações não governamentais e o ACNUR. No que tange à interiorização, esta busca o arranjo dos migrantes venezuelanos para outras localidades do Brasil, considerando a falta de infraestrutura de Boa Vista para receber todos eles (Level; Silva, 2019, p. 834-835). Não obstante os fluxos migratórios em Roraima tenham ensejado a Lei n. 13.684/2018 (Brasil, 2018d), ela detém uma universalidade própria dos direitos sociais, independentemente da nacionalidade que os migrantes tenham (Xavier, 2021, p. 16).

A Operação Acolhida trata-se de uma estratégia ampla, que contempla análise de documentos, financiamento dos deslocamentos e de melhorias nos locais de acolhimento dos indivíduos, bem como sua especial localização para migrantes com necessidades especiais, e intervém também na pesquisa de empregos nos municípios participantes da interiorização (OIM – Brasil, 2021b).

Desde o início dessa operação, em abril de 2018, até outubro de 2021, 62.680 pessoas foram contempladas pela política de interiorização, 43% delas na modalidade de reunião social, e somente 9% com vaga de emprego já sinalizada, sendo recebidas por cerca de 670 municípios. Os estados da federação que mais acolheram esses migrantes foram Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Amazonas, tendo cada um deles recebido 10.629, 10.052, 9.273, 9.225 e 5.258 venezuelanos, respectivamente. A grande maioria desses migrantes é de crianças, jovens e adultos até 39 anos (Brasil, 2021). Até o mês de outubro de 2021, encontravam-se 287.857 venezuelanos no Brasil (R4V, 2021b).

O sistema de interiorização contribuiu muito com o emprego das famílias venezuelanas, estando 77% delas empregadas após a interiorização, contra apenas 7% anteriormente a ela. Apenas os migrantes em situação regular – refúgio ou autorização de residência temporária – e detentores de documentos nacionais podem ser beneficiados pela estratégia (OIM – Brasil, 2021b). Entretanto, há que se questionar a tendência (ou não) de concretização da Operação Acolhida como meio de política pública efetiva, concreta e contínua, visando, de fato, à inclusão dos migrantes e ao desenvolvimento das regiões fronteiriças

para além de uma estratégia excepcional, emergencial e singular, até porque o fluxo migratório venezuelano já perdura cerca de sete anos e não será brevemente solucionado, haja vista que a melhora econômica e social na Venezuela ainda levará certo tempo (Level; Silva, 2019, p. 838-839).

Mesmo durante a crise sanitária mundial decorrente da pandemia de covid-19, além da própria crise humanitária relativa ao fluxo migratório, a política de interiorização manteve-se firme, com a implementação de protocolos de segurança sanitária, tendo sido beneficiados, em média, mais de mil venezuelanos mensalmente pelo plano em questão, desde fevereiro de 2020, com a declaração do estado de emergência de saúde pública de importância nacional (OIM – Brasil, 2021b; Brasil, 2020b). Ainda quanto à situação sanitária, foi exigida previamente ao deslocamento objeto da interiorização a vacinação contra sarampo, febre amarela e difteria, assim como a prevenção de embarque de casos suspeitos de coronavírus e monitoração dos interiorizados durante e após a medida, visando ao controle e à diligência, a fim de se evitar a disseminação da covid-19 (OIM – Brasil, 2021b).

Em março de 2020, o fechamento das fronteiras brasileiras com a Venezuela devido à crise sanitária mundial impactou diretamente o fluxo migratório em comento, diminuindo os ingressos em território brasileiro e reduzindo a quantidade de venezuelanos no estado de Roraima (Silva; Silva, 2020, p. 211-212). Houve uma redução drástica da entrada de migrantes. Nota-se que, entre fevereiro de 2020 e outubro de 2021, em período superior a um ano, ingressaram cerca de 7.900 venezuelanos; quando, de fevereiro de 2018 a outubro de 2019, houve a entrada de mais de 176 mil venezuelanos, tendo praticamente quintuplicado a intensidade do fluxo migratório (R4V, 2021a).

Nesse cenário, mesmo diante da vulnerabilidade dos migrantes, das crises humanitária e sanitária instaladas, o Brasil ainda restringiu a entrada dos imigrantes venezuelanos com autorização de residência definitiva, por prazo determinado ou indeterminado, portadores do Registro Nacional Migratório, e na hipótese de serem cônjuge, companheiro(a), filho(a), pai, mãe ou curador(a) de brasileiro, como prevê o art. 4º, § 5º, da Portaria Interministerial n. 255/2020 (Brasil, 2020c; Ramos, 2020, p. 114).

Desse modo, verificou-se o intuito de dificultar o acesso dos migrantes venezuelanos ao território nacional, já que a Venezuela foi o primeiro país a sofrer restrições na fronteira com o Brasil, fechada por intermédio da Portaria n. 120/2020 da Presidência da República/Casa Civil (Brasil, 2020d), sob o argumento de haver casos de infecção pelo novo coronavírus naquele país – casos esses importados de outros Estados, enquanto outros países fronteiriços, como Argentina e Peru, já tinham número maior de contágio e com própria transmissão local (Pêgo *et al.*, 2020, p. 27).

Em pesquisa realizada pela Unicamp e pela UFRR em 2020, constatou-se que praticamente metade dos venezuelanos entrevistados tinha emprego antes da pandemia no estado de Roraima. Destaca-se que essa pesquisa abrange imigrantes venezuelanos específicos que não representam o grupo mais vulnerável, uma vez que o questionário de entrevista foi aplicado

de modo virtual. Foi constatado um grau elevado de inclusão no mercado de trabalho, e deve ser levado em consideração que grande parte dos entrevistados tinha 16 anos ou menos. Um quarto dos entrevistados na referida pesquisa preferiu não responder. Nesse aspecto, ressalta-se que o pequeno desenvolvimento econômico do estado de Roraima prejudica a inclusão do migrante em trabalho relacionado à sua área específica de atuação ou formação, que atuavam em sua grande maioria no setor de comércio e serviços (Silva; Silva, 2020, p. 223-224). Essa situação pode ser superada por meio da estratégia de interiorização para locais com maior desenvolvimento econômico e mais possibilidades de emprego. Todavia, a maior parte desses empregos são informais, o que revela a exploração da mão de obra migrante (Silva; Silva, 2020, p. 226).

Quanto à escolaridade desses migrantes venezuelanos, é necessário esclarecer que, em razão da crise econômica e do enfraquecimento do mercado de trabalho venezuelano, a mão de obra qualificada oriunda da Venezuela também está adentrando em território brasileiro, inclusive pesquisadores universitários e profissionais do setor petrolífero e energético (Domeniconi; Baeninger, 2020, p. 4-6). A maioria dos migrantes venezuelanos com trabalho formal, especialmente entre 2011 e 2017, têm escolaridade de nível médio ou alto (Domeniconi; Baeninger, 2020, p. 8-9) – têm ensino médio ou superior. Eles tinham trabalho em seu país de origem e, ao migrar, estão em busca de emprego (Simões; Silva; Oliveira, 2017, p. 27 e p. 47-48), podendo, desse modo, contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Com a chegada da pandemia e suas consequentes repercussões na economia, somente um quarto dos venezuelanos entrevistados permaneceu trabalhando nos poucos setores econômicos que mantiveram suas atividades durante as restrições da pandemia ou nos quais se possibilitou a instituição do trabalho virtual. Uma ínfima quantidade obteve emprego após o início da crise sanitária. A pesquisa em questão foi realizada de forma *on-line*, o que revela que os entrevistados tinham mais acesso e conectividade do que a média dos migrantes venezuelanos de Roraima. Mesmo assim, dentro desse mesmo grupo, muitos venezuelanos permanecem sem trabalho (Silva; Silva, 2020, p. 226-229).

Nesse sentido, ainda dentro desse grupo migratório com um pouco mais de oportunidades, mais da metade desses migrantes referiu que seus rendimentos são inferiores a seus gastos, com renda rasa, insuficiente às necessidades básicas em um mercado de trabalho local restrito no extremo norte do país, limitando ainda mais uma vida digna que propicie o envio de dinheiro aos demais familiares na Venezuela. Denota-se que os impactos da situação laboral do migrante venezuelano no estado de Roraima são preocupantes, com a emergência de problemas sociais, sendo imprescindíveis o imediato desenvolvimento de políticas públicas de assistência social e de transferência de renda, o desenvolvimento local, a validação de diplomas e o ensino do português (Silva; Silva, 2020, p. 231-234).

A interiorização emerge como tentativa de solução, tendo sido beneficiados por essa política mais de 29 mil venezuelanos desde o início da pandemia até outubro de 2021; porém,

esse número é proporcionalmente inferior à média mensal anterior ao início da pandemia, especialmente entre os meses de junho de 2019 e março de 2020 (Brasil, 2021).

Considerável parte dos migrantes venezuelanos desconhece os direitos sociais, apesar de alguns deles terem realizado inscrição em programas de auxílio do Governo Federal ou no Cadastro Único e conseguido acesso ao Bolsa Família ou ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Particularmente no que tange à pandemia, boa parte desses migrantes referiu que solicitou acesso ao auxílio emergencial, porém apenas uma ínfima parcela teve o benefício concedido. Constata-se que há uma imprecisão acerca das exatas informações, orientações e diligências necessárias à proteção e ao acesso à seguridade social, bem como aos demais direitos sociais, apesar de já terem recebido auxílio com cestas básicas, psicólogos e saúde (Silva; Silva, 2020, p. 234-237).

Quanto ao acesso à saúde pública no contexto pandêmico em Roraima, a maioria dos venezuelanos conseguiu obter o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS), direito assegurado constitucionalmente a todos. Entretanto, a maioria desses indivíduos não seguiu os protocolos de isolamento social recomendados pelas autoridades sanitárias. Nada obstante, apesar das inúmeras dificuldades e da falta de infraestrutura do SUS, este ainda concede melhor segurança e atendimento se comparado ao sistema de saúde venezuelano. Além da manutenção da instabilidade política, social e econômica na Venezuela, essa parece ser uma das principais razões pelas quais a maior parte desses migrantes prefere permanecer no Brasil (Silva; Silva, 2020, p. 240-244).

Considerações finais

O fluxo migratório venezuelano teve início em 2014 sob um regime jurídico pautado pela segurança nacional, com base no Estatuto do Estrangeiro, o qual foi alterado tardiamente, em 2017, pela Lei de Migração. Nesse mesmo ano, foi implementada a Resolução Normativa n. 126 como política migratória, a qual visa regulamentar o fluxo, instituindo a autorização de residência temporária, que enfraqueceu o acolhimento com um instituto por meio do qual os solicitantes deveriam renunciar ao refúgio, motivo pelo qual teve baixíssima adesão pelos migrantes.

Corroborando essa situação, o Estado brasileiro permaneceu inerte e desordenado a respeito de qual tratamento jurídico conceder a esses milhares de migrantes venezuelanos. A Lei n. 9.474/1997, em âmbito interno, já previa a hipótese do reconhecimento do *status* de refugiado fundado na grave e generalizada violação de direitos humanos, porém somente de modo tardio, novamente, após a promulgação da Lei de Migração, em 2017, que, em 2019, o Conare passou a reconhecer o *status* de refugiado fundado nessa previsão. Assim, os indivíduos que solicitaram tal reconhecimento antes de 2019 foram prejudicados devido à ação tardia e ineficiente do Estado, por razões políticas, uma vez que já existia previsão legal e convencional à época. Restou nítido o empecilho ao Estado brasileiro em reconhecer o fluxo migratório

venezuelano como uma crise de refugiados. Não obstante, a posição brasileira recente e prevalente, após 2019, tem sido o reconhecimento do *status* de refugiado fundado na grave e generalizada violação de direitos humanos, apesar de ter havido também concessões de asilo e autorização de residência fundada em acolhida.

As medidas político-jurídicas adotadas pelo Estado brasileiro relativas à crise migratória venezuelana podem ser caracterizadas como tardias e limitadas em seu escopo. Não se pretende com essa caracterização fazer um julgamento moral e subjetivo da implementação de políticas públicas. Os processos decisórios estatais são reconhecidamente burocráticos, exigem a conciliação de distintos interesses setoriais e demandam tempo de procedimentos que envolvem diferentes órgãos e entes federativos. A caracterização de "tardias" refere-se à delimitação temporal entre a identificação institucional de determinado problema (por exemplo, o aumento dos fluxos migratórios) e a adoção de medidas adequadas. Nesse sentido, quanto mais distante a resposta estatal, maior a probabilidade de os elementos constituintes da crise migratória, sem respostas, agravarem-se. A caracterização de "limitada em seu escopo" diz respeito a se os processos decisórios brasileiros compreenderam os elementos da crise humanitária, no sentido de medidas adequadas e responsivas. É adequado pensar que políticas públicas não solucionam completa e definitivamente problemas sociais. Nessa medida, a limitação no escopo significa que a medida adotada atendeu somente parcialmente aos elementos da crise humanitária conhecida, o que pode também ser resultado da limitação do próprio levantamento de dados que instruem o processo decisório, especificidade essa que não foi objeto de reflexão neste artigo.

É possível deduzir que as respostas político-jurídicas brasileiras foram tardias em razão de os primeiros sinais da crise migratória surgirem em 2014, com reflexos não somente no Brasil, mas também na Colômbia e no Peru, e a primeira reação brasileira ter sido o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituído somente em 2016, pelo Decreto n. 8.903. O perfil de segurança e defesa dessa primeira iniciativa revela a demora na compreensão da crise migratória em seus aspectos humanitários, sanitários e de exercício da cidadania. Em 2016, aumentaram substancialmente as solicitações de refúgio, e, em 2017, o CNIg reconheceu a "situação migratória urgente e emergente", e instituiu a autorização de residência temporária.

A Operação Acolhida, iniciada em 2018, visava lidar com o fluxo migratório desordenado de venezuelanos para Roraima e teve como foco inicial fornecer assistência humanitária, abrigar e atender os migrantes. É possível afirmar que a resposta político-jurídica de dimensões humanitárias ocorreu quatro anos após o início da crise migratória. O corolário dos esforços da Operação Acolhida foi o Programa de Interiorização, instituído ainda em 2018 mediante medida provisória, e que consistiu na realocação de refugiados e migrantes venezuelanos por todo o país.

As respostas político-jurídicas foram limitadas em seu escopo por diferentes razões. Uma delas é que, em resposta a uma crise migratória, foi instituído o Programa de Proteção

Integrada de Fronteiras, com o objetivo de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços. Para tal, o programa coordenou ações conjuntas entre órgãos de segurança pública, inteligência, Receita Federal e Forças Armadas. Naturalmente, o escopo desse primeiro programa foi limitado aos temas da segurança e defesa, o que não correspondia às dimensões sanitárias e humanitárias de cidadania que já estavam colocadas no estado de Roraima. Nesse domínio, a Operação Acolhida e o Programa de Interiorização não foram respostas a novos problemas, senão medidas de reestruturação das primeiras respostas, restritas à segurança e à defesa de fronteiras.

A pesquisa também identificou que a Resolução Normativa n. 126/2017, que tratava da regularização migratória de indivíduos que não se enquadram na Lei do Refúgio, requeria o pagamento de taxa, exigência desmedida para a maior parte dos migrantes venezuelanos. Em 2018, o STF fixou a tese de que o estrangeiro que demonstre sua condição de hipossuficiência econômica é imune ao pagamento de taxas para registro e regularização migratória. Por isso, é possível caracterizar que as medidas de regularização do CNIg foram limitadas em seu escopo ao não considerarem a situação de hipossuficiência que abrange parte considerável dos migrantes venezuelanos. Além disso, a resolução restringiu o acolhimento humanitário ao impor ao migrante a desistência da solicitação de refúgio, situações essas que foram superadas em 2018 com a Portaria Interministerial n. 9.

Em síntese, os parâmetros que levam à caracterização das respostas político-jurídicas brasileiras como "tardias" dizem respeito: (i) ao fato de que, no início da crise migratória, em 2014, o Brasil ainda não tinha um regime jurídico relativo à migração em consonância com as garantias e os direitos fundamentais da CF/88 e com os compromissos internacionais assumidos em sede de direitos humanos (o que viria a ocorrer em 2017, com a Lei de Migração), o que evidenciou um persistente anacronismo das referências legais brasileiras quanto ao assunto; (ii) ao fato de o terremoto ocorrido em Porto Príncipe, capital do Haiti, em 12 de janeiro de 2010, ter desencadeado uma crise de deslocamentos humanos para o Brasil, iniciada em 2010, que poderia ter sido uma potencial motivadora de políticas públicas e reformas legislativas; (iii) ao fato de o Conare reconhecer o *status* de refugiado somente em 2019, demonstrando a inércia do Estado brasileiro em conceder uma resposta jurídica oportuna; e (iv) ao fato de que somente no início de 2018 a Força-Tarefa Humanitária considerou a política de interiorização, instaurada no mesmo ano, com esforços combinados entre a Casa Civil da Presidência da República e o ACNUR.

A Lei n. 13.684/2018 estabeleceu medidas de assistência emergencial para o acolhimento de venezuelanos em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na fronteira Brasil-Venezuela (Brasil, 2018d). O Programa de Interiorização concedeu melhores condições de vida aos venezuelanos. Nesse contexto, é possível compreender que as migrações venezuelanas ensejaram o aprimoramento jurídico brasileiro em termos de legislação, normas e repertório jurisprudencial. A universalidade dos direitos sociais contemplados pela Lei n. 13.684/2018 forma um catálogo

atual de direitos associados à complexidade de legislações e normas em nível nacional somadas aos compromissos internacionais aos quais o Brasil manifestou adesão. O conjunto de medidas político-jurídicas analisadas ao longo deste artigo fornece um quadro de referência, analítico e abrangente, apto a caracterizar a reação jurídica do Estado brasileiro aos fluxos migratórios venezuelanos entre 2014 e 2021.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Declaração de Cartagena*. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Estatuto do ACNUR*. Resolução 428 (v) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – BRASIL (ACNUR BRASIL). Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados. 20 ago. 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/brasil-reconhece-mais-7-7-mil-venezuelanos-como-refugiados. Acesso em: 14 fev. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – BRASIL (ACNUR BRASIL). ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena. 20 jul. 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de. Acesso em: 14 fev. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – BRASIL (ACNUR BRASIL). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Genebra, 1951. Disponível em: https://

www.acnur.org/br/sites/br/files/2024-09/convencao_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – BRASIL (ACNUR BRASIL). Histórico [entre 2003 e 2021]. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/historico/. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. *Portaria Interministerial n. 670, de 1º de abril de 2022*. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. 2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-670-de-1-de-abril-de-2022-390351794. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Estratégia de Interiorização*. 2021. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cível Originária 3.121 Roraima*. Ação Cível Originária. Fluxo migratório massivo de refugiados da Venezuela. Conflito federativo. Pretensão de reforço nas medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira. Acordo realizado e homologado. Pedido de fechamento da fronteira ou limitação de ingresso dos venezuelanos. [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de outubro de 2020. 2020a. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). 2020b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro—de-2020-241408388. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Portal de Imigração. *Portaria n. 255, de 22 de maio de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. 2020c. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_255_DE_22_DE_MAIO_DE_2020.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Portaria Interministerial n. 120, de 17 de março de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Boliviana de Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. 2020d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt120-20-ccv.htm#:~:text=PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%20120%2C%20DE,Nacional%20de%20Vigil%C3%A2ncia%20Sanit%C3%A1ria%20%2D%20Anvisa. Acesso em: 9 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.018.911 Roraima*. Recurso Extraordinário. Tributário e constitucional. Taxas. Registro de permanência de estrangeiros no país. Interpretação do art. 5º, *caput* e incisos LXXVI e LXXVII, da CRFB/88, c/c art. 1º da Lei Federal 9.265 de 1996. Acepção jurídico-constitucional de cidadania. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 15 de março de 2018. Publicação: 26 mar. 2018. 2018a. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14555760. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. *Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018*. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. 2018b. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%209,%20DE%2014%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Diretriz Ministerial n. 3/2018, de 28 de fevereiro de 2018*. Brasília, 2018c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3_operacao-acolhida.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 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: Presidência da República, 2018d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa CNIg n. 126, de 2 de março de 2017*. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. 2017c. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 8.903, de 16 de novembro de 2016*. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília:

Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa CNIg n. 97, de 12 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Mensagem n. 696, de 2010*. Submete à consideração do Congresso Nacional texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de 1990, em Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BURG, Amanda Karolini *et al*. Refúgio, fechamento de fronteira e Estado de Coisas Inconstitucional (ECI): um estudo a partir da Ação Civil Originária (ACO) n. 3.121. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 18, n. 1, e2209, jan./abr. 2022. https://doi.org/10.1590/2317-6172202209

CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar. A aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) à crise venezuelana de 2019. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 18, n. 1, e2203, jan./abr. 2022. https://doi.org/10.1590/2317-6172202203

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. *In*: MORAES, Rodrigo Fracalossi de (ed.). *Boletim de Economia e Política Internacional*: cooperação internacional e o Sul Global II. n. 26. Brasília: Ipea, set. 2019/abr. 2020. p. 41-53. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/200305_bepi_26.pdf. Acesso em: 3 mar. 2021.

CONVENÇÃO da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Adis-Abeba, 10 set. 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

DOLINGER, Jacob;TIBURCIO, Carmen. *Direito internacional privado*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOMENICONI, Jóice de Oliveira Santos; BAENINGER, Rosana. A dinâmica sul-sul no contexto das migrações transnacionais qualificadas para o Brasil – um estudo a partir da migração venezuelana. *In*:

ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 11., 2019, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: 2020. p. 1-13. Disponível em: https://proceedings.science/encontros-gts-abep/abep-encontro-gts-2019/trabalhos/a-dinamica-sul-sul-no-contexto-das-migracoes-transnacionais-qualificadas-para-o?lang=pt-br. Acesso em: 14 fev. 2025.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. *Travessia – Revista do Migrante*, [*s.l.*], ano XXXI, n. 83, p. 11-36, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38868.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

FLUXO de migrantes venezuelanos no Brasil cresceu mais de 900% em dois anos. *UNODC*, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/lpobrazil/pt/frontpage/2021/07/fluxo-de-migrantes-venezuelanos-no-brasil-cresceu-mais-de-900-em-dois-anos.html. Acesso em: 18 mar. 2024.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 14 fev. 2025.

GOVERNOS da América Latina criticam onda de violência na Venezuela. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 21 abr. 2017. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/04/internacional/558600-governos-da-america-latina-criticam-onda-de-violencia-na-venezuela.html. Acesso em: 18 jan. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. IOM Constitution. 19 out. 1953. Disponível em: https://www.iom.int/iom-constitution. Acesso em: 12 fev. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2007-livro-direito-internacional-dos-refugiados.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: A Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 22-44, mar. 2006. Disponível em: https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/19/1/22/1516139?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 25 nov. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci Oliveira Selmi. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan./jun. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdxSB/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 jan. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci Oliveira Selmi. Refugee Status Determination in Brazil. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, [*s.l.*], v. 25, n. 2, p. 29-40, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena +30. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/remhu/a/P4m3G3FtsFMVtwvsbGkdcZP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 jan. 2022.

JUNGER, Gustavo *et al*. (orgs.). *Refúgio em Números*. 7. ed. 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/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/Resumo_Executivo_-_Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil*: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça. 2010. p. 71-96. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2010-refugio-no-brasil-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-e-seu-impacto-nas-am%C3%A9ricas.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

LEVEL, Beatriz Patrícia de Lima; SILVA, João Carlos Jarochinski. Venezuelanos no Brasil e o atendimento humanitário. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra *et al*. (orgs.). *Direitos humanos e vulnerabilidade e o direito humanitário*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019. p. 823-845. Disponível em: https://www.academia.edu/41467961/Venezuelanos_no_Brasil_e_o_atendimento_humanit%C3%A1rio. Acesso em: 2 mar. 2021.

MARANDOLA JR., Eduardo; GALLO, Priscila Marchiori Dal. Ser migrante: implicações territoriais e existências da migração. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 407-424, jul./dez. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbepop/a/rzmFzZWXRMzVHZhFGWSR6wn/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 jan. 2022.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do "rótulo" da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/remhu/a/y9fvzzb4ZHptYRRqSqPgKsz/?lang=pt. Acesso em: 18 jan. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público.* 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direito de nacionalidade e regime jurídico do estrangeiro. *Revista Direito Público*, Brasília, n. 14, p. 5-19, out./nov./dez. 2006. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1406/872. Acesso em: 24 nov. 2021.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (orgs.). *Migrantes forçad@s*: conceitos e contextos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 15-42. Disponível em: https://www.academia.edu/37163892/BLANES_SALA_Jos%C3%A9_BERTINO_MOREIRA_J%C3%BAlia_Migra%C3%A7%C3%B5es_For%C3%A7adas_Categoriza%C3%A7%C3%A3o_em_torno_de_sujeitos_migrantes_In_Liliana_Lyra_Jubilut_Fernanda_de_Magalh%C3%A3es_Dias_Frinhani_Rachel_de_Oliveir. Acesso em: 14 fev. 2025..

OLIVEIRA, Willam Albuquerque de. *Operação Acolhida*: mapeamento informacional de fluxos de acolhimento dos imigrantes venezuelanos no Brasil. 2020. 109 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216650. Acesso em: 28 nov. 2021.

OLMO, Guillermo D. Crise na Venezuela: o local paradisíaco em que quase ninguém quer morar mesmo com casas quase grátis. *BBC Mundo*, Venezuela, 14 maio 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57113001. Acesso em: 18 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM) – BRASIL. Relatório Mundial sobre Migração da OIM mostra aumento do deslocamento global apesar dos limites de mobilidade da COVID-19. 2 dez. 2021. 2021a. Disponível em: https://brazil.iom.int/pt-br/news/relatorio-mundial-sobre-migracao-da-oim-mostra-aumento-do-deslocamento-global-apesar-dos-limites-de-mobilidade-da-covid-19#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20relat%C3%B3rio,por%20cento%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20mundial. Acesso em: 12 fev 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM) – BRASIL. Interiorização beneficia mais de 50 mil refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil. 20 abr. 2021. 2021b. Disponível em: https://brazil.iom.int/news/interioriza%C3%A7%C3%A3o-beneficia-mais-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-brasil. Acesso em: 29 nov. 2021.

PÊGO, Bolívar *et al*. *Pandemia e fronteiras brasileiras*: análise da evolução da covid-19 e proposições. Brasília: Ipea, maio 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039. Acesso em: 29 nov. 2021.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito internacional público e privado*: inclui noções de direitos humanos e direito comunitário. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19. *In*: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coords.). *Migrações internacionais e a pandemia de covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" –

Nepo/Unicamp, 2020. p. 109-118. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf. Acesso em: 29 nov. 2021.

R4V. Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. 2021a. Disponível em: https://www.r4v.info/pt. Acesso em: 27 nov. 2021.

R4V. Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. 2021b. Disponível em: https://www.r4v.info/es/node/247. Acesso em: 27 nov. 2021.

R4V. *RMRP 2021*: for Refugees and Migrants from Venezuela. 2021c. Disponível em: https://data2.unhcr.org/es/documents/download/82927/. Acesso em: 1º jul. 2021.

SILVA, Camila Rodrigues da; SILVA, João Carlos Jarochinski. Imigrantes internacionais no estado de Roraima e a pandemia de Covid-19. *In*: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (coords.). *Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil*: Resultados de Pesquisa. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2020. p. 211-246. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em: 29 nov. 2021.

SILVA, Cesar Augusto Silva da; RODRIGUES, Viviane Mozine. Refugiados: os regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira. *In*: SILVA, Cesar Augusto Silva da (org.). *Direitos humanos e refugiados.* Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 123-143. Disponível em: http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1102. Acesso em: 17 jul. 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu, *Anais* [...]. Caxambu: ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2017. p. 1-22. Disponível em: https://www.academia.edu/34935378/Migra%C3%A7%C3%A3o_for%C3%A7ada_de_venezuelanos_pela_fronteira_norte_do_Brasil. Acesso em: 2 mar. 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 8, n. 16, p. 255-278, jul./dez. 2019. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845. Acesso em: 11 mar. 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski; SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil: da acolhida humanitária à interiorização. *In*: ANNONI, Danielle (coord.). *Direito internacional dos refugiados e o Brasil.* Curitiba: Gedai/UFPR, 2018. p. 734-746. Disponível em: https://www.academia.edu/37235704/AS_A%C3%87%C3%95ES_DECORRENTES_DA_MIGRA%

C3%87%C3%83O_DE_VENEZUELANOS_PARA_O_BRASIL_DA_ACOLHIDA_HUMANIT%C3%81RIA_%C3%80_INTERIORIZA%C3%87%C3%83O. Acesso em: 4 mar. 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski; VELÁSQUEZ, Militza Pérez. Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo (misto). *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*: (1951-2021) perspectivas de futuro. Brasília: ACNUR Brasil, 2021. p. 238-257. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/70-anos-projeto-WEB.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.

SIMÕES, Gustavo da Frota; SILVA, Leonardo Cavalcanti da; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Perfil sociodemográfico e laboral dos venezuelanos em Boa Vista. *In*: SIMÕES, Gustavo da Frota (org.). *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017. p. 21-48. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *States Parties, Including Reservations and Declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.* [2011]. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d9ed66a4. Acesso em: 17 jul. 2021.

VIOLÊNCIA na Venezuela foi "mais letal" do que a pandemia, diz ONG. *Estado de Minas*, 29 dez. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/12/29/interna_internacional,1224544/violencia-na-venezuela-foi-mais-letal-do-que-a-pandemia-diz-ong.shtml. Acesso em: 18 jan. 2022.

XAVIER, Fernando César Costa. A interiorização como um direito social universalizável. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 17, n. 1, e2102, jan./abr. 2021. http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172202102

Gilberto Leonello

Pós-graduando em Direitos Humanos pela Faculdade Legale. Graduado em Direito pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Membro da equipe de pesquisadores dos grupos de pesquisa "Formação de Ordens Normativas" e "Laboratório de Pesquisas em Política e Direito do Mar – LabMar" da Furg.

gilbertoleonello.adv@gmail.com

Felipe Kern Moreira

Doutor e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Scholarship Holder DAAD/CNPq (doutorado sanduíche) na Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Furg). Professor Associado no curso de Direito da Furg.

felipe.kern@gmail.com