

Pontifícia Universidade Católica  
do Rio de Janeiro



**Laís Gama Pinto Bacci Acunha**

**BRASIL NA ROTA DA MIGRAÇÃO:  
Da perspectiva da segurança nacional aos Direitos Humanos, o  
arcabouço legal que rege o refúgio de imigrantes no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de  
Pós-graduação em Análise e Gestão de Políticas  
Internacionais do Instituto de Relações  
Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Paulo Esteves

Rio de Janeiro  
25 de agosto de 2025

**Laís Gama Pinto Bacci Acunha**

**BRASIL NA ROTA DA MIGRAÇÃO:**

**Da perspectiva da segurança nacional aos Direitos Humanos, o  
arcabouço legal que rege o refúgio de imigrantes no Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de  
Pós-graduação em Análise e Gestão de Políticas  
Internacionais do Instituto de Relações  
Internacionais da PUC-Rio.

Prof. Paulo Esteves

Orientador

Departamento de Relações Internacionais - PUC-Rio

Prof. Roberto Yamato

Departamento de Relações Internacionais - PUC-Rio

Prof<sup>a</sup>. Maria de Lourdes Albertini

Departamento de Relações Internacionais - PUC-Minas

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2025.

Acunha, Laís Gama Pinto Bacci

Brasil na rota da migração : da perspectiva da segurança nacional aos Direitos Humanos, o arcabouço legal que rege o acolhimento de imigrantes no Brasil / Laís Gama Pinto Bacci Acunha ; orientador: Paulo Esteves. – 2025.

40 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2025.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Migração. 3. Refúgio. 4. Lei de Migração (2017). 5. Estatuto do Estrangeiro (1980). 6. Lei de Refúgio (1997). I. Esteves, Paulo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

**Acunha, Laís Gama Pinto Bacci. Brasil na rota da migração : da perspectiva da segurança nacional aos Direitos Humanos, o arcabouço legal que rege o acolhimento de imigrantes no Brasil. Rio de Janeiro, 2025. 100p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.**

## **Resumo**

O seguinte trabalho analisa a relação entre o aumento do fluxo migratório para o Brasil, a atuação das organizações da sociedade civil e as mudanças na legislação migratória e de refúgio. A partir dos casos dos imigrantes haitianos e venezuelanos, o estudo discute a evolução das leis, desde o Estatuto do Estrangeiro (1980) até a Lei de Migração (2017), que substituiu a abordagem securitária por uma visão humanitária baseada nos direitos humanos. Examina-se também a Lei de Refúgio (1997) e sua interação com a nova legislação, avaliando os impactos na integração social e econômica dos migrantes e refugiados. O artigo destaca o papel da sociedade civil na formulação dessas normas e os desafios para a implementação eficaz dessas políticas.

Palavras-chave: Migração; Refúgio; Lei de Migração (2017); Estatuto do Estrangeiro (1980); Lei de Refúgio (1997).

**Acunha, Laís Gama Pinto Bacci. Brazil on the migration route: from the perspective of national security to Human Rights, the legal framework governing the reception of immigrants in Brazil. Rio de Janeiro, 2025. Master 's Dissertation - Institute of International Relations, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.**

## **Abstract**

The following work analyzes the relationship between the increase in migratory flows to Brazil, the actions of civil society organizations, and changes in migration and refugee legislation. Based on the cases of Haitian and Venezuelan immigrants, the study discusses the evolution of laws, from the Foreigner Statute (1980) to the Migration Law (2017), which replaced the security approach with a humanitarian vision based on human rights. It also examines the Refugee Law (1997) and its interaction with the new legislation, assessing the impacts on the social and economic integration of migrants and refugees. The article highlights the role of civil society in formulating these norms and the challenges for the effective implementation of these policies.

Keywords: Migration; Refuge; Migration Law (2017); Foreigner Statute (1980); Refugee Law (1997).

## **Sumário**

<b>1. Introdução.....</b>	<b>05</b>
<b>2. O Brasil na Rota Migratória: Panorama Histórico.....</b>	<b>09</b>
<b>2.1 Breve histórico das migrações no Brasil.....</b>	<b>09</b>
<b>2.2 A crise migratória venezuelana e sua influência no Brasil.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Criação da Operação Acolhida (2018).....</b>	<b>13</b>
<b>3. O Papel das Organizações da Sociedade Civil na Proteção de Migrantes e Refugiados.....</b>	<b>15</b>
<b>4. A Evolução do Marco Legal: Da Lei do Estrangeiro (1980) à Nova Lei de Migração (2017).....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 O processo de elaboração e aprovação da Lei de Migração de 2017 (Lei nº 13.445).....</b>	<b>23</b>
<b>5. A Eficácia e os Desafios Atuais das Políticas Migratórias e de Refúgio no Brasil.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1 Dificuldade na aplicação dos direitos garantidos pela lei.....</b>	<b>29</b>
<b>5.2 O papel das políticas públicas como a Operação Acolhida.....</b>	<b>30</b>
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>34</b>
<b>7. Revisão Bibliográfica.....</b>	<b>36</b>

## 1. Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre o aumento do fluxo migratório para o Brasil, assim como a atuação das organizações da sociedade civil e as mudanças na legislação migratória e de refúgio do país. A partir do aumento da chegada de imigrantes haitianos no início dos anos 2010 e da crise migratória da venezuelana no final da mesma década, o Brasil se viu diante da necessidade de atualizar seu arcabouço legal para lidar com a nova realidade migratória do país. Dessa forma, busca-se compreender como a pressão exercida por organizações da sociedade civil influenciou a formulação e a aprovação da Lei de Migração de 2017, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, além de avaliar os impactos dessa legislação no atual contexto nacional. Além disso, o artigo examina a Lei de Refúgio de 1997 e sua interação com as novas normativas, destacando os avanços e desafios na implementação dessas políticas no Brasil.

Grande parte das reflexões, análises e proposições contidas nesta dissertação são frutos do conhecimento empírico adquirido ao longo dos últimos anos, entre 2022 e 2025, no exercício direto da proteção e do atendimento humanitário a pessoas migrantes e refugiadas no Brasil. Durante esse período, atuei no Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio (PARES) da Cáritas RJ, no setor de Proteção Legal, onde desempenhei a função de atendimento individualizado voltado à documentação e à regularização migratória. Também contribuí, como voluntária, com o setor de Restabelecimento de Laços Familiares (RLF) da Cruz Vermelha Brasileira – filial do Rio de Janeiro –, prestando apoio documental e psicossocial a migrantes em situação de vulnerabilidade. Posteriormente, fui contratada pelo Serviço Pastoral dos Migrantes, por meio do Programa EuroPana, e atuei como assistente de proteção no Centro Pastoral dos Migrantes, em Cuiabá – MT, que acolhia entre 80 e 100 refugiados simultaneamente. Neste contexto, contribuí com a implementação dos objetivos de proteção do projeto, com foco na identificação, análise e mitigação de riscos de proteção, bem como no acompanhamento individualizado de casos. Todo esse percurso não apenas aprofundou meu compromisso com os direitos humanos e com a justiça migratória, como também ofereceu uma base sólida de conhecimentos práticos que embasam, informam e enriquecem teoricamente a presente pesquisa. Trata-se, portanto, de uma construção que se ancora no saber experiencial, vivido no cotidiano das organizações da sociedade civil que operam na linha de frente da proteção humanitária no Brasil.

Foi justamente durante essa trajetória de atuação direta com a população migrante de refugiada que surgiram inquietações que nortearam esta investigação.

Entre elas, destaca-se o questionamento sobre como a legislação migratória brasileira evoluiu nas últimas décadas, especialmente com a transição do antigo Estatuto do Estrangeiro para a atual Lei de Migração. Tal transformação normativa teria, ou não, uma relação direta com o expressivo aumento do número de pessoas refugiadas no país? E mais: em que medida as organizações da sociedade civil, nas quais atuei e que estão profundamente envolvidas na defesa dos direitos das populações em mobilidade, exerceram algum papel ativo nesse processo, seja por meio da incidência política, da mobilização social ou da pressão institucional sobre o Estado? Essas perguntas, emergidas da prática, constituem o ponto de partida para a presente dissertação.

A migração sempre foi um tema relevante para o Brasil, especialmente considerando sua posição geopolítica, o papel como país de acolhimento de migrantes e refugiados e a diversidade cultural que essa realidade traz. O estudo dos marcos legais migratórios permite entender as transformações nas abordagens do Brasil em relação ao tratamento dos migrantes e as implicações dessas mudanças para as políticas de acolhimento. A princípio, a primeira legislação acerca da migração no Brasil foi o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), criado durante a Ditadura Militar, que refletia uma visão de segurança nacional e controle rígido das fronteiras. Este regime legal foi fortemente influenciado por um pensamento de que os *estrangeiros* representavam uma ameaça à soberania do Estado brasileiro, sendo vistos, em grande parte, como indivíduos a serem fiscalizados e controlados. O Estatuto do Estrangeiro estabelecia restrições severas quanto à entrada e permanência de migrantes no país, especialmente aqueles provenientes de países com regimes políticos diferentes.

Com a redemocratização do Brasil e a Constituição de 1988, surgiram mudanças significativas nas políticas migratórias. A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), aprovada quase três décadas após a promulgação da Constituição, representa um marco na evolução das leis migratórias brasileiras, substituindo o antigo Estatuto do Estrangeiro. A nova lei tem uma abordagem mais humanitária, considerando a migração como um direito e reconhecendo a dignidade dos migrantes. Ela também reflete uma mudança de paradigma, ao desvincular a migração da segurança nacional e alinhá-la com os princípios dos direitos humanos, como a igualdade, o respeito à diversidade e a proteção das pessoas em situações vulneráveis, como os refugiados e imigrantes. Os fluxos migratórios contemporâneos são influenciados por uma combinação de fatores políticos, econômicos e sociais, que muitas vezes se inter-relacionam de forma complexa, dificultando ou estimulando a mobilidade humana



Uma das principais inquietações que motivaram esta pesquisa, inicialmente, foi a tentativa de identificar em que medida a atuação das organizações da sociedade civil contribuiu para a transição do Estatuto do Estrangeiro para a atual Lei de Migração, impulsionando, assim, a construção de uma legislação mais inclusiva e alinhada com os princípios dos direitos humanos. No entanto, em razão de limitações temporais e da dificuldade de acesso a fontes e documentos comprobatórios, não foi possível estabelecer, dentro do escopo deste trabalho, uma relação de causa e efeito suficientemente fundamentada do ponto de vista científico. Ainda assim, no decorrer da minha atuação nas organizações mencionadas e em espaços institucionais relevantes, como reuniões e congressos organizados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), tive a oportunidade de conhecer e dialogar com profissionais de distintas organizações da sociedade civil que participaram ativamente do processo de elaboração e incidência política que culminou na promulgação da Lei nº 13.445/2017. Esses encontros revelaram, ainda que de forma não sistematizada nesta pesquisa, a importância do engajamento da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas migratórias no Brasil e reforçaram a pertinência de investigações futuras que explorem com maior profundidade esse vínculo entre mobilização social e transformação legislativa.

A importância da mudança de paradigma é fundamental para a reconfiguração do entendimento do Brasil sobre migração. Ao passar de um modelo que visava o controle da migração com base em segurança nacional para um modelo que a considera uma questão de direitos humanos, o Brasil posiciona-se como um país que adota uma postura mais inclusiva e acolhedora, conforme as diretrizes internacionais estabelecidas pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e outros tratados internacionais.

Essa mudança se reflete também na revisão da Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997), que estabelece direitos e mecanismos de proteção para pessoas em situação de refúgio, promovendo o acolhimento e a integração dos refugiados no Brasil. O artigo examina como as novas normativas interagem com a legislação de refúgio existente, averiguando as implicações para os refugiados, especialmente diante das crises migratórias recentes.

Essas transformações tiveram um impacto prático significativo, especialmente no acolhimento de refugiados e migrantes no Brasil. A nova Lei de Migração, em particular, busca garantir que os direitos dos migrantes sejam respeitados, permitindo um processo de integração mais eficiente e humanizado. Além disso, ela facilita o acesso a documentos, à regularização da situação migratória e ao direito ao trabalho, permitindo que os migrantes tenham uma melhor qualidade de vida dentro do país.

Esse processo também contribui para a consolidação de um Brasil como um país de refúgio e de acolhimento, especialmente para aqueles que vêm de regiões com conflitos ou crises humanitárias. O artigo avalia os avanços na prática e os desafios enfrentados na implementação dessas políticas, como a insuficiência de recursos e a necessidade de uma maior infraestrutura para apoiar a integração social e econômica dos migrantes.

Por fim, a Lei de Migração de 2017 teve um impacto direto na política de refúgio no Brasil, pois ampliou os mecanismos de proteção e melhorou a resposta do Estado brasileiro diante do aumento do fluxo de migrantes e refugiados nos últimos anos. O Brasil tem sido, na prática, um exemplo de solidariedade internacional ao acolher refugiados, especialmente provenientes da Venezuela, Haiti e Síria. Contudo, apesar dos avanços, os desafios persistem, como a necessidade de uma maior infraestrutura e um apoio mais estruturado à integração social e econômica dos migrantes. A evolução da legislação, portanto, representa um avanço, mas a sua implementação ainda exige esforços contínuos para garantir uma verdadeira integração e inclusão social desses indivíduos no Brasil. O artigo, ao refletir sobre esses aspectos, busca contribuir para a compreensão do impacto das mudanças legislativas na realidade dos migrantes e refugiados no Brasil.

A migração internacional é um fenômeno complexo que impacta diretamente tanto os países de origem quanto os de destino, envolvendo questões de ordem política, econômica, social e cultural. No caso do Brasil, esse movimento migratório tem uma relevância ainda maior devido ao histórico de acolhimento de migrantes e refugiados, o que reflete o compromisso do país com a promoção dos direitos humanos e a integração de indivíduos que buscam melhores condições de vida ou proteção em um contexto de vulnerabilidade. A chegada de migrantes de diferentes partes do mundo, como os haitianos e venezuelanos, trouxe novos desafios, mas também reforçou o papel do Brasil como um ponto de acolhimento e solidariedade internacional. A legislação migratória brasileira tem se ajustado para atender às necessidades dessa população, proporcionando, de maneira progressiva, um quadro normativo que valoriza a dignidade humana e a inclusão social.

Além disso, o papel das organizações da sociedade civil tem sido importante nesse processo de transformação das políticas migratórias. Por meio de *advocacy*, mobilização e ações diretas de apoio aos migrantes, essas organizações têm pressionado o Estado brasileiro a adotar uma postura mais inclusiva e menos restritiva em relação à migração. Através da disseminação de informações, sensibilização da população, do monitoramento das políticas públicas e da assistência jurídica e social a migrantes e refugiados, essas entidades desempenham um papel crucial na

implementação das leis e na garantia dos direitos dos migrantes no Brasil. Elas têm sido agentes de mudança, contribuindo para a evolução das normativas e assegurando que a legislação seja aplicada de forma efetiva, proporcionando aos migrantes as condições necessárias para reconstruírem suas vidas no país.

O desafio de equilibrar o acolhimento e a integração dos migrantes com as questões econômicas e sociais do Brasil também merece destaque. O aumento do fluxo migratório pode gerar tensões, principalmente em relação à oferta de serviços públicos, emprego e moradia. Contudo, é importante destacar que a migração também representa uma oportunidade para o país, principalmente no que tange ao fortalecimento da diversidade cultural e ao desenvolvimento de novas dinâmicas econômicas. Para que essa oportunidade seja aproveitada de forma plena, é necessário que o Estado e a sociedade civil desenvolvam políticas públicas que garantam não apenas a entrada e a permanência dos migrantes, mas também a sua integração plena na sociedade brasileira, com acesso a direitos básicos como saúde, educação, trabalho e cidadania. Este processo exige investimentos significativos em infraestrutura e serviços públicos, além de um esforço conjunto entre o governo federal, estadual e municipal, bem como entre as organizações da sociedade civil e os próprios migrantes.

O presente trabalho adotou o método indutivo, ou seja, partiu de coleta e análise de dados e revisão bibliográfica, assim como observações concretas de fatos ocorridos e, a partir deles, foi construída uma explicação. As pesquisas se deram em torno de temas essenciais para compreender o contexto da migração no Brasil, a evolução do arcabouço jurídico em relação a este tema como o Estatuto do Estrangeiro, Lei de Refúgio, e mais recentemente a Lei de Migração no Brasil, com foco no acolhimento e integração dos migrantes à sociedade, com base nos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana. O estudo enfatiza o movimento migratório como um direito fundamental.

Para a pesquisa, foram utilizados os procedimentos de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Foram consultados livros e artigos de autores especializados, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o tema. O levantamento bibliográfico forneceu embasamento teórico para o estudo.

## **2. O Brasil na Rota Migratória: Panorama Histórico**

### **2.1 Breve histórico das migrações no Brasil**

A história do Brasil e a trajetória da migração em território nacional estão intrinsecamente ligadas, evoluindo por diferentes fases ao longo dos séculos. Desde a chegada dos portugueses, a mobilidade populacional no Brasil foi marcada, sobretudo, pela migração forçada de africanos, que constituíram a principal mão de obra utilizada na economia colonial. Milhares de indivíduos foram trazidos compulsoriamente para trabalhar nas plantações de açúcar, café e na mineração. Além disso, ao longo dos séculos XIX e XX, o Estado brasileiro implementou políticas de incentivo à imigração europeia, com o duplo propósito de fomentar o povoamento e promover o chamado “branqueamento” da população (ZAPATA; FAZITO, 2018).

Algumas fases da imigração brasileira são destacadas pelos historiadores e pelos estudantes do movimento migratório brasileiro. A primeira delas, após o movimento de imigração forçada devido ao tráfico negreiro no período colonial do Brasil, foi a partir de 1808, na qual o Brasil incentivou a imigração europeia para promover a ocupação territorial e substituir a mão de obra escravizada. O Decreto de 1808 abriu os portos brasileiros a nações amigas, e diversas políticas foram criadas para atrair imigrantes europeus, especialmente alemães, suíços e italianos (COSTA, SOUZA, BARROS, 2019).

A princípio, imigração para o Brasil no século XIX tinha três grandes objetivos: ocupar e defender o território, impulsionar a agricultura e promover um projeto de nação baseada em ideais de civilização e “branqueamento da população”. Contudo, dificuldades estruturais, como infraestrutura precária e alta mortalidade dos colonos devido a doenças tropicais, levaram ao abandono dessa política na década de 1830 (ZAPATA; FAZITO, 2018, *apud* SEYFERT; 2002).

Na década de 1870, com a transição do trabalho escravizado para o sistema capitalista, a imigração subsidiada pelo governo foi retomada para atender às demandas dos cafeicultores. Além da necessidade de mão de obra, persistia o viés eugenista, dando preferência por imigrantes europeus. Esse fluxo foi interrompido com a Primeira Guerra Mundial, a crise do café nos anos 1920 e a Grande Depressão da década de 1930 (ZAPATA; FAZITO, 2018).

A partir dos anos 1930, já no primeiro governo da Era Vargas (1930-1945), o Brasil passou a restringir a entrada de migrantes, refletindo preocupações sobre a integração cultural dos imigrantes e a formação de comunidades isoladas. Foram criadas barreiras, como a Lei dos 2/3, que reservava essa proporção de vagas a

brasileiros, e cotas imigratórias em 1934 e 1937 (ZAPATA; FAZITO, 2018 *apud* OLIVEIRA, 2015).

Durante o Estado Novo, com o Decreto-lei nº 3.175/19414 , a restrição aos imigrantes continuou. A lei descreve que fica suspensa a concessão de vistos permanentes. Assim, só seria permitido mediante autoridade consular, desde que o imigrante cumprisse os requisitos, conforme a legislação em vigor. Ou seja, era nula a ideia de incluir e integrar o imigrante à sociedade brasileira, sem realizar imposições próprias da cultura brasileira. No Decreto-lei nº 7.967/455 , planejamento semelhante foi aplicado, vez que dispunha as diretrizes para colonização e migração no Brasil. A “imigração dirigida”, como trata o Decreto-Lei, possuía características restritivas, com ausência de liberdade do imigrante, se considerar que o imigrante que vinha ao Brasil com este propósito não poderia dedicar-se a outra atividade sem a liberação expressa das autoridades fiscalizadoras (BRASIL; GODINHO. 2020. pág. 62).

Como resultado, o país permaneceu com baixos fluxos migratórios internacionais até o fim da década de 1970.

Não apenas durante o governo Vargas, mas durante o regime militar também houve uma redução no número de imigrantes, com a imposição de barreiras burocráticas e políticas nacionalistas que favoreciam a população brasileira. O Estatuto do Estrangeiro (1980) reforçou esse viés, priorizando a segurança nacional sobre os direitos dos migrantes (BRASIL; GODINHO, 2020; ZAPATA; FAZITO, 2018).

O Estatuto do Estrangeiro, ainda vigente, foi criado em um momento em que o Brasil era visto apenas como um país de destino. Sancionado em 19 de agosto de 1980, ele não considerava a emigração, já que o Brasil só passou a ter um grande número de cidadãos deixando o país em meados daquela década. Por isso, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foi estabelecido com foco apenas na chegada de migrantes, sem abranger a mobilidade migratória de forma mais ampla, como seria adequado para um país que se tornou, ao mesmo tempo, origem, trânsito e destino de migrantes (WERMUTH, 2015)

Mesmo sem uma legislação específica para a emigração, o aumento do número de brasileiros vivendo no exterior levou o país a buscar formas de manter os laços político-jurídicos com essa população. Assim, a política migratória começou a

incluir os emigrantes, principalmente por meio da atuação do Itamaraty, no campo institucional, e da promoção de iniciativas participativas para apoiar sua inclusão e integração. (WERMUTH, 2015)

Com a redemocratização e o fortalecimento da globalização a partir dos anos 2000, houve também uma reabertura migratória. O Brasil passou a receber novos fluxos de migrantes, incluindo bolivianos, haitianos, sírios e venezuelanos. Esse contexto levou à necessidade de uma nova legislação migratória, resultando na Lei nº 13.445/2017 (BRASIL; GODINHO, 2020)

Após o terremoto que devastou o Haiti em 2010, milhares de haitianos começaram a buscar refúgio no Brasil. Segundo estimativas da ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados), em 2023 havia cerca de 161 mil haitianos residindo no Brasil. Apesar disso, dados do Refúgio em Números (JUNGER DA SILVA; CAVALCANTI; LEMOS SILVA; OLIVEIRA;, 2024) de 2024 aponta que os haitianos estão cada vez mais consolidados no Brasil, uma vez que a cada ano entram menos haitianos em território brasileiro solicitando refúgio ou outros tipos de residência. Apesar disso, esse fluxo migratório teve impactos importantes na política migratória, dentre eles a criação do visto humanitário em 2012, o qual o governo brasileiro instituiu o visto humanitário para haitianos, facilitando a regularização para eles (BRASIL; GODINHO, 2020).

A dificuldade que muitos haitianos enfrentaram para conseguir emprego formal, serviços públicos e moradia digna se estendeu para as demais nacionalidades que chegaram em massa logo após, como os sírios, a partir de 2012, e os venezuelanos, a partir de 2017. Muitos foram explorados em condições de trabalho precárias, especialmente na construção civil e frigoríficos. Esses acontecimentos evidenciaram uma lacuna no direito brasileiro, mostrando a real necessidade de atualizar a legislação e melhorar a estrutura de recepção e acolhimento de migrantes no Brasil.

## **2.2 A crise migratória venezuelana e sua influência no Brasil**

Os fluxos migratórios também cresceram de forma significativa em algumas regiões, como na América Latina, que viu um aumento exponencial da migração intra regional, especialmente por pessoas oriundas de países como a Venezuela e da América Central. O Brasil, por exemplo, recebeu um grande número de refugiados venezuelanos, com mais de 260 mil pessoas no país, e se tornou um dos maiores países receptores dessa população (IMDH; 2020) .

A crise política e econômica na Venezuela é resultado de uma combinação de fatores que se desenvolveram ao longo dos anos. A economia do país sempre foi extremamente dependente do petróleo, e a queda dos preços a partir de 2014 reduziu

radicalmente a receita do governo, levando a um colapso econômico. Além disso, a má gestão e a corrupção agravaram a situação, enquanto políticas econômicas equivocadas desestimularam investimentos e prejudicaram a produção nacional. Para financiar gastos, o governo imprimiu grandes quantidades de dinheiro, resultando em uma hiperinflação descontrolada que desvalorizou a moeda local e reduziu o poder de compra da população. A escassez de produtos básicos, como alimentos e remédios, tornou-se uma realidade, intensificada pelos controles de preços e restrições à importação.

Paralelamente, a crise política se aprofundou com o desgaste da democracia. O governo de Nicolás Maduro restringiu a oposição, perseguiu adversários políticos e passou a controlar instituições-chave para manter um país democrático. Eleições foram contestadas e a repressão violenta a protestos diminuíram a credibilidade do governo e levaram a uma polarização intensa dentro e fora do país. Enquanto Maduro conta com o apoio de países como Rússia, China e Cuba, parte da comunidade internacional, incluindo os EUA e a União Europeia, reconheceu líderes da oposição, como Juan Guaidó, como legítimos representantes do país. O cenário se agravou com a imposição de sanções econômicas por parte dos Estados Unidos, dificultando ainda mais o acesso da Venezuela a recursos financeiros e aprofundando a crise. Muitas empresas estrangeiras deixaram o país devido à instabilidade, aumentando o isolamento internacional e reduzindo as oportunidades de recuperação econômica.

Diante desse cenário, a Venezuela enfrenta atualmente uma grave crise humanitária, com milhões de pessoas fugindo para países vizinhos como Colômbia, Brasil e Peru em busca de melhores condições de vida. Essa migração em massa trouxe desafios para a região, já que os países receptores precisaram lidar com o acolhimento dos refugiados. No Brasil, por exemplo, a grande maioria dos Venezuelanos, entram no território brasileiro através da fronteira de Roraima, pela cidade de Pacaraima. Pacaraima, assim como a capital, Boa Vista, enfrentam sobrecarga nos serviços de saúde e assistência social. A chegada em massa de venezuelanos ao Brasil, especialmente após 2017, refletiu a intensificação da crise política e humanitária que assolava a Venezuela, tornando-se uma das maiores crises migratórias da história recente da América Latina. O fluxo de refugiados e migrantes venezuelanos impactou profundamente a infraestrutura e os serviços públicos nas regiões de fronteira, especialmente em Roraima.

A cidade de Boa Vista, capital do estado, e a cidade fronteira de Pacaraima, receberam um número elevado de pessoas em busca de abrigo, alimentação e cuidados médicos, o que gerou uma sobrecarga nos serviços públicos locais, como saúde, educação e assistência social. Para enfrentar essa demanda crescente, o

governo federal brasileiro implementou uma série de medidas emergenciais, como a operação acolhimento, com o objetivo de garantir que os refugiados tivessem acesso a documentos, abrigo temporário e assistência básica. No entanto, a insuficiência de recursos e a limitação da infraestrutura foram desafios evidentes no processo de integração dessa população ao Brasil.

Além das dificuldades estruturais, a chegada de tantos refugiados e migrantes também gerou tensões sociais, tanto nas comunidades locais quanto em outras regiões do país. Em muitos casos, os venezuelanos foram vistos com desconfiança por parte da população local, o que gerou episódios de xenofobia e discriminação. A competitividade por empregos, especialmente nas áreas mais carentes e vulneráveis do mercado de trabalho, como construção civil e serviços domésticos, resultou em uma pressão adicional sobre os brasileiros de baixa renda, exacerbando conflitos de classe e nacionalidade. No entanto, é importante destacar que muitos venezuelanos conseguiram se estabelecer e se inserir no mercado de trabalho, contribuindo para a economia local e, com o tempo, sendo reconhecidos por suas habilidades e empenho. Para mitigar esses conflitos, o Brasil implementou políticas públicas focadas na integração social e na promoção de uma cultura de acolhimento, visando à diminuição dos conflitos e ao fomento à convivência harmoniosa.

A resposta do Brasil à crise migratória venezuelana e ao aumento do número de refugiados também passou a exigir uma maior articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, além de uma colaboração mais intensa com organizações não governamentais e internacionais. A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e de outras agências humanitárias foi fundamental na implementação de projetos de acolhimento e na oferta de serviços essenciais para os migrantes. A criação de centros de acolhimento temporário, a distribuição de cestas básicas, a oferta de cursos de capacitação profissional e programas de ensino da língua portuguesa foram algumas das ações desenvolvidas para ajudar na adaptação dos migrantes.

No entanto, a integração plena ainda enfrenta obstáculos, como a escassez de empregos formais, a falta de moradia adequada e a dificuldade em acesso a serviços públicos essenciais. A adaptação dos venezuelanos ao Brasil é um processo gradual que exige tanto um suporte contínuo do governo quanto um compromisso de longo prazo com políticas públicas de inclusão e justiça social.

### **2.3 Criação da Operação Acolhida (2018)**

A Operação Acolhida foi criada em março de 2018 pelo governo brasileiro para responder à crise migratória causada pela migração de venezuelanos para o Brasil. O



fluxo migratório se intensificou devido à grave crise econômica, política e humanitária na Venezuela, levando milhares de pessoas a cruzarem a fronteira, principalmente pelo estado de Roraima, como explicado no contexto acima. Para lidar com essa situação, o governo brasileiro implementou a Operação Acolhida sob a coordenação do Exército Brasileiro, em parceria com agências da ONU, organizações não governamentais (ONGs) e governos locais (BRASIL, 2025).

A operação tem três eixos principais: o ordenamento da fronteira, com o objetivo de garantir um processo de entrada regular no país, fornecendo documentação, vacinas e triagem inicial para os migrantes e refugiados venezuelanos. O acolhimento, que visa disponibilizar abrigos temporários, alimentação, atendimento médico e assistência social aos que chegam ao Brasil, especialmente em Boa Vista e Pacaraima. E o terceiro eixo é a interiorização, uma estratégia para distribuir os venezuelanos pelo território brasileiro, facilitando sua inserção no mercado de trabalho e reduzindo a sobrecarga no estado de Roraima. Isso pode ser feito por reunião familiar, oferta de emprego, abrigamento institucional ou auxílio do governo federal. Apesar dos esforços humanitários, ainda existe muitos casos de discriminação e violência contra venezuelanos em várias regiões do Brasil (BRASIL, 2025).

Atualmente, a Operação Acolhida continua sendo um modelo de resposta humanitária no Brasil. Desde sua criação, mais de 1 milhão de venezuelanos entraram no país, e cerca de 500 mil permanecem em território brasileiro. Uma das principais estratégias da operação, a interiorização, já permitiu que mais de 110 mil venezuelanos fossem reassentados em diferentes estados, reduzindo a sobrecarga sobre Roraima. Além disso, o Brasil segue sendo um dos países que mais concede status de refugiado para essa população, garantindo direitos e proteção legal. O governo brasileiro, em parceria com agências da ONU e organizações da sociedade civil, mantém o suporte aos migrantes, oferecendo assistência básica e oportunidades de integração. No entanto, desafios como a inserção no mercado de trabalho e a adaptação social ainda persistem, exigindo esforços contínuos para garantir a autonomia e o bem-estar dos venezuelanos no Brasil (BRASIL, 2025).

### **3. O Papel das Organizações da Sociedade Civil na Proteção de Migrantes e Refugiados**

O refúgio é um fenômeno histórico motivado por razões políticas, religiosas, sociais, culturais e de gênero, levando milhões de pessoas a buscar proteção em outros países. Civilizações antigas como Grécia, Roma, Egito e Mesopotâmia já possuíam regras para o refúgio, que era concedido em templos por motivos religiosos. Esses locais eram respeitados, impedindo que autoridades perseguissem aqueles que ali se abrigavam (BARRETO; 2010).

Com o surgimento do sistema diplomático, o refúgio passou a ser regulado pelos Estados, deixando de ter um caráter religioso. Inicialmente, embaixadores podiam conceder proteção dentro de suas embaixadas, mas essa ideia foi substituída pela teoria da jurisdição. Com o crescimento da cooperação internacional, tornou-se inadmissível oferecer abrigo a criminosos comuns estrangeiros. Assim, o refúgio se consolidou como um instrumento essencial de proteção a indivíduos perseguidos (BARRETO; 2010).

No caso das migrações intrarregionais, a crise política, econômica e sanitária na Venezuela provocou um dos maiores deslocamentos forçados da atualidade, com milhões de venezuelanos buscando proteção em países latino-americanos, como Colômbia, Peru e o Brasil. O Brasil acolheu um grande número de refugiados venezuelanos e implementou a Operação Acolhida, uma ação humanitária coordenada pelo governo brasileiro que visava garantir acolhimento, alimentação e serviços de saúde para esses migrantes (IMDH; 2020).

As ações de apoio a migrantes e refugiados não se limitaram às instituições governamentais e internacionais. Muitas dessas populações, através de associações e grupos comunitários, têm se destacado por sua capacidade de organização e de ajudar a si mesmas e aos outros em situação de vulnerabilidade. Em diversas cidades brasileiras, organizações da sociedade civil e grupos de imigrantes colaboraram para fornecer apoio material, alimentação, assistência jurídica e orientação para a inserção no mercado de trabalho. Essas iniciativas foram essenciais para mitigar os efeitos da crise e garantir o bem-estar dessas populações em momentos de extrema necessidade. Além disso, o protagonismo dessas comunidades tem sido reconhecido como uma forma de fortalecer a resposta humanitária e garantir que as necessidades específicas de migrantes sejam atendidas de maneira mais eficaz (IMDH; 2020).

O Brasil tem sido um dos países com maior destaque na América Latina quando se trata de acolhimento de refugiados e migrantes. Diversas organizações da

sociedade civil atuam de forma colaborativa com o governo para garantir a integração e os direitos dessas pessoas. Entre elas, destacam-se o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), a OIM (Organização Internacional para Migrações), a Cáritas Brasileira, o IMDH (Instituto Migrações e Direitos Humanos), o Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM) e a Cruz Vermelha Brasileira. Cada uma dessas instituições tem um papel fundamental no acolhimento e na defesa dos direitos dos migrantes e refugiados, com objetivos específicos e ações voltadas para a assistência, proteção e integração dessa população vulnerável.

Os fluxos migratórios contemporâneos são influenciados por uma combinação de fatores políticos, econômicos e sociais, que muitas vezes se inter-relacionam de forma complexa, dificultando ou estimulando a mobilidade humana. A pandemia de COVID-19, que foi declarada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020, adicionou uma nova camada de desafios a esse panorama, impactando diretamente os fluxos migratórios ao restringir a mobilidade humana e aumentar as violações de direitos das pessoas migrantes e refugiadas. A crise sanitária gerada pela pandemia evidenciou a vulnerabilidade das populações em movimento, que enfrentaram dificuldades tanto em termos de acesso a cuidados de saúde quanto em relação às políticas de restrição de fronteiras impostas por diversos países, incluindo o Brasil.

As ações de apoio a migrantes e refugiados não se limitaram às instituições governamentais e internacionais. Muitas dessas populações, através de associações e grupos comunitários, têm se destacado por sua capacidade de organização e de ajudar a si mesmas e aos outros em situação de vulnerabilidade. Em diversas cidades brasileiras, organizações da sociedade civil e grupos de imigrantes colaboraram para fornecer apoio material, alimentação, assistência jurídica e orientação para a inserção no mercado de trabalho. Essas iniciativas foram essenciais para mitigar os efeitos da crise e garantir o bem-estar dessas populações em momentos de extrema necessidade. Além disso, o protagonismo dessas comunidades tem sido reconhecido como uma forma de fortalecer a resposta humanitária e garantir que as necessidades específicas de migrantes sejam atendidas de maneira mais eficaz (IMDH; 2020).

A resposta à migração no Brasil tem evoluído, com exemplos de boas práticas e iniciativas de integração, como o modelo de "Cidades Solidárias", que busca promover a autonomia dos migrantes e refugiados. Esse conceito, inspirado em iniciativas globais, propõe que cidades possam ser protagonistas na implementação de políticas públicas para garantir os direitos dos migrantes, ao mesmo tempo em que estimulam sua autossuficiência. A experiência de interiorização no Brasil, especialmente com a chegada de venezuelanos, tem provocado mudanças nas políticas públicas e na atuação de diferentes atores locais, incluindo governos,

organizações internacionais e a sociedade civil, que trabalham em conjunto para integrar migrantes e promover a inclusão social (IMDH; 2020).

Este panorama de migração, que se arrasta por décadas, foi antecipado por Dom João Batista Scalabrini, que, no século XIX, lutou pela proteção dos migrantes italianos, e cujo legado perdura até hoje nas políticas de acolhimento e apoio aos migrantes. Scalabrini compreendeu a migração como um fenômeno irreversível e fundamental da vida moderna, que deve ser protegido, não combatido. Sua visão humanitária e inovadora, que se opunha às injustiças enfrentadas pelos migrantes da época, continua a ser um guia importante nas ações de assistência aos migrantes e refugiados em todo o mundo (IMDH; 2020).

O ACNUR foi criado em 1950 pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de ajudar refugiados que estavam, na época, sendo afetados pelas consequências da Segunda Guerra Mundial. Sua missão é garantir a proteção e o bem-estar dos refugiados ao redor do mundo, atuando hoje em diversas crises humanitárias, guerras e conflitos ao redor do mundo. No Brasil, o ACNUR tem sido essencial para coordenar a assistência e a integração dos refugiados que chegam ao país, oferecendo apoio jurídico, psicossocial e material. Sua atuação inclui parcerias com o governo e a sociedade civil para facilitar a inserção dos refugiados em programas de educação, saúde e emprego. Em 2021, o ACNUR no Brasil apoiou mais de 22.000 refugiados e migrantes, fortalecendo sua presença no país diante das crises migratórias recentes, especialmente a crise que se estabeleceu devido ao aumento do fluxo de migrantes venezuelanos.

A OIM (1951) também foi fundada para lidar com os fluxos migratórios pós-Segunda Guerra Mundial e se tornou uma agência da ONU em 2016. Seu objetivo é promover uma migração segura, ordeira e regular. No Brasil, sua atuação inclui assistência a migrantes, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis, como haitianos e venezuelanos. A OIM trabalha em diversas frentes, incluindo saúde, educação, apoio jurídico e integração no mercado de trabalho. Sua relevância no Brasil se destaca pelo trabalho com migração de trabalhadores e refugiados, além de sua colaboração na implementação de políticas migratórias eficientes. Em 2020, a OIM ajudou cerca de 6.000 refugiados e migrantes no Brasil, oferecendo serviços como apoio psicossocial, assistência humanitária e programas de integração. Nos anos seguintes, esse número aumentou devido ao crescimento do fluxo migratório.

A Cáritas Brasileira foi fundada em 1956 como uma organização da Igreja Católica, com o objetivo de promover a justiça social e o bem-estar das populações em situação de vulnerabilidade no Brasil. A organização trabalha com refugiados e migrantes por meio de serviços de acolhimento, assistência jurídica, apoio à

documentação e integração social, além do trabalho de *advocacy*. Além disso, a Cáritas tem um papel fundamental na sensibilização da sociedade sobre a causa dos migrantes e refugiados. Sua longa trajetória de atuação a torna uma das organizações mais importantes no Brasil, especialmente no trabalho com comunidades vulneráveis. Em 2022, a Cáritas atendeu diretamente mais de 10.000 migrantes e refugiados, oferecendo suporte jurídico, serviços de saúde e capacitação profissional. Atualmente, a organização mantém centros de acolhimento, projetos de integração e parcerias estratégicas com instituições públicas e privadas para ampliar seu alcance e impacto.

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) foi criado em 2013, com a missão de promover os direitos humanos de migrantes, refugiados e apátridas no Brasil. A organização atua no campo jurídico e de *advocacy*, com foco em políticas públicas de migração e na garantia de direitos básicos para os migrantes. Seu trabalho inclui orientação jurídica, campanhas de sensibilização e incidência política para fortalecer a legislação migratória no Brasil. O IMDH foi um dos atores que contribuíram para a nova Lei de Migração de 2017. Em 2020, a instituição apoiou cerca de 3.000 refugiados e migrantes, oferecendo assistência jurídica e promovendo políticas públicas mais inclusivas. Atualmente, o IMDH continua fortalecendo sua atuação em *advocacy* e ampliando seu suporte direto a migrantes e refugiados por meio de parcerias institucionais e redes de apoio.

O Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM) foi fundado em 1973 pela Igreja Católica, com o objetivo de defender os direitos dos migrantes e refugiados, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade no Brasil. A organização oferece serviços de acolhimento, apoio jurídico, acompanhamento psicossocial e integração social. Além disso, realiza campanhas de sensibilização para promover os direitos dos migrantes e fortalecer sua inclusão na sociedade. Sua atuação de longa data a torna uma das referências no trabalho humanitário com migrantes. Em 2022, o SPM atendeu mais de 5.000 migrantes e refugiados em todo o Brasil, prestando serviços essenciais para sua adaptação e segurança. Atualmente, a organização expande suas iniciativas de apoio comunitário e redes de solidariedade, contribuindo para a implementação de políticas migratórias humanitárias.

A Cruz Vermelha Brasileira faz parte do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, fundado em 1863, e tem uma atuação histórica na resposta a crises humanitárias. No Brasil, a organização desenvolve ações de assistência emergencial, saúde e proteção, incluindo apoio direto a refugiados e migrantes. A Cruz Vermelha Brasileira é especialmente relevante por sua atuação em momentos de crise, oferecendo abrigo, atendimento médico e distribuição de suprimentos para populações deslocadas. Seu trabalho inclui parcerias com outras

entidades para garantir um suporte mais amplo a migrantes e refugiados. Em 2021, a Cruz Vermelha Brasileira auxiliou mais de 8.000 migrantes e refugiados, especialmente em resposta a crises emergenciais, como desastres naturais e fluxos migratórios intensificados. Atualmente, a organização mantém projetos específicos para atender migrantes em situação de vulnerabilidade, oferecendo assistência humanitária e apoio na regularização de documentos.

Além da assistência direta, essas organizações desempenham um papel crucial na mobilização e advocacy para mudanças legislativas e na formulação de políticas públicas voltadas para migrantes e refugiados no Brasil. Elas atuam pressionando o governo por meio de campanhas de sensibilização, parcerias institucionais e participação ativa em fóruns de debate sobre políticas migratórias. Essas organizações são instituições sociais, sem fins lucrativos, que tem como objetivo promover o reconhecimento dos direitos fundamentais de migrantes e refugiados no Brasil.

Muitas dessas entidades foram protagonistas na construção e aprovação da Lei de Migração de 2017, que substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro e estabeleceu uma abordagem mais humanitária e inclusiva para a migração no Brasil. Além disso, essas organizações influenciam políticas assistenciais e programas governamentais voltados para a proteção e integração de migrantes, garantindo acesso a serviços essenciais como saúde, educação e emprego. Seu trabalho contínuo fortalece o compromisso do Brasil com os direitos humanos e a proteção de populações vulneráveis.

#### **4. A Evolução do Marco Legal: Da Lei do Estrangeiro (1980) à Nova Lei de Migração (2017)**

A Lei do Estrangeiro instituída em 1980, refletia o contexto do regime militar brasileiro caracterizando-se por uma abordagem da segurança nacional e restritiva em relação à migração. Esse marco legal estabelecia uma gestão migratória rígida, com mecanismos que limitavam o reconhecimento de direitos mais amplos aos imigrantes e refugiados; tratava os imigrantes com desconfiança, considerando-os uma possível ameaça à ordem social. Como consequência, a política migratória era rigidamente controlada pelo Estado, com decisões concentradas em órgãos como o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Além disso, a administração das questões migratórias ficou sob responsabilidade da Polícia Federal, um órgão de segurança pública, em vez de ser conduzida por uma entidade especializada em direitos humanos e políticas migratórias, com direito ao uso de instrumentos legais voltados para dificultar, controlar e escrutinar os fluxos de entrada no país (BRASIL; GODINHO, 2020)

A legislação vigente na época impunha barreiras burocráticas e restrições que limitavam o reconhecimento dos direitos fundamentais dos imigrantes. Algumas disposições demonstravam um viés autoritário, como o artigo 18, que permitia condicionar a permanência de migrantes a determinadas regiões do país. Outros dispositivos, como o artigo 7º, utilizavam critérios subjetivos e imprecisos para negar vistos ou expulsar indivíduos com base em conceitos vagos, como ameaça à ordem pública ou aos interesses nacionais. Esse caráter discricionário possibilitava a exclusão arbitrária de imigrantes considerados “indesejáveis”, sem necessidade de comprovação de delitos graves (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019).

A presença desta doutrina autoritária pode ser exemplificada também pelo art. 18 do Estatuto, não recepcionado pela Constituição Federal de 1988, quando criou a situação em que a permanência do estrangeiro poderia ser condicionada à sua fixação em determinada região do território nacional. É possível verificar sua presença ainda em dispositivos ainda vigentes como, por exemplo, o art. 7º, II, do Estatuto que permite a avaliação fundada em estigmas ou preconceitos ao fixar critérios vagos e subjetivos para negar o visto (nocividade à ordem pública ou aos interesses nacionais). Institucionaliza-se os estrangeiros como uma categoria de “inimigos em potencial”. A expulsão poderia decorrer de mera

infração administrativa ou da condição social, não estando relacionada necessariamente à prática de infração penal: é prevista a aplicação da medida expulsória para aqueles que violarem dispositivos do Estatuto ou se entregarem à vadiagem ou mendicância. Os conceitos vagos utilizados pelo legislador, como “conveniência”, “interesses nacionais” e “moralidade pública” (BRASIL, 1980) abriam uma ampla margem para o arbítrio na seleção de quais estrangeiros seriam classificados como “indesejáveis” e a expressão “de qualquer forma”, utilizada pelo legislador, afastava a necessária aplicação da proporcionalidade. Em síntese, é possível verificar que a segurança nacional sempre esteve presente na política migratória brasileira, mas sob diferentes perspectivas: (COSTA; SOUZA; BARROS; 2019. pág. 179)

A partir da década de 1980, com o crescimento da emigração brasileira e a chegada de fluxos migratórios significativos, como bolivianos, paraguaios e, posteriormente, haitianos e africanos, tornou-se evidente que o Estatuto do Estrangeiro não era capaz de lidar com os desafios contemporâneos da migração. O governo adotou medidas paliativas, como regularizações pontuais e a edição de resoluções normativas pelo CNlg, mas a ausência de uma política migratória abrangente gerou um emaranhado normativo ineficiente (BRASIL; GODINHO, 2020).

Paralelamente, o Brasil aderiu a compromissos internacionais voltados à proteção dos direitos dos imigrantes, como a Convenção contra o Crime Organizado e o Tráfico de Pessoas, em 2004. No entanto, a política migratória permaneceu oscilando. O debate sobre o tema ganhou força ao longo dos anos, impulsionando a necessidade de mudanças estruturais, que culminaram na substituição do Estatuto do Estrangeiro pela Nova Lei de Migração de 2017, voltada para um modelo mais alinhado aos princípios democráticos e aos direitos humanos (BRASIL; GODINHO, 2020)

De modo geral, a política migratória brasileira sempre esteve ligada à segurança nacional, mas com abordagens distintas ao longo da história. Inicialmente, os imigrantes eram vistos como aliados na ocupação territorial e na defesa do país. Posteriormente, passaram a ser considerados uma ameaça, sendo tratados como “inimigos em potencial” pela legislação. No contexto atual, marcado por conflitos, terrorismo e crime transnacional, a segurança nacional permanece relevante, mas deve ser um componente da política migratória, e não seu foco central, que, conforme



a Constituição de 1988, deve priorizar os direitos humanos (COSTA; SOUZA; BARROS; 2019).

A mudança na perspectiva sobre direitos humanos e segurança nacional dentro do contexto de migração começou a se consolidar com o avanço da agenda de direitos humanos no cenário internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 marcou um novo paradigma, estabelecendo que todos os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade, deveriam ter seus direitos fundamentais protegidos. Esse princípio foi reforçado com o Estatuto dos Refugiados de 1951, que definiu critérios para a proteção de pessoas forçadas a deixar seus países de origem devido a perseguições. À medida que esses tratados foram ganhando adesão e reconhecimento global, a abordagem exclusivamente securitária sobre migração passou a ser questionada, e a própria Constituição Federal do Brasil de 1988 assegura direitos fundamentais que não são compatíveis com os ideais de recrudescimento das leis de migração.

No atual contexto mundial de recrudescimento dos conflitos armados, terrorismo e criminalidade transnacionais, a segurança nacional não perdeu sua relevância e continua a ser tema que deve se fazer presente na política migratória, mas como seu elemento e não mais como seu núcleo, que deveria ser, a partir da Constituição de 1988, o de respeito aos direitos humanos (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019. pág. 179).

A partir da década de 1990, os conflitos intraestatais - perseguições étnicas e religiosas - e as guerras civis, que ganharam muita força nesta década, intensificaram os fluxos migratórios em diversas regiões, especialmente nos Bálcãs, na África e no Oriente Médio. Ao mesmo tempo, a globalização facilitou a mobilidade humana, tornando as migrações um fenômeno ainda mais complexo e interligado a fatores políticos, econômicos e sociais. Diante desse cenário, a proteção de migrantes e refugiados passou a ser vista não apenas como uma questão humanitária, mas também como um compromisso jurídico internacional assumido por diversos países.

Apesar desse avanço, a tensão entre a perspectiva de direitos humanos e a lógica da segurança nacional continua presente nas políticas migratórias. Enquanto a proteção humanitária busca garantir direitos e integrar os migrantes, as preocupações com terrorismo, criminalidade transnacional e soberania levam muitos Estados a adotar medidas restritivas. Contudo, no mundo contemporâneo, a segurança nacional

não pode mais ser o único eixo das políticas migratórias, uma vez que a garantia de direitos fundamentais e a cooperação internacional não são compatíveis com as ideias anteriores, e acabaram por se tornar pilares indispensáveis para uma gestão migratória equilibrada e eficaz.

#### **4.1 O processo de elaboração e aprovação da Lei de Migração de 2017 (Lei nº 13.445)**

A política migratória brasileira passou por uma significativa transformação ao longo das décadas, especialmente com a revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980 e a promulgação da Lei de Migração nº 13.445/2017. Durante quase 30 anos, o Estatuto do Estrangeiro orientou a abordagem migratória sob um viés de segurança nacional, considerando o migrante como um elemento externo e, até mesmo, ameaçador. No entanto, com a redemocratização do Brasil e o avanço dos direitos humanos no cenário internacional, cresceu a necessidade de uma nova legislação que se alinhasse à Constituição de 1988 e aos compromissos humanitários assumidos pelo país (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019).

Desde o início da década de 1990, houve diversas tentativas de reformulação da política migratória, mas a falta de consenso político retardou a criação de um novo marco legal. Somente em 2013 foi proposto um novo projeto de lei, de autoria do senador Aloysio Nunes, que tramitou no Congresso Nacional nos anos seguintes. A proposta foi amplamente debatida e recebeu contribuições de organismos nacionais e internacionais, do terceiro setor e da sociedade civil. Em abril de 2017, o texto foi aprovado pelo Senado e, em maio do mesmo ano, sancionado pelo Presidente da República, embora com vetos a 18 dispositivos (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019).

A Lei de Migração nº 13.445/2017 trouxe um novo paradigma ao substituir o conceito de "estrangeiro", que carregava uma conotação excludente, pelo termo "migrante", reconhecendo esse grupo como sujeito de direitos. A legislação estabelece diretrizes para a entrada, permanência, naturalização e integração dos migrantes no Brasil, garantindo-lhes acesso a serviços públicos e direitos fundamentais. Além disso, a norma alinha a política migratória brasileira aos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, afastando a ótica da segurança nacional que predominava na legislação anterior (BRASIL; GODINHO, 2020; ZAPATA; FAZITO, 2018).

Entre as inovações da nova lei, destaca-se o reconhecimento dos migrantes como parte integrante do desenvolvimento econômico e cultural do Brasil, além da previsão do direito de manifestação política para imigrantes, algo que antes era vedado pelo Estatuto do Estrangeiro. Apesar desse avanço, a nova legislação não

garantiu o direito ao voto para os migrantes residentes no país, que ainda se restringe apenas a brasileiros natos e naturalizados. Além disso, assegurou a livre circulação dos povos indígenas em territórios tradicionalmente ocupados, independentemente das fronteiras nacionais estabelecidas posteriormente (ZAPATA; FAZITO, 2018).

A regulamentação da Lei, por meio do Decreto nº 9.199/2017, normatizou aspectos fundamentais, como a concessão de vistos, asilo político, refúgio, extradição e naturalização. No entanto, os vetos presidenciais e algumas disposições do decreto foram alvo de críticas, pois restringiram o alcance de alguns direitos previstos na lei original. Mesmo assim, a legislação representa um avanço significativo na humanização da política migratória brasileira, consolidando a proteção dos migrantes em consonância com os princípios constitucionais e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. (BRASIL; GODINHO, 2020; COSTA; SOUZA; BARROS, 2019)

Dessa forma, a nova Lei de Migração coloca o Brasil em posição de destaque no cenário internacional, contrastando com as políticas migratórias restritivas adotadas por muitos países do Norte Global. Enquanto diversas nações têm endurecido suas fronteiras e criminalizado a migração, o Brasil optou por uma abordagem baseada na inclusão e nos direitos humanos, ainda que haja muitos desafios na implementação e ampliação das garantias previstas na legislação (ZAPATA; FAZITO, 2018).

#### 5. A Lei de Refúgio de 1997 e Seus Desdobramentos (4-5 páginas)

O conceito de asilo consolidou-se na América Latina a partir do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, sendo posteriormente reforçado por diversas convenções, como a de Havana (1928), a de Montevideu (1933) e a de Caracas (1954). Diferente de outras regiões do mundo, onde predomina o termo "refúgio", o asilo diplomático tornou-se uma prática comum no continente, impulsionada pela instabilidade política e pelos frequentes golpes de Estado (BARROSO; 2020).

Na Europa, o instituto do asilo diplomático caiu em desuso nos séculos XIX e XX, sendo aplicado apenas em casos excepcionais. Na América Latina, no entanto, ele se manteve como uma ferramenta fundamental de proteção a perseguidos políticos, sendo concedido não apenas em embaixadas, mas também em navios, aeronaves e bases militares. No entanto, a concessão do asilo diplomático não garante automaticamente o direito de permanência no território do país concedente, podendo haver a necessidade de encaminhamento para outra nação que aceite receber o asilado. No Brasil, o asilo político é previsto na Constituição de 1988 e foi regulamentado pelo Estatuto do Estrangeiro, de 1980 (BARROSO; 2020).

Embora asilo e refúgio tenham raízes comuns, o conceito de refúgio se desenvolveu separadamente ao longo do século XX, principalmente devido aos deslocamentos em massa causados pela Primeira Guerra Mundial, pela Revolução Russa e pelo colapso do Império Otomano. Com milhões de pessoas forçadas a abandonar seus países, a comunidade internacional precisou enfrentar o desafio de definir o status jurídico dos refugiados e organizar sua proteção e reassentamento. A Segunda Guerra Mundial agravou drasticamente a crise dos refugiados, levando os aliados a criarem, em 1943, a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA), responsável por coordenar os esforços humanitários. No mesmo ano, a Conferência de Bermudas estabeleceu uma definição preliminar de refugiados, abrangendo aqueles que fugiam de perseguições por motivos de raça, religião ou opiniões políticas (BARROSO; 2020).

Em 1946, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu princípios fundamentais para a proteção de refugiados, reconhecendo o caráter internacional do problema e a necessidade de um órgão específico para lidar com a questão. Um dos avanços mais significativos foi a formulação do princípio do *non-refoulement*, que proíbe a devolução de refugiados a países onde correm risco de perseguição. Para dar uma resposta mais estruturada à crise, foi criada em 1947 a Organização Internacional de Refugiados (OIR), focada na gestão dos deslocados da Segunda Guerra Mundial (BARROSO; 2020).

Logo após, em 1950, surgiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), uma organização humanitária encarregada de fornecer assistência e proteção aos refugiados em todo o mundo. Apesar desses avanços institucionais, ainda faltava um instrumento normativo que estabelecesse claramente quem poderia ser reconhecido como refugiado e quais direitos essa condição garantiria (BARROSO; 2020).

A resposta veio com a adoção da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1951, que definiu o conceito de refugiado e estabeleceu os parâmetros da proteção internacional. No entanto, essa convenção possuía limitações, aplicando-se apenas a refugiados que haviam sido deslocados por eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, com foco principal na Europa - a chamada reserva geográfica (BARROSO; 2020).

Para superar essas restrições, foi criado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, que eliminou as barreiras temporais e geográficas, tornando a Convenção aplicável a todas as situações futuras de deslocamento forçado. Inicialmente, a atuação do ACNUR na América Latina era limitada ao auxílio na recepção e integração de refugiados europeus, sem o reconhecimento formal do

status de refugiado na região. Essa realidade mudou na década de 1970, quando o órgão ampliou sua presença, especialmente na América Central, devido ao aumento de conflitos e perseguições políticas (BARROSO; 2020).

Em 1984, a Declaração de Cartagena expandiu a definição de refugiado ao incluir aqueles que fugiam não apenas de perseguições individuais, mas também de violência generalizada, agressões estrangeiras, violações massivas de direitos humanos e outras formas de instabilidade social. Essa abordagem tornou-se mais abrangente do que a prevista na Convenção de 1951, garantindo maior proteção a populações vulneráveis. Atualmente, o refúgio substituiu o asilo como o principal mecanismo de proteção humanitária na América Latina. O ACNUR desempenha um papel central na assistência e integração de refugiados na região, enquanto os países buscam adaptar suas legislações nacionais aos padrões estabelecidos pela Convenção de 1951. No Brasil, a regulamentação do refúgio foi consolidada por meio de uma lei específica, alinhada às normas internacionais, proporcionando maior clareza para a administração pública e fortalecendo o compromisso do país com a proteção dos refugiados, tornando-se um ator relevante na cooperação internacional sobre o tema (BARROSO; 2020).

O Brasil aderiu à Convenção dos Refugiados de 1951 apenas em 1960, mas a presença do ACNUR na América Latina só se fortaleceu duas décadas depois, com foco na América Central. Durante os anos 1970, em meio às ditaduras sul-americanas, o Brasil vivenciou um êxodo de cidadãos perseguidos, enquanto a Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo acolhia refugiados de países vizinhos, como Argentina, Chile e Uruguai. Com forte respaldo da Igreja Católica, especialmente dos cardeais D. Eugênio Sales e D. Paulo Evaristo Arns, essas instituições garantiram proteção a perseguidos políticos, mesmo sob risco de represálias dos governos militares. Esse papel foi fundamental para a construção posterior da política brasileira de refúgio (BARROSO; 2020).

Nos anos 1980, com a redemocratização, o Brasil começou a receber um fluxo crescente de refugiados, principalmente angolanos fugindo da guerra civil. Em 1982, o ACNUR foi oficialmente aceito no país, e o governo iniciou diálogos para suspender a reserva geográfica, que até então limitava a recepção de refugiados a europeus. Em 1986, o Brasil recebeu 50 famílias iranianas da fé Bahá'í, marcando o primeiro acolhimento formal de refugiados não europeus. Esse movimento resultou no Decreto nº 98.602 de 1989, que eliminou a reserva geográfica e alinhou o país à Declaração de Cartagena, permitindo a ampliação da política de refúgio (BARROSO; 2020).

Nos anos 1990, a chegada de refugiados de Angola, República Democrática do Congo, Libéria e ex-Iugoslávia evidenciou a necessidade de um marco legal mais

estruturado. O governo brasileiro, em parceria com o ACNUR e a sociedade civil, incluindo a Cáritas (destacando mais uma vez o papel das organizações da sociedade civil), elaborou a Lei nº 9.474/1997. Essa legislação inovadora definiu o conceito de refugiado, estabeleceu direitos e deveres e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), um órgão misto que reúne governo, sociedade civil e ACNUR para gerir as políticas públicas de refúgio, mas que está alocado dentro do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BARROSO; 2020).

O Brasil, além de consolidar internamente sua política de refúgio, buscou influenciar a América Latina na adoção de normas similares. Em 2000, no Mercosul, aprovou-se a Declaração dos Ministros do Interior sobre refúgio, e em 2004, o país participou da Declaração do México, fortalecendo um sistema regional integrado de proteção a refugiados. O Brasil também defende que políticas migratórias sejam conduzidas sob a ótica dos direitos humanos, combatendo deportações arbitrárias e discriminação contra migrantes e refugiados (BARROSO; 2020).

A Lei nº 9.474, de 1997, é considerada uma das legislações mais modernas e abrangentes sobre refúgio no mundo, reconhecida pela própria ONU. Ela não apenas define claramente o conceito de refugiado, indo além da Convenção de 1951 ao incluir pessoas que fogem de graves violações de direitos humanos, mas também estabelece um processo transparente e humanizado para a solicitação de refúgio.

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)

A criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), com a participação do governo, da sociedade civil e do ACNUR, garante um modelo inovador de governança compartilhada. Além disso, a legislação prevê direitos fundamentais aos refugiados, como acesso à documentação, ao mercado de trabalho, à educação e à saúde, facilitando sua integração na sociedade brasileira e promovendo a dignidade dos solicitantes.

Ao adotar essa abordagem progressista, o Brasil se destacou no cenário internacional como um país referência na proteção a refugiados e buscou influenciar a América Latina na adoção de normas similares. Em fóruns regionais, como no Mercosul e na Declaração do México de 2004, o país promoveu a construção de um sistema integrado de proteção, defendendo que as políticas migratórias sejam conduzidas sob uma perspectiva de direitos humanos. Esse compromisso consolidou o Brasil como um exemplo de acolhimento humanitário, fortalecendo sua posição diplomática e contribuindo para que a região adotasse políticas mais inclusivas e solidárias em relação aos deslocados forçados.

## **5. A Eficácia e os Desafios Atuais das Políticas Migratórias e de Refúgio no Brasil**

### **5.1 Dificuldade na aplicação dos direitos garantidos pela lei**

A implementação das políticas migratórias e de refúgio no Brasil tem avançado nos últimos anos, especialmente com a aprovação da nova Lei de Migração de 2017, que trouxe importantes inovações, como a promoção dos direitos humanos dos migrantes e refugiados, além da ampliação de garantias legais. Contudo, a aplicação efetiva dessa legislação enfrenta desafios significativos que comprometem seu funcionamento ideal. A principal dificuldade reside na falta de infraestrutura em muitas cidades brasileiras, que não estão preparadas para atender a um número crescente de migrantes e refugiados. A escassez de serviços essenciais, como centros de acolhimento, acompanhamento jurídico e apoio psicológico, torna a adaptação e o acolhimento dessas pessoas mais difíceis, prejudicando a implementação das políticas previstas.

Outro grande obstáculo para a efetivação das políticas migratórias é a burocracia. O processo para que migrantes e refugiados obtenham os documentos necessários, como registros de permanência e/ou autorizações de trabalho, muitas vezes é demorado e com muitos entraves burocráticos. Além disso, a falta de agilidade na gestão de processos e a exigência de diversos documentos, que nem todos os migrantes têm acesso, dificultam o pleno exercício dos direitos previstos pela nova legislação. Esse cenário resulta em uma sensação de insegurança entre os migrantes, que enfrentam dificuldades para regularizar sua situação no país, mesmo com o amparo legal atualizado.

Além da questão burocrática, a resistência política de alguns setores da sociedade brasileira tem sido um fator relevante na implementação da política migratória. Embora o Brasil tenha se destacado como um exemplo de país acolhedor, existem grupos que adotam discursos xenófobos e contrários à migração, principalmente em tempos de crise econômica e política. Esses discursos, muitas vezes, influenciam a opinião pública e acabam criando barreiras políticas e sociais para que as políticas de acolhimento e proteção sejam efetivamente implementadas. A resistência a essas políticas, alimentada por um medo irracional da migração, gera um clima de hostilidade que torna o processo de integração mais difícil.

Por fim, a dificuldade na aplicação dos direitos garantidos pela nova lei também é uma realidade. Embora a legislação seja clara ao garantir a inclusão social, acesso ao mercado de trabalho, educação e saúde, na prática, a aplicação desses direitos é desigual. Muitas vezes, os migrantes e refugiados enfrentam discriminação e



estigmatização ao buscar esses serviços, e a falta de sensibilização de profissionais e servidores públicos sobre a realidade dessas pessoas contribui para a violação de seus direitos. A integração de migrantes e refugiados, portanto, depende não apenas da criação de leis adequadas, mas também da implementação de políticas públicas eficazes e de um ambiente político e social favorável à sua inclusão.

## **5.2 O papel das políticas públicas como a Operação Acolhida**

A Operação Acolhida foi um marco na resposta humanitária brasileira. A Operação Acolhida foi instituída pelo Governo Brasileiro no primeiro semestre de 2018 com o objetivo de responder à crise migratória venezuelana, oferecendo acolhimento, apoio e interiorização aos refugiados e migrantes provenientes da Venezuela. A operação, que abrange todo o território brasileiro, tem como foco principal os estados de Roraima e Amazonas, devido à alta concentração de migrantes que entram no Brasil por essas regiões fronteiriças. A Operação Acolhida se caracteriza por uma resposta emergencial à vulnerabilidade dos venezuelanos, que desde 2015 têm buscado o Brasil como destino ou espaço de trânsito devido à grave crise política, econômica e humanitária em seu país (IMDH; 2021).

A partir de 2015, a mobilidade fronteira entre a Venezuela e o Brasil aumentou significativamente, com o Brasil se tornando um destino cada vez mais procurado pelos venezuelanos. Inicialmente, o fluxo de entrada era equilibrado, mas a partir de 2015, houve uma mudança, com um aumento contínuo no número de venezuelanos chegando ao Brasil, que atingiu mais de 35 mil pessoas em 2017. Esse crescimento foi interrompido em 2020 devido às restrições de fronteira impostas pela pandemia de COVID-19. A nova dinâmica de migração evidenciou que a região de fronteira, especialmente em Roraima, não estava preparada para lidar com o aumento dos migrantes, o que resultou em um esforço de mobilização para criar políticas de recepção adequadas (IMDH; 2021).

Em resposta à situação emergencial, o governo brasileiro, em parceria com agências da ONU, começou a adotar medidas específicas, começando com ações emergenciais, como o apoio da Polícia Federal para o controle migratório e a concessão de residências temporárias. Em 2017, a Resolução Normativa nº 126/2017, do Conselho Nacional de Imigração, permitiu a regularização de migrantes venezuelanos, facilitando o processo de residência para cidadãos de países vizinhos, como a Venezuela. No entanto, à medida que o número de migrantes aumentava, essas medidas iniciais se mostraram insuficientes, levando a um maior envolvimento das autoridades federais para responder ao fluxo migratório crescente (IMDH; 2021).

Desde 2017, as Forças Armadas desempenham um papel fundamental na gestão da crise migratória, com exercícios logísticos realizados pelo Exército Brasileiro, visando aprimorar a capacidade de resposta em situações de emergência. A escolha das Forças Armadas se deu pela sua experiência em logística e presença operacional, essenciais para lidar com a emergência humanitária em Roraima. No entanto, a maior atuação federal fez com que as autoridades locais e estaduais ficassem à margem das ações, e a militarização das respostas de migração gerou preocupações sobre a associação da migração com a segurança nacional. Isso levou a um contexto de "securitização" da migração, contradizendo os princípios de integração e direitos humanos estabelecidos pela legislação brasileira, como a Lei de Migração e a Lei de Refúgio (IMDH; 2021).

O Governo Brasileiro, diante da crescente migração de venezuelanos para o Brasil, optou por não adotar políticas focadas na integração desses migrantes, especialmente no contexto da fronteira norte. Em vez disso, o governo priorizou soluções temporárias, voltadas para o atendimento emergencial. A militarização, através do Ministério da Defesa, foi um recurso estratégico utilizado, e a interiorização dos migrantes foi considerada uma alternativa diante da incapacidade do estado de Roraima em absorver o aumento da população. Em 2018, o governo estabeleceu diretrizes para a resposta à migração venezuelana com a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que centralizou as decisões e definiu ações coordenadas, com o objetivo de ordenar a fronteira e proporcionar assistência humanitária. No entanto, o Comitê não contemplou os protocolos da ONU, e as organizações internacionais, apesar de já estarem atuando na região, não foram inicialmente reconhecidas nas estratégias de resposta (IMDH; 2021).

Para a execução das ações, foi designada a Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), que, com base na Medida Provisória nº 820 e na Lei nº 13.684/2018, teve como objetivo fornecer apoio logístico e promover o acolhimento de venezuelanos, especialmente os que estavam em situação de rua ou vulnerabilidade. A Força Tarefa, embora planejada para atuar com princípios humanitários, adotou procedimentos vinculados à defesa nacional, com a militarização da intervenção, o que refletiu nas ações de controle da fronteira. A experiência da Operação AMAZONLOG 2017, que já envolvia a atuação das Forças Armadas na logística de ajuda humanitária, serviu como base para o desenho metodológico da Operação Acolhida, o que também reforçou a militarização da resposta ao fluxo migratório (IMDH; 2021).

As Forças Armadas, devido à sua capacidade logística e treinamento, foram vistas como o ator mais adequado para coordenar a resposta a essa crise migratória.

No entanto, isso resultou em uma intervenção com um viés militar, onde a ajuda humanitária era conduzida dentro de um contexto de controle e segurança. O governo brasileiro justificou a presença militar argumentando que a situação na fronteira exigia um modelo de segurança nacional, associando a migração a uma ameaça potencial ao Estado. Essa abordagem, porém, gerou controvérsias, pois, ao tratar a migração venezuelana como uma questão de segurança, ela foi dissociada de uma perspectiva de integração dos migrantes e de respeito aos direitos humanos, conforme preconizado pela legislação brasileira e pelos princípios internacionais de acolhimento e refúgio (IMDH; 2021).

As agências da ONU, como o ACNUR e a OIM, que participaram da resposta humanitária, observaram a federalização da resposta e a militarização da operação com uma perspectiva crítica. Embora a entrada das Forças Armadas tenha aumentado a capacidade de atendimento e permitido maior efetividade nas ações, a associação da migração com uma ameaça à segurança nacional reforçou uma narrativa securitária. Isso levantou questões sobre o impacto da militarização nas práticas internacionais de acolhimento e integração, com receio de que isso comprometesse os padrões estabelecidos por essas organizações. Dessa forma, a atuação militar, ao invés de fortalecer os princípios humanitários, acabou por vincular a migração a questões de defesa, contradizendo os valores de integração e respeito aos direitos humanos que deveriam orientar a resposta brasileira à crise migratória (IMDH; 2021).

A Operação Acolhida foi estruturada em três eixos estratégicos: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização, com o objetivo de responder à situação emergencial gerada pela chegada de migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. Esses pilares foram estabelecidos pelo Governo Federal e implementados por meio de Subcomitês Federais, mas não houve a participação de órgãos estaduais ou municipais na resposta. O foco da operação foi na ajuda emergencial, com uma abordagem provisória, considerando Roraima como um espaço incapaz de integrar os migrantes permanentemente. Para financiar essas ações, o Governo abriu um crédito extraordinário de R\$190 milhões através da Medida Provisória nº 823/2018, e até o início de 2020, o montante ultrapassou R\$500 milhões (IMDH; 2021).

O ordenamento visa organizar e estruturar o atendimento, recepção e acolhimento dos migrantes que atravessam a fronteira Venezuela-Brasil. Essa estratégia é baseada na criação de um sistema logístico de triagem e apoio, com a instalação de postos de triagem em locais estratégicos de maior concentração de venezuelanos, como em Pacaraima e Boa Vista, em Roraima. O processo inclui o acompanhamento de migrantes pela Polícia Federal (PF), ACNUR, OIM e outras organizações da sociedade civil parceiras, com a finalidade de realizar a regularização

migratória, vigilância sanitária, imunização e a verificação de dados pessoais. Além disso, os migrantes têm acesso a serviços como emissão de CPF, apoio em casos de violência baseada em gênero e proteção de menores desacompanhados, entre outros casos de vulnerabilidade e proteção (IMDH; 2021).

O segundo pilar da estratégia é o acolhimento, que tem como foco principal a população migrante em situação de vulnerabilidade, especialmente os que vivem nas ruas de Boa Vista e Pacaraima. A resposta inicial para essa vulnerabilidade foi o abrigo temporário, com barracas fornecidas pelo Exército e o uso do projeto *Better Shelter* do ACNUR, adaptado à realidade local. Essa medida foi uma prioridade nos primeiros meses da Operação Acolhida, garantindo abrigo e alimentos para milhares de migrantes, reduzindo significativamente a vulnerabilidade dessas pessoas (IMDH; 2021).

No entanto, a temporalidade dos abrigos foi um ponto de preocupação, já que, com a continuidade da mobilidade venezuelano o fechamento de abrigos pode gerar um aumento no número de desabrigados, revertendo os avanços conquistados. A estratégia atual de interiorização tem sido vista como prioritária, mas a redução dos abrigos levanta dúvidas sobre o impacto que isso pode ter (IMDH; 2021).

O terceiro pilar da resposta governamental ao fluxo migratório é a interiorização, que visa realocar a população venezuelana para outras cidades brasileiras, aliviando a sobrecarga no estado de Roraima. O governo oferece suporte de transporte para os migrantes que não têm recursos próprios para custear a viagem. Antes da formalização da interiorização, já havia um deslocamento espontâneo significativo de venezuelanos por diversas regiões do Brasil (IMDH; 2021).

A interiorização surgiu como resposta à baixa diversificação econômica de Roraima, que apresenta dificuldades para gerar empregos suficientes para a população migrante, especialmente no setor público ou de serviços. Muitos venezuelanos buscam melhores oportunidades de inserção socioeconômica em cidades com maior oferta de trabalho, mesmo com a distância do seu país de origem. A criação do Subcomitê Federal para Interiorização, através da Resolução nº 2/2018, formalizou as diretrizes e procedimentos para esse processo, considerando as fragilidades do acolhimento em Roraima e a busca por trabalho (IMDH; 2021).

## 6. Conclusão

A análise do arcabouço legal que rege o acolhimento de imigrantes e refugiados no Brasil demonstra a evolução das políticas migratórias do país, passando de uma perspectiva predominantemente securitária para um enfoque mais voltado aos direitos humanos. Desde a adesão à Convenção de 1951 até a promulgação da Lei nº 9.474/1997, o Brasil percorreu um caminho de institucionalização das garantias para refugiados e migrantes, consolidando mecanismos jurídicos que asseguram proteção, integração e dignidade a essas populações. A participação de organizações da sociedade civil, como a Cáritas, foi essencial para esse avanço, assim como o diálogo com organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Os avanços na legislação brasileira sobre refúgio e migração colocaram o país em posição de destaque na América Latina, tornando-se referência no acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade. A Lei nº 9.474/1997, inovadora em sua concepção, estabeleceu um mecanismo ágil e transparente para a concessão do status de refugiado, além de criar o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que permitiu a participação de diferentes setores na tomada de decisões sobre o tema. Essa modernização legislativa foi fundamental para garantir maior segurança jurídica aos solicitantes de refúgio e para ampliar a proteção oferecida pelo Estado brasileiro.

Apesar dos avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos na implementação eficaz dessas políticas. A burocracia para a concessão de documentos, a dificuldade de integração socioeconômica dos refugiados e a necessidade de maior investimento em assistência e acolhimento são obstáculos que precisam ser superados. Além disso, o cenário político e econômico pode impactar a continuidade e a efetividade das políticas de refúgio, tornando essencial a defesa constante dos direitos dos migrantes e refugiados. O combate à xenofobia e a promoção de campanhas de conscientização também se fazem necessários para garantir que a população brasileira compreenda a importância da proteção humanitária.

O futuro das políticas migratórias e de refúgio no Brasil dependerá da continuidade dos esforços para fortalecer a legislação e aprimorar os mecanismos de acolhimento e integração. A articulação com os países do Mercosul e demais nações da América Latina é um caminho promissor para consolidar um sistema regional de proteção, permitindo uma resposta mais eficaz aos fluxos migratórios forçados. Além disso, iniciativas voltadas à empregabilidade, acesso à educação e saúde para refugiados e migrantes podem contribuir significativamente para sua inclusão na

sociedade brasileira. O desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais e a capacitação de gestores públicos são fundamentais para garantir um atendimento mais eficiente às populações migrantes.

No entanto, o cenário global apresenta desafios adicionais, como o aumento dos deslocamentos forçados devido a conflitos, mudanças climáticas e crises econômicas. O Brasil precisará adaptar suas políticas para lidar com essa realidade, fortalecendo redes de acolhimento e integração em nível nacional e regional. A criação de programas que incentivem a participação ativa dos migrantes na economia brasileira, bem como a ampliação de parcerias com organismos internacionais, poderá garantir que o país continue sendo um destino de proteção e oportunidades para aqueles que buscam refúgio. Assim, o Brasil tem a oportunidade de consolidar-se como um modelo de boas práticas no acolhimento de migrantes e refugiados, equilibrando suas responsabilidades humanitárias com estratégias de desenvolvimento sustentável e inclusão social.

## 7. Revisão Bibliográfica

APRESENTAÇÃO. in: **INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH)**. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. v. 15, n. 15, Brasília, 2020.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história**. In: **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL, Deilton Ribeiro; GODINHO, Ana Cláudia de Pinho. **UMA LEITURA DO CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS E DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, e-issn 2358-4777, v. 30, n. 02, p.59 - 78, Jul-Dez 2020

**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. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 28 de março de 2024.

**BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. *Operação Acolhida*. Governo Federal, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 2 jul. 2025.

OPERAÇÃO ACOLHIDA: Avanços e Desafios in: **INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH)**. *Caderno de Debates, Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.16, n.16. Brasília. 2021.

COSTA, Luiz Rosado; SOUZA, José Eduardo Melo de; BARROS, Livia Cristina dos Anjos. **UM HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA A PARTIR DE SEUS MARCOS LEGAIS (1808-2019)**. Revista GeoPantanal • UFMS/AGB • Corumbá/MS • N. 27 • 167-184 • jul./dez. 2019

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; DE OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. **Observatório das Migrações Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A (BIO)POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA ENTRE UTILITARISMO E REPRESSIVISMO: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem.**

ZAPATA, G.; FAZITO, D. **COMENTÁRIO: o significado da nova lei de migração 13.445/17 no contexto histórico da mobilidade humana no Brasil.** Rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 25, n. 1 e 2, p. 224-237, jan./dez. 2018