



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

MARIANA FALCÃO DE CARVALHO

**FLUXOS MIGRATÓRIOS VENEZUELANOS NO BRASIL:
Residência, refúgio e os desafios regulatórios (2014–2019)**

Recife
2025

MARIANA FALCÃO DE CARVALHO

**FLUXOS MIGRATÓRIOS VENEZUELANOS NO BRASIL:
Residência, refúgio e os desafios regulatórios (2014–2019)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional Público

Orientador: Prof. Dr. Paul Hugo Weberbauer.

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Carvalho, Mariana Falcão de.

Fluxos Migratórios Venezuelanos no Brasil: Residência, refúgio e os
desafios regulatórios (2014-2019) / Mariana Falcão de Carvalho. - Recife, 2025.
42 : il.

Orientador(a): Paul Hugo Weberbauer

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.
Inclui referências.

1. Migração Venezuelana. 2. Brasil. 3. Refúgio. 4. Direito Internacional. I.
Weberbauer, Paul Hugo. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MARIANA FALCÃO DE CARVALHO

**FLUXOS MIGRATÓRIOS VENEZUELANOS NO BRASIL:
Residência, refúgio e os desafios regulatórios (2014–2019)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal
de Pernambuco, como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 11/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paul Hugo Weberbauer (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Cristiniana Cavalcanti Freire (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Anna Clara Fornellos Almeida (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Wilson Falcão e Zenaide Carvalho, por iluminarem meus caminhos ao longo da vida, sendo meus exemplos de dedicação, cuidado e apoio. Quando penso em amor, penso em vocês. À minha irmã, Brendha Falcão, por dividir comigo a vida tão de perto e por tudo o que temos aprendido juntas desde então. À minha avó, Socorro Falcão, por sua delicadeza ímpar e por ser o meu exemplo mais genuíno. Sem minha família nada disso seria possível.

Ao meu esposo João Luís Lins, por seu apoio incondicional, carinho e paciência nos últimos meses. Obrigada por ser meu cúmplice, meu par na contramão, pelos empurrões fundamentais e por acreditar em mim mesmo quando tudo parecia impossível.

Às minhas amigas Gabriela Paolla e Maria Eduarda Barbosa, pelos anos de cumplicidade até aqui e por serem meu refúgio no mundo. Crescer com vocês é uma das coisas mais bonitas que já me aconteceram, obrigada por serem, permanecerem e por todo o afã de mantermos latente essa história que é tão nossa.

Aos meus amigos Raphael Arruda, Eduarda Barbosa e Isabely Leal, que sonharam esse sonho comigo antes mesmo que eu soubesse ser possível realizá-lo. Obrigada por permanecerem nessas tantas fases, na rotina, na distância, no amor legado em cada encontro nosso.

Ao meu analista Lula Couto, que com a mais pura gentileza e cuidado tem me conduzido em tantas reelaborações. Obrigada por junto comigo retirar o véu de tantas novas emoções e percepções sobre o mundo.

To Michael Byrnes, my very first friend in California and one I hold in deep affection, thank you for helping me see that the world unfolds in countless ways, and that its beauty rests in this abundance, awakening in me the power of action and the grace of giving myself fully to what brings light to the heart. Every long conversation we shared on the porch remains tenderly kept within me. True courage is the quiet bravery of saying yes.

Ao meu orientador, Prof. Paul Hugo Weberbauer, pela paciência e cuidado empenhados nesse trabalho e pelo seu compromisso incansável com seus discentes e com a educação. Seus ensinamentos excedem o conhecimento técnico e nos ensinam também sobre a vida, e por isso seremos eternamente gratos.

Ao meu avô, Wilson de Souza Falcão, cuja memória me acompanha e inspira em todos os dias de minha vida.

“And I as well, I too felt ready to start life all over again. As if this great release of anger had purged me of evil, emptied me of hope; and standing before this symbolic night bursting with stars, I opened myself for the first time to the tender indifference of the world. To feel it so like me, so like a brother, in fact, I understood that I had been happy, and I was still happy. So that it might be finished, so that I might feel less alone, I could only hope there would be many, many spectators on the day of my execution and that they would greet me with cries of hatred”.

Albert Camus, *O Estrangeiro* (1942).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar o tratamento brasileiro dado aos fluxos migratórios venezuelanos entre 2014 e 2019, resultado da crise humanitária sem precedentes na Venezuela, que provocou evasão populacional em massa para diversos países, com destaque para a América Latina e, particularmente, o Brasil, um dos destinos de maior escolha. Nesse contexto, foram analisadas as medidas de autorização de residência temporária, em especial a Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Portaria Interministerial nº 9, bem como a decisão inédita do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) de reconhecer a grave violação de direitos humanos na Venezuela, assegurando aos migrantes venezuelanos a possibilidade de regularização por meio do refúgio no Brasil, conforme a Lei nº 9.474/1997. A partir dessa análise, buscou-se contribuir para o debate acadêmico ao identificar os acertos e as limitações que ainda afetam a política migratória brasileira no enfrentamento de fluxos de migração forçada, especialmente em contextos emergenciais, oferecendo reflexões sobre as perspectivas desse tratamento diante dos crescentes movimentos migratórios contemporâneos.

Palavras-chave: Migração Venezuelana; Brasil; Refúgio; Direito Internacional.

ABSTRACT

This study aims to investigate the Brazilian treatment of Venezuelan migratory flows between 2014 and 2019, resulting from the unprecedented humanitarian crisis in Venezuela, which prompted a mass population exodus to various countries, particularly in Latin America, with Brazil standing out as one of the main destinations. In this context, the study analyzed measures for temporary residence authorization, notably Normative Resolution No. 126/2017 of the National Immigration Council (CNIg) and Interministerial Ordinance No. 9, as well as the unprecedented decision of the National Committee for Refugees (CONARE) to recognize the severe human rights violations in Venezuela, ensuring that Venezuelan migrants could regularize their status in Brazil through the refugee mechanism, according to Law No. 9,474/1997. Based on this analysis, the study seeks to contribute to the academic debate by identifying both the strengths and the limitations that continue to affect Brazilian migration policy in addressing forced migration flows, particularly in emergency contexts, offering reflections on the prospects of this treatment in light of the growing contemporary migratory movements.

Keywords: Venezuelan migration; Brazil; Refuge; International law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Entrada de Venezuelanos no Brasil (2013-2024)

Gráfico 2 – Evolução das Solicitações e Deferimentos de Refúgio por Venezuelanos no Brasil (2013-2024)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DPU – Defensoria Pública da União

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OVCS – Observatório Venezuelano de Conflito Social

R4V – Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund)

WOLA – Escritório em Washington para Assuntos Latino-Americanos (Washington Office on Latin America)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE VENEZUELANA E DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL	14
2.1 Panorama histórico e causas da crise venezuelana	14
2.2 A crise de 2014 e o início dos fluxos migratórios	16
2.3 Migrações forçadas e de sobrevivência: o caráter misto do êxodo venezuelano	17
3 A CHEGADA DOS VENEZUELANOS AO BRASIL E OS DESAFIOS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA	21
3.1 A entrada de venezuelanos no Brasil: o caso de Pacaraima e o impacto local	21
3.2 As dificuldades de regularização e as solicitações de refúgio	23
4 AS MEDIDAS DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA	28
4.1 A Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)	28
4.2 A Portaria Interministerial nº 9/2018	30
5 O RECONHECIMENTO DO REFÚGIO COM BASE EM GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	32
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36

1 INTRODUÇÃO

Desde 2014, a Venezuela enfrenta uma crise humanitária sem precedentes, resultante do agravamento de crises político-sociais iniciadas durante a *Era Chávez*, com intensificação no governo de Nicolás Maduro, contexto que provocou intensa degradação das estruturas sociais do país, marcada por hiperinflação, escassez de bens essenciais, violência generalizada e restrição de direitos à população. Como consequência, observou-se um intenso fluxo migratório de venezuelanos para diversos países, destacando-se o Brasil como o terceiro maior receptor desses fluxos na América Latina (R4V). Segundo a Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), até junho de 2024, mais de 500.000 venezuelanos residiam no Brasil, evidenciando a necessidade de analisar as respostas do Estado brasileiro na tratativa deste fluxo que possui complexidade inerente, por tratar-se de “fluxo misto”, caracterizado por migrantes com diferentes perfis, motivações e necessidades.

Diante desse panorama, o presente trabalho se propõe a compreender como a política migratória brasileira gerenciou esses fluxos entre 2014 e 2019, examinando a natureza das medidas adotadas e sua efetividade frente ao contexto de crise, que demandou ações articuladas de órgãos governamentais. Para tanto, inicialmente serão analisados os fundamentos da crise venezuelana, essenciais para compreender as motivações e características dos fluxos migratórios, bem como a diversidade desses fluxos e as dificuldades enfrentadas pelo governo brasileiro devido à ausência de instrumentos normativos capazes de lidar com situações de elevada complexidade.

Além disso, o estudo investiga as primeiras iniciativas de recepção desses migrantes, com foco na cidade de Pacaraima, em Roraima, única cidade brasileira de fronteira direta com a Venezuela, que enfrentou sobrecarga e demandou resposta rápida e coordenada dos entes estatais. A análise inclui as medidas emergenciais de autorização de residência, como a Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Portaria Interministerial nº 9, bem como a decisão inédita do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) de reconhecer a grave violação de direitos humanos na Venezuela, garantindo aos migrantes venezuelanos a possibilidade de regularização pela via do refúgio, conforme a Lei nº 9.474/1997.

A relevância do tema está relacionada à necessidade de avaliar o desenvolvimento da política migratória brasileira diante de um fenômeno global crescente, que impacta o

desenvolvimento econômico, demográfico e social dos países mundo afora. O caso venezuelano configura uma situação inédita em termos de profundidade e urgência, persistente ao longo dos anos, como indicam os dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE), que registrou aumento de 70% no número de estrangeiros no Brasil desde 1960, com os venezuelanos constituindo o maior grupo de imigrantes atualmente.

Neste contexto, o trabalho busca compreender o tratamento dispensado aos migrantes venezuelanos no período analisado e refletir sobre as medidas adotadas e perspectivas para a política migratória brasileira diante do crescimento contínuo desses fluxos. Para tanto, metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise jurídico-dogmática, com a finalidade de examinar tanto as medidas jurídico-políticas propostas, quanto as interpretações acadêmicas da doutrina especializada sobre o tema e seus desdobramentos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE VENEZUELANA E DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL

2.1 Panorama histórico e causas da crise venezuelana

Historicamente, os fluxos migratórios que envolvem a República Bolivariana da Venezuela possuíram preponderantemente natureza receptiva, principalmente devido ao vasto potencial econômico proporcionado pelo extrativismo natural no país, que possui as maiores reservas comprovadas de petróleo e gás natural do mundo (SILVA; ABRAHÃO, 2020). Esse movimento imigratório subdividiu-se em duas fases principais; a primeira, ocorrida entre 1830 a 1963, protagonizou as primeiras iniciativas de regulação migratória no país, as quais foram motivadas pelo desejo de ampliação da população, especialmente pelo incentivo à imigração agrícola, após a dissolução do projeto de unificação de Simón Bolívar e consequente independência da República Venezuela (FLORES, 2007).

A segunda fase deste movimento combinou diferentes motivações, tendo natureza econômica e política (a partir de 1963), de migração laboral qualificada (a partir de 1970) e, por fim, de migração de retorno (a partir de 1980) (FLORES, 2007). As oportunidades decorrentes da expansão da indústria petrolífera constituíram a principal força motriz desse período de atração, particularmente durante a década de 1970, que legou ao país grande prosperidade devido à elevação do preço do petróleo, principal *commodity* nacional, levando o governo a investir massivamente em políticas de desenvolvimento voltadas ao setor energético, como a nacionalização da produção e a expansão da dívida externa para financiar projetos de infraestrutura e indústria (MENDEZ; VIANNA, 2024).

A recepção de estrangeiros foi favorecida neste momento de fortalecimento econômico venezuelano devido às crises políticas e ditaduras militares que aconteciam concomitantemente em alguns países latinoamericanos de grande proximidade geográfica, como Chile, Bolívia, Uruguai e Brasil, em oposição ao cenário político venezuelano, que caminhava em direção a certa estabilidade democrática e constitucionalidade desde o *Pacto*

de *Punto Fijo*¹, atraindo, como consequência, exilados políticos e profissionais de alta qualificação em busca de atividade laboral (SILVA; ABRAHÃO, 2020).

A década de 1980, porém, não continuou a soprar os mesmos ventos de prosperidade à Venezuela. A queda dos preços do petróleo, ocorrida a partir de 1982, revelou a fragilidade econômica do país, que se deparava com a notável desvalorização da *commodity* no mercado internacional e, consequentemente, redução nos volumes de exportação (FLORES, 2007), gerando a fuga de capitais e desvalorização cambial (OLIVEIRA, 2011). O aumento da inflação, desemprego e alto endividamento externo do país representaram os primeiros sintomas da instabilidade que se estenderia décadas à frente, diante de crises políticas e sociais, como o *Caracazo*². A migração de retorno e a própria evasão de venezuelanos passou a se delinear neste período, como cita Freitez (2011, p.13):

Durante los años '80 y '90 Venezuela dio un giro importante en sus pautas migratorias. La severa crisis en la que se sumergió el país no sólo tuvo efectos desalentadores sobre los movimientos migratorios provenientes del exterior, sino que, adicionalmente, contribuyó a desencadenar procesos de retorno de los extranjeros que habitaban entre nosotros y la emigración de venezolanos, quienes también reaccionaron frente a ese contexto de recesión económica, descomposición social y deterioro institucional (apud SILVA, 2017, p. 2).

A *Era Chávez*, compreendida entre 1999 e 2013, representa outro marco essencial para a compreensão do cenário político e econômico venezuelano. O legado de Hugo Chávez figura entre os temas mais controversos da história recente do país, pois, embora seu governo tenha implementado políticas sociais voltadas às camadas menos favorecidas, com resultados expressivos na redução dos índices de pobreza³, observou-se, paralelamente, um processo de deterioração das instituições democráticas, evidenciado por sucessivas alterações legislativas e por uma crescente concentração de poder de caráter autoritário (ALVES, 2020). Nesse sentido, bem cita Oliveira (2011, p. 61): “É lugar comum afirmar que o surgimento do regime instaurado por Chávez veio apenas coroar a derrocada de um modelo político já em ruínas, em

¹O *Pacto de Punto Fijo*, assinado em 31 de outubro de 1958, foi um acordo político firmado entre os principais partidos da Venezuela à época, quais sejam: *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD). Seu objetivo principal era assegurar a estabilidade democrática após a derrubada da ditadura militar de Marcos Pérez Jiménez, além de buscar definir um programa mínimo de governo, garantir a participação equilibrada dos partidos em um governo de coalizão e consolidar o processo de transição democrática (OLIVEIRA, 2011).

²O “Caracazo” foi uma grande onda de protestos, saques e confrontos populares ocorrida na Venezuela em 27 de fevereiro de 1989, desencadeada pela adoção de um pacote de medidas econômicas neoliberais implementadas pelo presidente Carlos Andrés Pérez em alinhamento com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI). Dentre outras razões, o movimento foi impulsionado pelo aumento repentino dos preços dos combustíveis e do transporte público, o que gerou forte insatisfação social, sendo respondido pelo governo com extrema repressão militar, resultando em milhares de mortos e desaparecidos, o que configura o episódio como um dos mais trágicos e simbólicos da história venezuelana sob um regime democrático (HELAL, 2021; OLIVEIRA, 2011).

³“Durante el gobierno del presidente Hugo Chávez, la extrema pobreza en Venezuela se redujo de 62,1 por ciento a 31,9 por ciento entre 2003 y 2011, según datos del Banco Mundial” (TELESUR, 2019).

meio a um cenário de grande descontentamento popular e descrédito das instituições políticas.”

Na perspectiva de política econômica, a dependência em relação ao petróleo permaneceu constante, seguindo as tendências de valorização e depreciação da *commodity* diante do mercado internacional, intensificando a fragilidade econômica que novamente atingiu o país durante a crise imobiliária que assolou os Estados Unidos a partir de meados de 2008. A deterioração econômica, aliada à concentração crescente de poder e à intensificação da repressão contra a oposição, aprofundou as já sensíveis fraturas sociais do país, enquanto o chavismo tornou-se progressivamente marginalizado no cenário internacional (MENDEZ; VIANNA, 2024).

2.2 A crise de 2014 e o início dos fluxos migratórios

A morte de Hugo Chávez, em 2013, revelou a figura de Nicolás Maduro, que assumiu um país já devastado e marcado pela insegurança social, sem o bônus do carisma populista de seu antecessor. A chegada de Maduro à presidência intensificou a instabilidade política, impulsionada tanto pelas tentativas da oposição de explorar uma oportunidade para encerrar a Revolução Bolivariana iniciada por Chávez, quanto pelas crescentes ondas de violência e pela intensificação da repressão política (ALVES, 2020).

O ano de 2014 foi marcado por uma massiva onda de protestos encabeçados por civis em resposta aos elevados índices de criminalidade, inflação persistente, crises de abastecimento e escassez de bens de primeira necessidade, em associação às medidas econômicas restritivas do governo Maduro. De acordo com os dados do Observatório Venezuelano de Conflito Social (OVCS), o ano de 2014 registrou impressionantes 9.286 protestos reportados, número até então inédito na história do país. Em resposta a tais insurreições e manifestações políticas, o governo ofereceu dura repressão policial, resultando em dezenas de mortos e centenas de feridos, além de prisões políticas e um cenário de intensa devastação das estruturas urbanas (ALVES, 2020).

Com base no cenário apresentado, é possível compreender as razões da evasão em massa de venezuelanos no país, combinada num fluxo misto que será melhor pormenorizado adiante. Segundo dados oficiais e estimativas compiladas pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e pela Plataforma R4V (Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela), até agosto de 2023, o número de

refugiados e migrantes venezuelanos no mundo já ultrapassava 7,7 milhões, conforme relatado pelos países de acolhimento.

Ainda segundo a R4V, cerca de 85% dos migrantes venezuelanos em êxodo permaneceram na América Latina, buscando abrigo em países próximos principalmente devido à possibilidade de movimentação transfronteiriça, sem os custos de deslocamentos por via aérea, bem como pela proximidade linguística e cultural que, em tese, poderia facilitar a inserção desses indivíduos em postos de trabalho, instituições educacionais e na própria integração social com a nova comunidade.

O país com maior quantitativo de migrantes venezuelanos é a Colômbia, abrigando aproximadamente 2,8 milhões de pessoas. Em seguida, Peru, Brasil e Chile figuram entre os principais destinos desse fluxo populacional na América Latina (R4V, 2025). Importa mencionar, ainda, que uma parcela expressiva da população venezuelana também segue rotas migratórias em direção à América do Norte, haja vista que os Estados Unidos da América ocupam a terceira posição no ranking global dos países com maior número de migrantes desta nacionalidade (R4V, 2025).

Diante de números tão expressivos, tornam-se especialmente pertinentes as palavras de Carolina Jiménez Sandoval, diretora da WOLA (Escritório em Washington para Assuntos Latino-Americanos), em entrevista concedida à BBC. Com mais de duas décadas de atuação em pesquisa e *advocacy* na área de direitos humanos nas Américas e em outras regiões do mundo, a especialista ressalta que “(...) o fato de a Venezuela ter passado, em apenas dez anos, de segundo maior destino de migrantes da América do Sul a protagonizar o principal êxodo migratório do continente, e isso sem a ocorrência de um conflito armado, representa uma transformação profunda nos padrões migratórios da região” (OROPEZA, 2025).

2.3 Migrações forçadas e de sobrevivência: o caráter misto do êxodo venezuelano

Em contextos caracterizados por crises humanitárias e instabilidade política prolongada, como o da Venezuela, o ato de migrar tende a ultrapassar o domínio da escolha individual, configurando-se como uma estratégia de sobrevivência diante da deterioração das condições materiais e sociais de existência. Essa realidade reflete uma relação direta de causa e consequência, em que a precarização das condições de vida atua como fator determinante para o deslocamento populacional, tornando o êxodo uma resposta à ausência de alternativas viáveis no país de origem (SILVA, 2018).

Contudo, essa dinâmica impõe desafios significativos à categorização acadêmica desses fluxos. Nem todos os venezuelanos que se evadiram de seu país cumprem à risca os critérios objetivos do refúgio, uma vez que nem sempre é constatada a perseguição política direta ou conflito armado que justifique sua saída, fatores esses que, em sentido estrito, os colocariam no campo da migração voluntária, motivada pela busca de melhores oportunidades de trabalho e condições de vida, diante da lacuna de classificação mais assertiva. Tal ambiguidade conceitual evidencia a complexidade de classificar deslocamentos originados de crises humanitárias, fenômeno que se intensificou nas últimas décadas com situações análogas em consequências sociais e humanitárias, como no caso do Haiti (a partir de 2010), o que tem levado ao surgimento de novas abordagens teóricas voltadas à compreensão dessas dinâmicas híbridas (SILVA *et al*, 2017).

Nesse contexto, os debates institucionais e acadêmicos ainda encontram uma lacuna teórica na categorização do fluxo venezuelano, uma vez que é complexa, no caso concreto, a distinção entre a migração forçada ou voluntária (MARTINO; MOREIRA, 2020). Os referenciais teóricos mais recentes sobre deslocamentos populacionais têm se desenvolvido em torno dos conceitos como “fluxo misto” (OIM, 2009), “migração por sobrevivência” (BETTS, 2013) e “migração forçada” (SILVA, 2017). Esses marcos conceituais, embora distintos em suas origens e ênfases analíticas, convergem na compreensão de que os Estados nacionais exercem um papel central na identificação, diferenciação e aplicação normativa a cada tipo de movimento migratório, através, por exemplo, da análise dos processos de elegibilidade no caso do refúgio (ROSSA; MENEZES, 2018).

No que tange às migrações forçadas, tem como definição a UNESCO (2008, p. 30):

(...) o movimento da população no qual predomina um elemento de coerção, que pode ser induzido por conflitos, causado por perseguição, tortura ou outras violações dos direitos humanos, pobreza ou perigos naturais (lista não exaustiva). Elementos de escolha e coerção podem estar sobrepostos, mas no caso de pessoas refugiadas e outras deslocadas, fatores convincentes são decisivos. Conforme reiteradamente afirmado pelo ACNUR, a distinção entre migração voluntária e migração forçada continua sendo relevante, permanecendo como um elemento essencial na diferenciação entre as políticas de asilo e de imigração, bem como entre os grupos de pessoas a que cada uma delas se destina.

Como abordado anteriormente, o envolvimento da ausência de condições de subsistência representa, no caso venezuelano, uma variável determinante ao êxodo, bem como a impossibilidade de convivência com a constante violência que, invariavelmente, envolve até mesmo os civis não diretamente associados aos conflitos, protestos e manifestações políticas. Assim, configura-se o fator de coercibilidade aqui descrito, ligado não ao desejo subjetivo de evasão do indivíduo, mas à impossibilidade de coexistência com esses fatores agravantes.

Tal cenário delineia o que é descrito por Alexander Betts como “migração por sobrevivência”, que descreve na obra *Survival Migration: A New Protection Framework* “(...) pessoas que estão fora de seu país de origem em virtude de uma ameaça real à sua existência, não tendo acesso a uma solução ou reparação dentro do próprio país”⁴ (CORRÊA *et al.*, 2015). Essa classificação propõe o elemento da sobrevivência como fator motivador no intuito de reconhecer a vulnerabilidade de indivíduos à margem da incapacidade Estatal na promoção de condições mínimas de proteção e subsistência de seus nacionais (BETTS, 2013).

Em síntese, o conceito trazido pelo autor gira em torno da discussão sobre a importância dedicada ao motivo principal do êxodo, se por conflito armado, pela pobreza ou pelo desabastecimento causados por instabilidade política, por exemplo, se, ao final, o produto da situação é o êxodo forçado daqueles que não podem sustentar tais condições (CORRÊA *et al.*, 2015).

Nesse sentido, Betts (2013) observa que a falta de um marco jurídico internacional capaz de oferecer proteção adequada aos novos perfis de deslocamento resulta em respostas estatais autônomas e fragmentadas. Como consequência, cada país, diante dessa lacuna, tende a definir critérios próprios para o tratamento de pessoas em mobilidade que cruzam suas fronteiras em busca de segurança ou melhores condições de vida, o que abre espaço para decisões discricionárias e frequentemente influenciadas por motivações políticas (CORRÊA *et al.*, 2015).

Diante dessa multiplicidade de motivações e perfis presentes nos deslocamentos contemporâneos, torna-se cada vez mais desafiador definir fronteiras nítidas entre as diferentes modalidades migratórias. Nesse contexto, o conceito de fluxos mistos surge como uma categoria analítica fundamental para compreender a coexistência de migrantes econômicos, refugiados e outros grupos em um mesmo movimento populacional, representando os atores de fenômenos como a “migração por sobrevivência” (SILVA *et al.*, 2017).

Segundo a OIM (2009, p.1), esses fluxos mistos podem ser definidos como:

Movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes, estando esse tipo de fluxo relacionado com movimentos irregulares, nos quais há, com frequência, migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização.

Tais fluxos são matéria de preocupação compartilhada entre órgãos como a OIM e o ACNUR, dada a sua complexidade ao envolver migrantes de diferentes naturezas, inclusive

⁴ Do original “(...) persons outside their country of origin because of an existential threat to which they have no access to a domestic remedy or resolution” (BETTS, 2013).

refugiados. Nesse ponto, destaca-se o esforço desses órgãos na tentativa de proteção das categorias migratórias em geral, inclusive em relação aos movimentos classificados como irregulares, já que representam um grupo ainda mais fragilizado e suscetível à exploração, abusos e inseguranças de variadas fontes, incluindo a possibilidade de ações advindas dos Estados receptores no sentido de adotarem medidas rígidas de impedimento e expulsão em detrimento do acolhimento, regularização e proteção (SILVA *et al*, 2017).

A Organização aponta, ainda, que os fluxos migratórios mistos representam um desafio complexo aos Estados, na medida em que envolvem tanto a soberania Estatal de escolha sobre quais indivíduos poderão permanecer em seu território, a patir de sua categorização e regularização, quanto a responsabilidade diante do cenário internacional de proteger migrantes que enfrentam graves riscos de vulnerabilidade, como privação de recursos básicos, violação de direitos fundamentais, violência institucional e discriminação (OIM, 2019).

Essa realidade exige que os governos e organizações internacionais forneçam apoio diferenciado e medidas de proteção adaptadas às necessidades particulares desses grupos, o que representa uma percepção, no entanto, ainda carente de desenvolvimento pelas organizações e iniciativas governamentais citadas, em face à frequente generalização dos fluxos, inclusive por ocasião de lacunas legislativas (SILVA *et al*, 2017).

3 A CHEGADA DOS VENEZUELANOS AO BRASIL E OS DESAFIOS DE REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA

3.1 A entrada de venezuelanos no Brasil: o caso de Pacaraima e o impacto local

Durante um extenso período, a migração de venezuelanos para o Brasil teve pouca relevância, sendo predominantes os deslocamentos de curta duração na região de Roraima, cuja fronteira com a Venezuela facilita esse tipo de movimento, especialmente por razões de comércio e abastecimento de suprimentos, como medicamentos e alimentos (SILVA, 2017).

O número até então inexpressivo de venezuelanos nessa região pode ser justificado por vários fatores, dentre os quais o fato de que a extensa maioria da fronteira entre os dois países é composta por reservas naturais e indígenas, em grande parte no que se denomina Amazônia Legal⁵, possuindo baixíssima densidade demográfica, inclusive por ocasião do Acordo *non-aedificandi*⁶ entre Brasil e Venezuela, que proíbe qualquer tipo de edificação ou atividade numa faixa de trinta metros de largura para cada lado da linha de fronteira entre os países (SIMÕES, 2017; PETOT, 2018).

Efetivamente, o único ponto de entrada oficial entre Brasil e Venezuela é a cidade de Pacaraima, localizada no extremo norte de Roraima, que possui 19.305 habitantes (IBGE, 2022) e está a 215 km da capital do estado, Boa Vista. O município é o único do Brasil que faz divisa com a Venezuela, situando-se a cerca de 15 km de Santa Elena de Uairén, cidade venezuelana que funciona como ponto de partida oficial para quem se destina ao território brasileiro. Ambas são consideradas “cidades-gêmeas”⁷, conforme a Portaria nº 2.507, de 5 de

⁵ A Amazônia Legal é uma área administrativa que abrange os nove estados da Região Norte, além de partes do Mato Grosso, do Maranhão e de outros estados do Centro-Oeste e Nordeste do Brasil. Sua criação buscou promover o desenvolvimento econômico e social sustentável da região, tendo sido instituída pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966 e cuja delimitação geográfica foi estabelecida pela Lei Complementar nº 124, de 2007, com o objetivo de definir a delimitação geográfica para fins de planejamento e fomento (BRASIL, 2021).

⁶ Acordo entre Brasil e Venezuela para o estabelecimento de uma “Zona *Non-Aedificandi*”, firmado em Brasília em 17 de maio de 1988, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 54, de 4 de outubro de 1989, e promulgado pelo Decreto nº 98.452, de 30 de novembro de 1989. O compromisso acordado tem como objetivo preservar a faixa de fronteira comum entre os dois países, impedindo a construção permanente de edificações em uma área de 30 (trinta) metros para cada lado da linha divisória de fronteira, a fim de evitar disputas territoriais e facilitar a demarcação e fiscalização fronteiriça (PETOT, 2018).

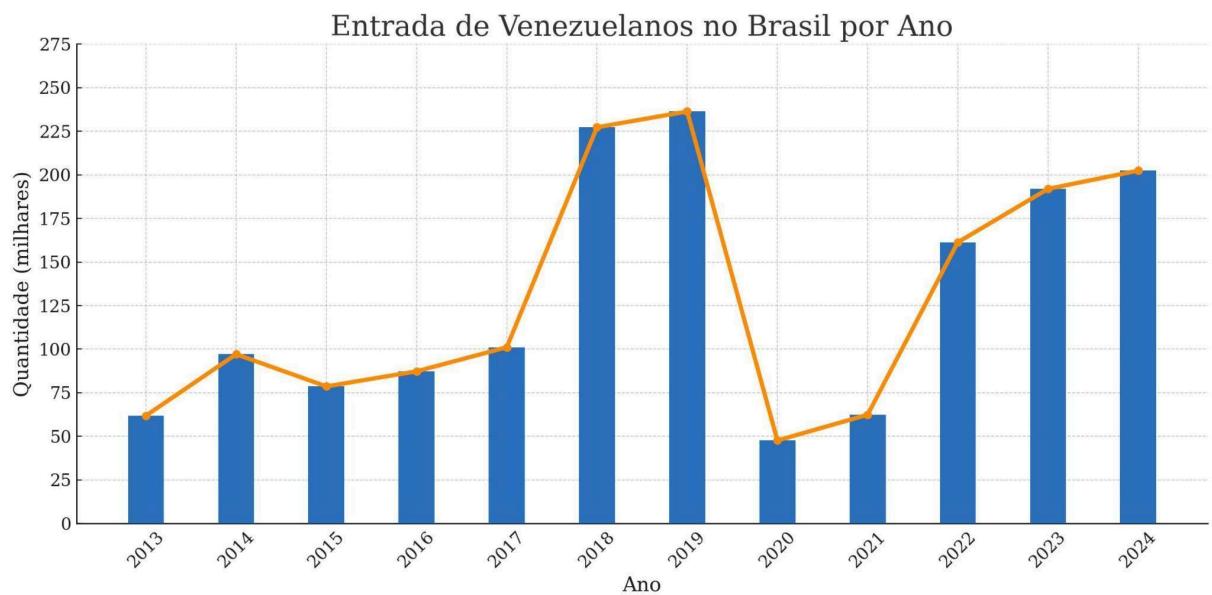
⁷ Por definição da Portaria nº 2.507, de 5 de outubro de 2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 1º), as “cidades-gêmeas” são municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania, devendo possuir população não inferior a dois mil habitantes (art. 2º) (BRASIL, 2021).

outubro de 2021, por apresentarem elevado potencial de integração econômica e compartilharem características sociais, culturais e manifestações condensadas dos desafios típicos das áreas de fronteira (BRASIL, 2021).

A partir de 2015, com o aumento da evasão de venezuelanos do país, esse quadro começou a se modificar de forma drástica. A intensa entrada de migrantes pela fronteira de Pacaraima impôs grandes desafios à região, que passou a enfrentar superlotação e sobrecarga nos serviços públicos, como saúde, educação e segurança. A situação escalou a tal ponto que alguns veículos de imprensa passaram a descrevê-la como uma “invasão”, levando o governo estadual a decretar estado de emergência em razão da crise humanitária, embora existam especulações sobre o caráter político dessa medida (SILVA, 2017).

A nível nacional, o gráfico a seguir demonstra a progressão do quantitativo de ingresso de venezuelanos, de acordo com os dados do OBMigra (2025):

Gráfico 1 – Entrada de Venezuelanos no Brasil (2013-2024)



Fonte: A autora (2025)

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos dados obtidos no Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), do Governo Federal do Brasil⁸

⁸ Dados extraídos da plataforma DataMigra BI, criada pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) do Governo Federal, integra informações de diversos órgãos federais sobre temas como imigração laboral, refúgio e fluxos migratórios, a saber: Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJS), Polícia Federal (PF), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Universidade de Brasília (UnB).

Diante da expressividade do influxo de migrantes venezuelanos, como constatado no gráfico, busca-se compreender como o Estado brasileiro posicionou-se diante desse cenário no que tange à formulação e implementação de políticas migratórias para recepção desse fluxo misto, inclusive diante de sua complexidade, uma vez que, como citado no relatório *Evolução, Impactos e Perspectivas da Imigração Venezuelana* (IPEA, 2021, p. 16), “(...) a diversidade dos grupos que emigram influencia as políticas de acolhimento e integração nos novos territórios onde serão estabelecidos”.

Adiante, busca-se investigar tais iniciativas a partir da análise das medidas de Autorização de Residência Temporária, quais sejam, a Resolução Normativa nº 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Portaria Interministerial nº 9, bem como a decisão do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), com base na Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração) e na Lei nº 9.474/97 (Lei de Refúgio), em decisão sobre o reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos e o direito ao refúgio.

3.2 As dificuldades de regularização e as solicitações de refúgio

Com a entrada em território nacional do fluxo migratório misto de venezuelanos, tiveram início as primeiras discussões sobre a regulamentação desses grupos, caracterizadas por divergências entre os que defendiam a aplicação do instituto do refúgio e aqueles que propunham outras formas de proteção complementar, notadamente diante da ausência de dispositivos legais capazes de abranger as diferentes categorias de ingressantes (MARTINO; MOREIRA, 2020).

Os argumentos apresentados por aqueles que defendiam a regularização por meio das solicitações de refúgio centravam-se na ideia de que, embora parte do grupo migrante não atendesse estritamente aos critérios de elegibilidade do refúgio, especialmente no que diz respeito ao fundado temor de perseguição em razão de opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, existiria a possibilidade de reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos decorrente da crise humanitária enfrentada pela Venezuela,

fazendo cumprir o requisito do art. 1º, III, da Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/97)⁹ (MARTINO; MOREIRA, 2020).

Essa perspectiva encontrava respaldo, inclusive, no conteúdo da Declaração de Cartagena de 1984¹⁰, da qual o Brasil é signatário, conforme ressaltam Jubilut e Fernandes (2018, p. 171):

A medida mais adequada parece ser a de reconhecimento do status de refugiado, uma vez que, por um lado há situações de bem-fundado temor de perseguição individual em função de opinião política ou pertencimento a grupo social, ou seja de enquadramento na normativa internacional do Direito Internacional dos Refugiados, e por outro lado, há na América Latina, a partir da Declaração de Cartagena de 1984, a possibilidade de reconhecimento como pessoa refugiada em função de grave e generalizada violação de direitos humanos. Em face do supramencionamento tratamento sendo dispensado à Venezuela pelos países da região, bem como dos dados internacionais sobre indicadores políticos e econômicos do país, a configuração dessa última hipótese parece inconteste.

Nesse contexto, embora a Declaração de Cartagena não possua força vinculante de Convenção internacional, defendia-se que o Estado brasileiro poderia adotar medidas capazes de ampliar a definição de refugiados, possibilitando, assim, a concessão de refúgio a esse grupo.

No entanto, essa perspectiva encontrou considerável ceticismo em outra parcela da doutrina, que, embora reconhecesse que a recepção via refúgio seria a abordagem mais adequada, considerava improvável a existência de iniciativas estatais voltadas à ampliação do escopo do refúgio (MARTINO; MOREIRA, 2020).

Dessa forma, na ausência do requisito do fundado temor de perseguição, argumentava-se que a proteção desse grupo ocorreria, com maior probabilidade, por meio de mecanismos de proteção complementar, como enfatiza Jarochinski Silva (2018, p. 643):

⁹ A Lei nº 9.474/1997 estabelece os mecanismos para aplicação do Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil e define os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado. De acordo com seu 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).

¹⁰ A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, adotada em 1984, constitui um marco regional na proteção internacional de refugiados na América Latina. Embora não tenha caráter vinculante, buscou ampliar o conceito de “refugiado” da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, incluindo situações de violência generalizada, conflitos internos e violações massivas de direitos humanos, especialmente frente ao fenômeno das migrações forçadas. O Brasil, que é signatário da Declaração, incorporou seus princípios à Lei nº 9.474/1997, reafirmando o compromisso nacional com uma proteção humanitária e ampliada aos deslocados forçados na região (MILESI, 2005).

Não há dúvidas de que a grave tensão política e econômica pela qual atravessa a Venezuela pode ser um gerador de refugiados. Mas ao se analisar as hipóteses clássicas que permitem o refúgio, as quais são o fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social, resta evidente que as três primeiras hipóteses não estão presentes no cenário político venezuelano e que mesmo as hipóteses mais plausíveis, como a do temor em função de opinião política ou do pertencimento a certo grupo social, há pouca possibilidade de que exista tamanha perseguição para se atingirem os números que as solicitações possuem até agora.

Independentemente das discussões em torno do tema, o fato é que o pedido de refúgio foi amplamente utilizado pela maioria dos migrantes como meio de buscar a regularização de sua situação no Brasil, inclusive por aqueles que sabiam não preencher, de forma estrita, os requisitos necessários à elegibilidade.

Em verdade, o instituto do refúgio foi utilizado por grande parte desse grupo como estratégia de regularização migratória, como alternativa mais acessível que lhes assegurava, ao menos, a possibilidade de permanecer em um território seguro fora de seu país de origem, e não necessariamente por entenderem que este seria o instrumento de proteção mais adequado em relação às suas demandas (SILVA, 2018).

Ainda que tais solicitações não despertassem expectativas reais de deferimento, muitos optaram por essa via em razão de fatores como a gratuidade do processo de solicitação do status de refugiado (Art. 47, Lei 9.474/97¹¹), a dispensa de apresentação de documentos oficiais emitidos pelo país de origem (Art. 43¹²), a possibilidade de requerer refúgio mesmo após ingresso irregular no território nacional (Art. 8º¹³) e o direito à obtenção de documentos, como a cédula de identidade que comprova a condição jurídica, a carteira de trabalho e o documento de viagem (Art. 6º¹⁴), além da possibilidade de usufruir de serviços públicos e realizar atividade remunerada (SILVA, 2018).

Nesse contexto, tanto instituições locais de apoio a migrantes quanto os próprios agentes atuantes nos postos de fronteira passaram a se mobilizar para viabilizar a emissão dos protocolos de solicitação de refúgio, documentos expedidos por meio de procedimentos conduzidos pelo Departamento de Polícia Federal, o qual assegura aos solicitantes, bem como aos membros de seu núcleo familiar, o direito de permanecer no país até a conclusão do

¹¹ “Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente”.

¹² “Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares”.

¹³ “Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

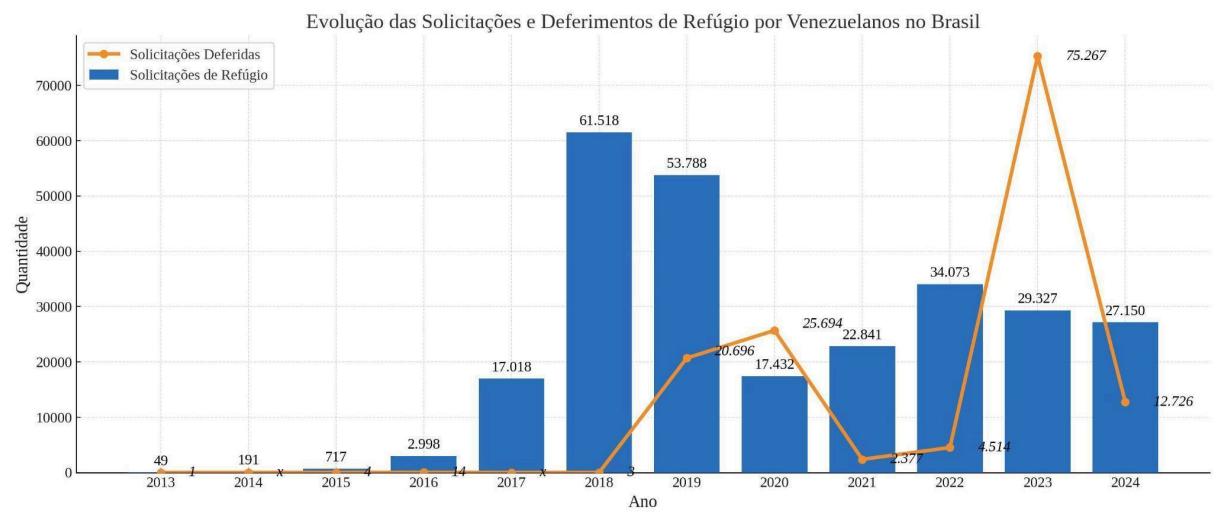
¹⁴ “Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem”.

processo de análise (Art. 21, Lei 9.474/97¹⁵), cuja avaliação é realizada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE¹⁶) (MARTINO; MOREIRA, 2020).

Esse processo, apesar de sua aparente celeridade e acessibilidade, encontrou algumas dificuldades de importante menção, principalmente devido ao alto volume de pedidos. Prova disso foi criação do que ficou conhecido como “Protocolo do Protocolo”, documentos criados pela Polícia Federal na tentativa de gerenciamento deste fluxo desordenado de pedidos, a partir da emissão de comprovantes que atestavam a presença do solicitante perante a autoridade migratória e o agendamento de uma data para o pedido formal de refúgio, uma espécie de “senha de espera”, evitando a deportação de quem ainda se encontrava em situação irregular no país, enfrentando longas filas para ter acesso ao pedido de refúgio (SILVA, 2017).

Outra dificuldade encontrada foi o processamento dos protocolos pelo CONARE, etapa seguinte às solicitações, que não possui prazo determinado para a tramitação dos processos (MARTINO; MOREIRA, 2020). O quantitativo de solicitações, bem como seus deferimentos, pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Evolução das Solicitações e Deferimentos de Refúgio por Venezuelanos no Brasil (2013-2024)



¹⁵ “Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo” (BRASIL, 1997).

¹⁶ O CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) é o órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública responsável por analisar e decidir os pedidos de refúgio no Brasil, formulando políticas e diretrizes voltadas à proteção de refugiados. O órgão, como rege o Art. 14 da Lei 9.474/97, conta com a participação de representantes de diferentes ministérios, da Polícia Federal e com uma organização não governamental, além da participação consultiva do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), sem direito a voto (BRASIL, 1997).

Fonte: A autora (2025)

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos dados obtidos no Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), do Governo Federal do Brasil¹⁷

Observa-se, especialmente nos primeiros anos do aumento do fluxo migratório, que o número de solicitações de refúgio apresentava uma discrepância significativa em relação à capacidade de deferimento e até processamento das mesmas. Exemplo disso são os dados relativos ao ano de 2016, quando foram registradas 2.998 solicitações, das quais apenas 14 resultaram em decisões favoráveis. Grande parte desses pedidos acabou sendo analisada apenas anos mais tarde, evidenciando, conforme apontam Martino e Moreira (2020), “um indicativo de que, neste período, ainda não havia um consenso por parte do governo brasileiro sobre como os pedidos de refúgio dos venezuelanos seriam avaliados”.

¹⁷ A plataforma não possui dados dos anos de 2014 e 2017, razão pela qual não estão representados no gráfico.

4 AS MEDIDAS DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA TEMPORÁRIA

4.1 A Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)

Diante da lacuna existente na regulação migratória voltada ao grupo de migrantes e da ausência de consenso quanto ao tratamento que deveria ser adotado para o caso, verificou-se uma ampla mobilização de organizações internacionais e instituições da sociedade civil.

Essas entidades passaram a reivindicar ações mais efetivas por parte dos órgãos públicos responsáveis pela gestão migratória no Brasil, uma vez que, apesar do acompanhamento direto de organismos como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), suas iniciativas de gestão e suas medidas de proteção e garantia de direitos mostravam-se insuficientes diante da complexidade e da dimensão da situação em curso (SILVA, 2018).

Assim sendo, o ponto de inflexão para a formulação de uma medida cabível por parte do Governo Federal ocorreu a partir da emissão de um documento subscrito por órgãos como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União, em conjunto com instituições dedicadas à pauta migratória, como o Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Esse documento exerceu significativa pressão institucional no sentido de que fossem adotadas medidas de proteção e regularização voltadas aos migrantes venezuelanos pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg¹⁸) (SILVA, 2018).

Em resposta a essa mobilização, o referido órgão publicou, em 3 de março de 2017, a Resolução Normativa nº 126/2017, dispondo sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, cujo texto apresentou o seguinte teor:

Considerando os objetivos que inspiraram o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados, (...) considerando os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional, no sentido de estabelecer políticas migratórias que garantam o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, à educação e à saúde, considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país, resolve:

¹⁸ O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é um órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, atualmente vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Criado originalmente pela Lei nº 6.815/1980 e reestruturado pela Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), o CNIg possui composição quadripartite, reunindo representantes de órgãos federais, empregadores, trabalhadores e da sociedade civil, com a função de formular e orientar a política migratória brasileira (BRASIL, 2019).

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. (...)

Art. 2º O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa (...). (BRASIL, 2017, grifo nosso)

A medida adotada, embora representasse um primeiro passo rumo à regularização do grupo migrante, não alcançou os anseios dos órgãos que a pleitearam e teve pouca efetividade. Em relação a seu conteúdo, a norma destinava-se àqueles migrantes que se encontravam em situação irregular no território nacional ou que não se enquadravam nos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio), ou seja, o público-alvo era composto por indivíduos que encontravam-se numa zona de indefinição jurídica, não cumprindo a medida, portanto, a expectativa de que representaria uma alternativa ao refúgio.

Não obstante, indiretamente, a resolução estabeleceu uma certa hierarquização entre os grupos do referido fluxo misto, na medida em que tornou mais penoso o acesso ao instituto do refúgio, haja vista que sua tratativa demandava o envolvimento de diversos órgãos da administração migratória brasileira, diferente da regulação promovida pelo CNIg (SILVA, 2018).

Em adição a isso, o texto da Resolução não menciona explicitamente a Venezuela em nenhum de seus dispositivos, embora esta tenha sido concebida claramente em resposta ao fluxo migratório venezuelano. A ausência de referência direta ao país, nesse caso, demonstra certa cautela política e institucional, resultando em uma norma de caráter genérico, ao passo que sua aplicação assemelhava-se ao visto do MERCOSUL para recepção do grupo, vide suas considerações iniciais (MARTINO; MOREIRA, 2020). Esse aspecto limitava a clareza quanto à sua aplicação prática e dificultava a identificação, por parte dos próprios migrantes e das instituições envolvidas, de que se tratava de um instrumento voltado a atender a uma situação humanitária específica.

Outro ponto relevante diz respeito ao critério de ingresso territorial, que restringia a concessão da residência temporária aos migrantes que entrassem no Brasil por via terrestre. Essa limitação inviabilizou o acesso à Resolução por grupos que ingressassem por outras vias, como aérea ou fluvial, mesmo quando apresentavam condições de vulnerabilidade semelhantes (MARTINO; MOREIRA, 2020). Além disso, tal exigência gerou, indiretamente, ainda mais a sobrecarga ao posto oficial de entrada em Pacaraima, único do Brasil com acesso

por via terrestre, mesmo diante da já notável falta de infraestrutura local e de recursos escassos para atender à empreitada.

A exigência de documentação configurou outro ponto que merece destaque, devido ao fato de que muitos dos migrantes venezuelanos chegavam ao território brasileiro em condições de extrema vulnerabilidade, sem portar documentos básicos ou qualquer meio de comprovar identidade e nacionalidade. A imposição de requisitos documentais mínimos, embora compreensível sob a ótica administrativa, tornava-se incompatível com a realidade humanitária enfrentada por esse grupo, resultando, na prática, na exclusão de pessoas que necessitavam da medida de proteção a que se destinava (SILVA, 2018).

Além das limitações operacionais, a falta de divulgação efetiva da resolução também comprometeu sua eficácia, na medida em que a baixa disseminação de informações dificultou o acesso dos migrantes ao conteúdo e aos procedimentos necessários para requerer a residência temporária. Esse déficit de comunicação reforça a percepção de que, embora a medida representasse um avanço formal na política migratória, sua implementação prática foi marcada por falhas de alcance e efetividade (SILVA, 2018).

Destaca-se, ainda, a instituição de uma taxa para a solicitação da residência temporária como um dos principais pontos de inconsistência da medida, uma vez que tal cobrança se mostrava claramente inadequada diante das condições econômicas e sociais dos migrantes venezuelanos, que, em sua maioria, chegavam ao país desprovidos de recursos até mesmo para a própria subsistência. Essa cobrança foi posteriormente revogada em julho de 2017¹⁹, cerca de quatro meses após a publicação da Resolução, o que indica o reconhecimento, ainda que tardio, de sua incompatibilidade com o caráter humanitário da medida (SILVA, 2018).

4.2 A Portaria Interministerial nº 9/2018

Diante das críticas formuladas e da necessidade de corrigir as lacunas identificadas na Resolução Normativa nº 126/2017, foi editada, em 14 de março de 2018, a Portaria Interministerial nº 9, com o propósito de substituir a referida resolução e sanar parte de suas limitações. A nova normativa foi publicada já sob a vigência da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que alterou substancialmente o contexto jurídico e político da gestão migratória brasileira, oferecendo uma base normativa mais moderna e alinhada aos princípios de

¹⁹ A isenção de cobrança ocorreu como resultado de ação protagonizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em conjunto com a Defensoria Pública da União (DPU), e foi obtida por meio de decisão de caráter liminar (SILVA, 2018).

proteção humanitária, corolários desta nova Lei, buscando, por conseguinte, harmonizar a política migratória com os parâmetros estabelecidos pela Lei de Migração, a partir da ampliação das possibilidades de regularização e do reforço às pautas de proteção de caráter humanitário aos fluxos migratórios forçados (ABRAHÃO, 2019).

Nesse sentido, a Portaria Interministerial nº 9/2018 solucionou, ou pelo menos melhorou alguns pontos que haviam sido objeto de críticas à RN nº 126/2017. Dentre as principais mudanças, destaca-se o fim da exigência de ingresso exclusivamente por via terrestre, além da manutenção da isenção de cobrança de taxas para migrantes comprovadamente hipossuficientes. Ainda, a medida estendeu o prazo de residência, que antes era limitado a dois anos, tornando-o indeterminado e permitindo sua conversão em residência permanente, o que constituiu um dos avanços mais significativos da normativa.

Outras alterações relevantes incluíram a dispensa da apresentação de certidão consular, a possibilidade de o migrante manter o pedido de refúgio mesmo optando pela via da proteção complementar, e a adequação dos requisitos documentais aplicáveis a pessoas indígenas (ABRAHÃO, 2019; MARTINO; MOREIRA, 2020).

Apesar dos avanços introduzidos pela Portaria, tais medidas não foram suficientes para equipará-la, em termos de acessibilidade, ao instituto do refúgio, uma vez que um grande número de venezuelanos continuou a buscar regularização por essa via, conforme demonstrado no Gráfico 2, em que se registraram 61.518 solicitações de refúgio em 2018 e 53.788 em 2019.

A literatura analisada sobre o tema atribui esse cenário, principalmente, ao fato de que a exigência de documentação emitida pelo país de origem ainda representava um obstáculo relevante à adoção da proteção complementar, mesmo após as alterações introduzidas pela Portaria.

Em adição a isso, o acesso facilitado ao protocolo de solicitação de refúgio, que assegurava ao migrante o direito de permanência provisória no território nacional durante a análise do pedido pelo CONARE, tornava essa alternativa mais atrativa em comparação à residência temporária, o que concretizou, portanto, o fato de que as medidas de autorização de residência restaram insuficientes ao manejo da migração forçada venezuelana, refletindo a ausência de políticas públicas migratórias eficientes neste campo (ABRAHÃO, 2019; MARTINO; MOREIRA, 2020).

5 O RECONHECIMENTO DO REFÚGIO COM BASE EM GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

O cenário da política brasileira foi marcado por diversas transformações no ano de 2019, em decorrência da posse do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, as quais se refletiram de maneira significativa na política externa e, de forma particular, no campo das migrações internacionais. As primeiras ações do governo nesse âmbito foram interpretadas pela literatura estudada como um alinhamento ao movimento global de restrição migratória, observado em diversos países diante da ascensão de pautas nacionalistas e anti-imigratórias promovidas por setores da extrema direita, especialmente na Europa e nos Estados Unidos (MOREIRA, 2019).

Em consonância com essa tendência, o governo brasileiro à época adotou medidas que representaram um afastamento do país em relação à postura anteriormente consolidada de engajamento em compromissos internacionais voltados à proteção de migrantes e refugiados, a exemplo da decisão de retirar o Brasil do Pacto Global para Migrações da ONU, bem como a edição da Portaria nº 666, de 2019²⁰, pelo Ministério da Justiça, que autorizava a deportação sumária e sem publicidade de estrangeiros considerados “perigosos” para a segurança nacional.

Tal portaria resgatava uma concepção do estrangeiro como ameaça potencial à ordem pública, retomando a lógica que prevalecia sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro, fundamentado na doutrina da segurança nacional e na representação do migrante como “o outro”, figura vista com desconfiança e temor, em contraste com o paradigma humanitário que orienta a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) (MOREIRA, 2019; MARTINO; MOREIRA, 2020).

Ao mesmo tempo, observa-se a decisão inédita do CONARE de reconhecer a situação dos migrantes venezuelanos como submetidos a grave e generalizada violação de direitos humanos (a qual será pormenorizada adiante), o que suscita reflexões acerca do contexto em que tal posicionamento foi adotado, especialmente diante de um cenário político marcado por tendências mais restritivas em matéria migratória.

Parte da produção acadêmica sobre o tema interpreta essa decisão como vinculada à necessidade do governo federal de reafirmar sua orientação político-ideológica por meio de um ato com repercussão internacional, já que o reconhecimento da violação generalizada de direitos humanos na Venezuela implica, ainda que de forma indireta, o reconhecimento da

²⁰ A Portaria nº 666, de 2019, foi revogada pela Portaria nº 670, de 01/04/2022.

incapacidade do Estado venezuelano de assegurar condições mínimas de vida à sua população²¹.

Assim, embora a medida tenha representado um avanço significativo em termos de proteção humanitária, revela também dimensões políticas e institucionais que merecem análise cuidadosa, sobretudo quanto às implicações para a formulação futura da política migratória brasileira (SOUZA, 2019; MOREIRA, 2019).

Tal contexto é necessário, portanto, para a compreensão dos aspectos que circundam a decisão do CONARE no âmbito da migração venezuelana, objeto deste tópico, haja vista que essa decisão, embora aparentemente se distancie da postura governamental até então adotada em matéria migratória por apresentar um tom de maior abertura e humanização, também pode ser interpretada como parte de uma estratégia política mais ampla, o que suscita reflexões sobre o papel do Brasil na gestão e na condução de sua política migratória (SOUZA, 2019).

Diante desse cenário, em 13 de junho de 2019 foi publicada a Nota Técnica n.º 3 pelo CONARE, cujo conteúdo se propunha a analisar a situação institucional e fática da Venezuela, à luz dos direitos humanos, por meio da pesquisa detalhada de Estudo de país de origem, com o objetivo de analisar e reconhecer a aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos à situação corrente no país, conforme estabelecido no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio) (BRASIL, 2019).

A Nota destaca, ainda, a utilização das diretrizes da Declaração de Cartagena, juntamente às considerações do ACNUR e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como critérios para o filtro e consolidação das informações sobre a situação corrente na Venezuela, com o propósito de garantir informações consistentes e dotadas de indicadores objetivos e mensuráveis a serem utilizados para a decisão do Comitê (BRASIL, 2019).

O conteúdo da referida Nota Técnica inicia-se com a construção de uma detalhada cronologia fática, na qual são apresentadas as fragilidades consideradas como parâmetros de análise. O documento estrutura-se a partir de cinco pilares principais, quais sejam: (I) violência generalizada, (II) agressão estrangeira, (III) conflitos internos, (IV) violação maciça de direitos humanos e (V) circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, os quais foram utilizados como fundamentos para caracterizar a complexidade da crise venezuelana e subsidiar o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 2019).

²¹ Tal posicionamento doutrinário encontra fundação em alegações feitas pelo próprio Presidente à época, com divulgação em grandes veículos midiáticos, como se verifica a seguir: <https://www.nytimes.com/2019/01/08/opinion/bolsonaro-maduro-clash-latin-america.html>

Entre os eventos elencados para ilustrar cada um desses pilares, destacam-se a ocorrência de massacres, torturas, mutilações, tratamentos crueis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros e desaparecimentos forçados. Ainda, são mencionados fatores como a escassez de medicamentos, que chegou a 88% no ano de 2018, além da previsão do Fundo Monetário Internacional de uma taxa de inflação de 2.350% para o mesmo ano, indicativa de forte recessão econômica, e o quadro crítico de insegurança alimentar, com altos índices de desnutrição.

Adicionalmente, também são ressaltados elementos como a violação reiterada do devido processo legal e, finalmente, os desdobramentos dos fluxos migratórios forçados, decorrentes do quadro de crise humanitária, que incluem discriminação, ameaças à vida e à integridade pessoal, violência sexual e de gênero, além de situações de abuso, exploração e tráfico de pessoas (BRASIL, 2019).

Como resultado da referida análise pelo CONARE, foram elencadas recomendações gerais, dentre as quais destacam-se:

1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excluíentes, com base no art. 3º da Lei nº 9.474/97. Sobre este ponto, mister recordar também que a nota de orientação do Acnur reconhece que a condição de refugiado conforme Cartagena não se aplicaria a membros de colectivos e megabandas, entre outros grupos de guerrilha urbana, bem como membros de grupos criminosos organizados e pessoas que se beneficiam materialmente das circunstâncias na Venezuela;
4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo; (...)
6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país. (BRASIL, 2019, p. 13, grifo nosso)

Cabe ressaltar, ainda, que a referida Nota passou por aditamento em dezembro de 2019, com o objetivo de harmonização normativa entre o entendimento quanto à existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela e o regimento do art. 6º, § 1º, inciso II da Resolução Normativa nº 29²², de 14 de junho de 2019, que dispensa a entrevista de elegibilidade, fazendo ser dispensada a supramencionada recomendação de número 2 (dois), em substituição pelo procedimento *prima facie* para reconhecimento dos refugiados

²² “Art. 6º Após o recebimento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados realizará a instrução processual da solicitação, adotando, entre outras, as seguintes providências:

§ 1º Em caso de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado manifestamente fundada, o Comitê Nacional para os Refugiados poderá:
II - decidir pela dispensa da entrevista” (BRASIL, 2019).

venezuelanos no Brasil (mediante ressalvas)²³ (BRASIL, 2019). Tal procedimento é utilizado em contextos de deslocamentos em larga escala, diante de risco comum de dano, quando torna-se inviável operacionalmente realizar entrevistas em caráter individual e são adotadas decisões coletivas (JUBILUT; RIBEIRO, 202; MARTINO; MOREIRA, 2020).

Assim, ante o exposto e diante da decisão do Comitê, desde junho de 2019 foi possível reconhecer os migrantes venezuelanos como refugiados no Brasil, que na ocasião tornou-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina, após adoção do procedimento *prima facie* (ACNUR, 2020).

O posicionamento do Brasil quanto ao reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela foi celebrado no âmbito das organizações internacionais, em destaque para o ACNUR²⁴, ao afirmar que a decisão “fortalece a proteção que estas pessoas têm no Brasil e é mais um exemplo da determinação do governo brasileiro de acolher e assistir milhares de venezuelanos e venezuelanas que vivem no país e precisam de proteção internacional” (ACNUR, 2019; MARTINO; MOREIRA, 2020).

Na prática, a medida representa um avanço relevante na proteção aos migrantes venezuelanos, ao ampliar e reforçar o sistema de acolhimento e regularização dessas populações em território nacional (PEREIRA, 2020). Para o Brasil, a decisão do CONARE reflete uma postura de abertura e amadurecimento no tratamento das migrações, de grande importância diante da crescente relevância do tema das migrações para o país, ainda que persistam desafios estruturais e institucionais, especialmente no tocante à efetiva implementação das políticas de integração e interiorização.

Assim, embora o reconhecimento represente um marco importante, sua consolidação plena depende da superação de entraves que ainda limitam a garantia de condições dignas e duradouras aos migrantes em processo de reconstrução de suas vidas no Brasil, a exemplo de iniciativas de interiorização e integração socioeconômica deste grupo à sociedade brasileira.

²³ São ressalvas estabelecidas pela Nota Técnica n.º 12, em aditamento à Nota Técnica n.º 3: (...) que o requerente 1. tenha em seu processo documentação venezuelana, a fim de comprovar a sua nacionalidade, podendo ser passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade; 2. tenha como registro de última movimentação a entrada no país; 3. não tenham óbice contra si; 4. tenha atingido a maioridade civil (18 anos); e 5. não tenha autorização de residência em território nacional, nos termos da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (BRASIL, 2019).

²⁴ Disponível em:

<https://www.acnur.org.br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como>

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida ao longo deste trabalho evidenciou que os fluxos migratórios provenientes da Venezuela resultam diretamente da impossibilidade de coexistência com um cenário político e social marcado pela precariedade, o que privou amplos grupos populacionais do acesso ao mínimo existencial e os expôs à violência, à escassez de recursos básicos à sobrevivência e, sobretudo, à ausência de perspectivas de futuro. Diante dessa conjuntura, a evasão do território de origem constituiu-se como a única alternativa possível para a garantia de condições mínimas de sobrevivência.

A sobrecarga decorrente da chegada desses fluxos mistos ao território brasileiro pode ser associada à dificuldade enfrentada pelas autoridades na classificação jurídica e administrativa desses grupos, em razão de sua complexidade e pluralidade. Tal contexto levou, naquele momento, muitos migrantes a recorrerem ao pedido de refúgio como via mais acessível de regularização, ainda que tal via apresentasse aparente inviabilidade jurídica, uma vez que não estavam plenamente configurados os pressupostos formais para o reconhecimento da condição de refugiado, nem havia, por parte do Estado brasileiro, demonstração de adesão à Declaração de Cartagena como parâmetro interpretativo para o reconhecimento de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Diante dessa lacuna e em caráter emergencial, verificaram-se esforços no sentido de regularizar a presença desses migrantes por meio de instrumentos complementares, como a Resolução Normativa n.º 126/2017 do CNIG e, posteriormente, a Portaria Interministerial n.º 9, que, embora tenham representado um avanço institucional pela tentativa de oferecer alternativas de acolhimento, revelaram-se insuficientes diante das reais necessidades do grupo. As exigências de pagamento de taxas, comprovação de renda e apresentação de documentos emitidos pelo país de origem configuraram obstáculos significativos à adesão, evidenciando o distanciamento entre a normatização proposta e a realidade de uma população já profundamente vulnerabilizada e carente de respostas humanitárias céleres e efetivas.

Nesse cenário, o entendimento do CONARE acerca do reconhecimento *prima facie* da grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela representou um marco relevante na consolidação de uma política de acolhimento mais coerente e protetiva, uma vez que tal medida proporcionou aos migrantes um instrumento de regularização mais estável e seguro, ainda que não isento de controvérsias, especialmente quando se observam as possíveis intersecções entre decisões de caráter humanitário e interesses de natureza política e diplomática. Essa confluência evidencia a fragilidade das políticas migratórias quando sujeitas

às oscilações do cenário político interno e às dinâmicas da política externa, o que compromete sua continuidade e aplicação a contextos futuros de migrações mistas forçadas, fenômeno cada vez mais recorrente nas últimas décadas.

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao prolongado intervalo entre o surgimento da crise migratória e a adoção de medidas regulatórias eficazes, o que revelou a resposta tardia e insuficiente do Estado brasileiro, já que as ações governamentais foram formuladas sob forte pressão e em ambiente de urgência, sendo empreendidas apenas após a consolidação de uma crise humanitária de grandes proporções, o que acabou por gerar sobrecargas institucionais e sociais que poderiam ter sido mitigadas com uma atuação mais preventiva e melhor coordenada.

Assim, as reflexões resultantes deste trabalho convergem para a constatação da ausência de uma política migratória nacional estruturada, dotada de enquadramento jurídico específico, estável e apta a lidar com situações atípicas e emergenciais, como a vivenciada no caso venezuelano. A efetividade do acolhimento humanitário, portanto, depende de ações estatais consistentes, articuladas e consolidadas, capazes de promover inclusão e assegurar proteção jurídica efetiva aos migrantes.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, B. A. **Solicitação de refúgio como estratégia migratória dos venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017.** Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras). Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2019.
- ACNUR. **70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): Perspectivas de Futuro.** ACNUR Brasil, 2021.
- ACNUR. **Mais de quatro milhões de refugiados e migrantes da Venezuela lutam para acessar necessidades básicas nas Américas.** 12 set. 2023.
- ALVES, F. W. M. **O marco legal brasileiro em matéria de migração e refúgio frente à crise humanitária venezuelana.** Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2020.
- ALVES, T. A. L. Crise humanitária venezuelana e a proteção aos direitos dos refugiados. Travessia. **Revista do Migrante**, n. 90, jan./abr. 2021.
- ALVES, T. A. L. Refugiados venezuelanos e os desafios enfrentados no processo de integração à sociedade brasileira. **Revista Espirales**, Foz do Iguaçu, v. 6, n. 1, p. 23-41, 2022.
- BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília, DF: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Ministério da Justiça, 2010.
- BETTS, A. **Survival Migration: A New Protection Framework.** Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, v. 16, n. 3, p. 361-382, 2010.
- BRASIL. **Brasil é país da América Latina com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos.** As Nações Unidas no Brasil, 31 jan. 2020.
- BRASIL. Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). **Nota Técnica n.º 12/2019/CONARE.** 2019.
- BRASIL. Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). **Nota Técnica n.º 3/CONARE.** 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 98.452, de 30 de novembro de 1989.** Promulga o Acordo para o estabelecimento de uma zona “non-aedificandi” na fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, 1º dez. 1989.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pacaraima (RR).** Cidades e Estados.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Ministério do Desenvolvimento Regional. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Brasília: Ipea, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Dispõe sobre a proteção do refugiado no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). **DataMigra BI: plataforma de consulta de dados sobre migração, refúgio e mercado de trabalho.** 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Informações Gerais.** Portal de Imigração. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 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 de atender a interesses da política migratória nacional. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 57, 15 mar. 2018.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017.** Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 88, 3 mar. 2017.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019.** Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 53, 29 out. 2019.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Censo 2022: IBGE aponta redução na fecundidade e aumento na imigração internacional.** Brasília, 27 jun. 2025.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. **Legislação da Amazônia.** Brasília, 13 out. 2020.

BRASIL. **Portaria n.º 2.507, de 5 de outubro de 2021.** Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista os municípios brasileiros por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 out. 2021.

CASTAÑEDA, Jorge G. **Bolsonaro vs. Maduro: The Next Clash in Latin America?** The New York Times, 08 Jan. 2019.

Casa Venezuela. **Integração de Imigrantes Venezuelanos no Brasil.** 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Resolução 2/18: Migração forçada de pessoas venezuelanas.** Washington D.C.: OEA, 2 mar. 2018.

CORRÊA, M. A. S.; NEPOMUCENO, R. B.; MATTOS, W.; MIRANDA, C. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun. 2015.

FLORES, R. Á. de. Evolución histórica de las migraciones en Venezuela: breve recuento. **Aldea Mundo**, Táchira, v. 11, n. 22, p. 89-93, nov./abr. 2006-2007.

FREIER, L. F. **Understanding the Venezuelan Displacement Crisis.** E-International Relations, 28 jun. 2018.

FREITEZ, Anitza. **La emigración desde Venezuela durante la última década.** Temas de Coyuntura, n.º 63, julho 2011, p. 11-38.

INTER-AGENCY COORDINATION PLATFORM FOR REFUGEES AND MIGRANTS FROM VENEZUELA (R4V). **Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V).** 2025.

JUBILUT, L. L.; FERNANDES, A. P. A atual proteção aos deslocados forçados da Venezuela pelos países da América Latina. In: BAENINGER, R. (Org.); SILVA, J. C. J. (Org.). **In: Migrações Venezuelanas.** Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. p. 164-177.

JUBILUT, Liliana Lyra; RIBEIRO, Flávia Oliveira. A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **PÉRIPLOS. Revista de Investigação sobre Migrações**, v. 8, n. 1, p. 32-61, 2024.

LAPATILLA. **En 2014 se registraron 9.286 protestas, cifra inédita en Venezuela.** La Patilla, 19 jan. 2015.

LEONELLO, G.; MOREIRA, F. K. Fluxos migratórios Venezuela-Brasil: medidas político-jurídicas brasileiras (2014-2021). **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 21, 2025.

MADEIRA, Pedro. **El Caracazo: Há 30 anos, repressão a protestos contra o governo na Venezuela deixou quase 300 mortos.** Blog do Acervo – O Globo, 28 fev. 2019.

MARCHAO, T. **Transporte caro ou dias a pé: como é a travessia dos venezuelanos para viver no Brasil.** UOL Notícias, São Paulo, 26 fev. 2018.

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.

MENDEZ, I.; VIANNA, C. **Entendendo a Venezuela contemporânea a partir do histórico chavista.** NEFRI – Núcleo de Estudos de Relações Internacionais, 23 nov. 2024.

MILESI, R. **Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena.** Brasília, DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), 14 jan. 2005.

MOREIRA, J. B. Migrações internacionais e refúgio sob a ótica do governo Bolsonaro. **Revista Mundorama**, 25 nov. 2019.

OLIVEIRA, R. P. de. **Velhos fundamentos, novas estratégias? Petróleo, Democracia e a Política Externa de Hugo Chávez (1999-2010).** 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

OROPEZA, V. **Os mapas que mostraram quais países recebem mais imigrantes venezuelanos em êxodo histórico.** BBC News Brasil, 10 jan. 2025.

Organização Internacional para as Migrações (OIM). **Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM (MC/INF/297).** Genebra: OIM, 2009.

International Organization for Migration (IOM). **Key migration terms – Definitions.** Geneva.

PETOT, D. L. A. **G. Fronteira de rumo incerto: situação das políticas fronteiriças Brasil-Venezuela e o caso do “acordo non-aedificandi” entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén.** 2016. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras). Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2016.

ROSSA, L. A.; MENEZES, M. A. Entre migrações e refúgio: migrações sul-sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. In: BAENINGER, R.; BOGUS, L. M.; MOREIRA, J. B.; VEDOVATO, L. R.; FERNANDES, D. M.; SOUZA, M. R. de; BALTAR, C. S.; PERES, R. G.; WALDMAN, T. C.; MAGALHÃES, L. F. A. (orgs.). **Migrações Sul-Sul.** 2. ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos da População “Elza Berquó” – NEPO/Unicamp, 2018. p. 383-401.

SANTOS, A. C. S. de A. **A crise humanitária venezuelana: entre a falta de planejamento e a política de (des)acolhida.** Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Relações Internacionais). Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

SANTOS, Ana Carolina Barbosa Ferreira. **A imigração de venezuelanos para o Brasil e o princípio do non-refoulement.** Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2020.

SIMÃO, G. V. **Venezuelanos: migrantes ou refugiados? Uma análise do caso brasileiro perante a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).** 2017.

SIMÕES, G. da F. **Gestão migratória no Brasil: rumo ao subdesenvolvimento.** Lugar Comum, Rio de Janeiro, n. 55, p. 33-48, out. 2019.

SIMÕES, G. da F. **Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil.** 2017.

SIMÕES, J. C.; BAENINGER, R. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, set. 2021.

SILVA, J. C. J. **Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil.** In: Encontro Anual da ANPOCS, 41., 2017, Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2017. p. 1-22.

SILVA, J. C. J.; ABRAHÃO, B. A. 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, 2019.

SILVA, J. C. J.; MACHADO BÓGUS, L. M.; GIMENEZ JAROCHINSKI SILVA, S. A. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 15-30, jan./abr. 2017.

THP FOUNDATION; UNESCO. **People on the Move: handbook of selected terms and concepts.** Paris: THP Foundation - UNESCO, July 2008.

UEBEL, R. R. G. Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira. **Aldea Mundo**, San Cristóbal, v. 24, n. 48, p. 69-80, 2019.