

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

AMANDA RAFAELA VOGADO

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO BRASIL NA RECEPÇÃO
E NA INTEGRAÇÃO DA PESSOA REFUGIADA
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2025

AMANDA RAFAELA VOGADO

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO BRASIL NA RECEPÇÃO
E INTEGRAÇÃO DA PESSOA REFUGIADA
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas
Machado de Assis, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Dra. Sinara Camera

Santa Rosa
2025

AMANDA RAFAELA VOGADO

OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO BRASIL NA RECEPÇÃO
E NA INTEGRAÇÃO DA PESSOA REFUGIADA
TRABALHO DE CURSO

Monografia apresentada às Faculdades Integradas
Machado de Assis, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

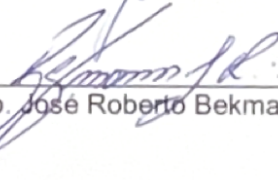
Banca Examinadora



Prof.ª Dr.ª Sinara Camera



Prof. Dr. Jeremyas Machado Silva



Prof. Esp. José Roberto Bekmann de Oliveira Júnior

Santa Rosa, 08 de julho de 2025

DEDICATÓRIA

Aos meus amados pais. Meu primeiro lar, minha fortaleza mais doce. Foi no calor do amor de vocês que aprendi a sonhar, na sabedoria dos seus gestos que encontrei direção e no silêncio do apoio constante que descobri a força de seguir em frente. Em cada conquista que a vida me permitir, haverá sempre a marca de vocês. A vocês, entrego meu amor eterno e a mais terna admiração.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas de caminhada que comigo dividiram sorrisos, desafios e aprendizados, meu sincero carinho pela partilha desta jornada. Aos mestres, que com sabedoria e entrega, plantaram em mim sementes de conhecimento e inquietude. Em especial, à minha orientadora, por sua confiança serena, paciência firme e orientação que, como farol, iluminou cada escolha deste trabalho. Em cada linha, há ecos das mãos que me apoiaram. A presença de vocês vive, sutil e profunda, nestas páginas.

“O que nós sabemos tem importância,
mas quem nós somos importa muito mais”.
(Brené Brown).

RESUMO

Esta pesquisa tem como foco a análise do papel do Brasil na proteção jurídica e institucional de pessoas refugiadas, com destaque para a Operação Acolhida, criada como resposta à intensificação da crise migratória proveniente da Venezuela. O estudo parte da constatação de que o deslocamento forçado é uma realidade crescente no mundo, impondo novos desafios aos países receptores. No caso brasileiro, o trabalho delimita-se à atuação do Estado a partir de 2018, com atenção às estratégias de ordenamento de fronteira, oferta de abrigos e interiorização dos migrantes. O problema central está relacionado à efetividade dessa política pública na garantia dos direitos fundamentais e na promoção da integração socioeconômica dos refugiados. O objetivo geral é compreender se a Operação Acolhida tem se mostrado eficaz na prática, à luz do marco legal vigente, especialmente da Lei nº 9.474/1997 e dos tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico nacional. A abordagem adotada é qualitativa, com base no método hipotético-dedutivo, por meio de análise bibliográfica e documental. A monografia está dividida em três capítulos: o primeiro aborda os aspectos conceituais e normativos do refúgio; o segundo trata da criação, estrutura e funcionamento da Operação Acolhida; e o terceiro discute os efeitos da operação sobre a integração dos refugiados. Conclui-se que, embora o Brasil apresente avanços significativos na legislação e na política de acolhimento, persistem entraves práticos que dificultam a plena efetivação dos direitos das pessoas refugiadas.

Palavras-chave: Pessoas Refugiadas - Operação Acolhida - Integração - Ações Humanitárias - Direito Internacional - Direitos Humanos.

ABSTRACT

This research focuses on analyzing Brazil's role in the legal and institutional protection of refugees, with particular emphasis on Operação Acolhida, a humanitarian initiative launched in response to the intensification of the Venezuelan migration crisis. The study begins with the recognition that forced displacement is a growing global phenomenon, posing complex challenges to host countries. In the Brazilian context, the analysis is limited to state actions starting in 2018, with attention to strategies such as border management, shelter provision, and internal relocation of migrants. The central issue addressed is the effectiveness of this public policy in ensuring fundamental rights and promoting the socioeconomic integration of refugees. The general objective is to assess whether Operação Acolhida has proven effective in practice, considering the current legal framework, particularly Law No. 9.474/1997 and the international treaties incorporated into Brazilian legislation. The study adopts a qualitative approach, based on the hypothetical-deductive method, through bibliographic and documentary analysis. The monograph is organized into three chapters: the first addresses conceptual and legal aspects of refugee protection; the second examines the origin, structure, and operational dynamics of Operação Acolhida; and the third explores its impacts on refugee integration. The research concludes that, although Brazil has made significant progress in legislation and humanitarian policy, there are still practical barriers that hinder the full realization of refugees' rights.

Keywords: Refugees - Operação Acolhida - Integration - Humanitarian Actions - International Law - Human Rights.

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas

CCFI – Centro Cultural de Formação Indígena

CFAE – Comitê Federal de Assistência Emergencial

CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

EB – Exército Brasileiro

FMHI – Fraternidade Missões Humanitárias Internacionais

FTLOG – Força-Tarefa Logística Humanitária

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNB – Universidade de Brasília

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS DA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS NO BRASIL.....	14
1.1 CONCEITO DE PESSOA REFUGIADA: PERSPECTIVAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS.....	14
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO A PESSOA REFUGIADA NO BRASIL.....	19
1.3 MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE PROTEÇÃO.....	22
2 OPERAÇÃO ACOLHIDA: NATUREZA, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA RESPOSTA HUMANITÁRIA NO BRASIL.....	29
2.1 A OPERAÇÃO ACOLHIDA: ORIGEM E CONTEXTUALIZAÇÃO	30
2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ATUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL.....	33
2.3 OBJETIVOS E DINÂMICA OPERACIONAL DA RESPOSTA HUMANITÁRIA....	40
3 IMPACTOS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA NA INTEGRAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE PESSOAS REFUGIADAS.....	44
3.1 A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO PILAR DA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS.....	44
3.2 OS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA.....	48
3.3 DESAFIOS E LIMITES NA PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO SUSTENTÁVEL...	50
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS.....	57

INTRODUÇÃO

Os deslocamentos forçados têm se intensificado nas últimas décadas, impulsionados por guerras, instabilidades políticas, colapsos econômicos e desastres ambientais. Esse cenário configura um dos grandes desafios atuais enfrentados pela comunidade internacional. No centro dessas crises estão as pessoas refugiadas — indivíduos que, ao perderem a proteção de seus países de origem, buscam reconstruir suas vidas com dignidade em territórios que lhes ofereçam segurança. A proteção a esses sujeitos vai além das fronteiras do direito migratório tradicional, inserindo-se no campo do direito internacional dos direitos humanos e exigindo respostas cada vez mais integradas entre os âmbitos jurídico, político e social.

O Brasil, por sua vez, é signatário dos principais tratados internacionais sobre refúgio e tem buscado manter uma tradição humanitária reconhecida mundialmente. Nas últimas décadas, construiu um conjunto normativo e institucional robusto voltado à proteção de pessoas refugiadas. Exemplos disso são a promulgação da Lei nº 9.474/1997, a adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, além da incorporação da Declaração de Cartagena de 1984 e da criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Apesar desses avanços, a distância entre o que está previsto na legislação e a realidade prática ainda é significativa, especialmente frente ao aumento expressivo dos fluxos migratórios contemporâneos, como o decorrente da crise humanitária na Venezuela.

Diante desse contexto, esta monografia tem como objetivo geral analisar a proteção jurídica e institucional oferecida às pessoas refugiadas no Brasil, com foco especial na atuação da Operação Acolhida. A proposta é compreender como essa política tem contribuído — ou não — para garantir direitos e promover a integração de quem busca refúgio no país. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) examinar o marco jurídico nacional e internacional referente ao tema; (ii) descrever e analisar a estrutura e os pilares da Operação Acolhida; e (iii) avaliar os impactos dessa política na integração socioeconômica das pessoas refugiadas, com atenção especial ao acesso a direitos, serviços públicos e ao mercado de trabalho.

A hipótese que orienta esta investigação é a de que, embora o Brasil disponha de um modelo jurídico e institucional considerado avançado, sua aplicação prática ainda encontra obstáculos importantes — de natureza estrutural, operacional e institucional — que dificultam a plena concretização dos direitos garantidos às pessoas em situação de refúgio.

A relevância deste estudo está na necessidade de refletir criticamente sobre o papel do Estado brasileiro frente à crise migratória venezuelana — uma das maiores da história recente da América Latina. Entender os limites e potencialidades da resposta oferecida pelo Brasil contribui não apenas para o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas ao refúgio, mas também para fortalecer os compromissos do país com os direitos humanos e com a construção de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se uma abordagem metodológica de base hipotético-dedutiva, que parte da formulação da hipótese acima mencionada e busca testá-la por meio da análise crítica de dados históricos e jurídicos. A pesquisa foi realizada com base em fontes bibliográficas e documentais, como legislações nacionais e internacionais, relatórios institucionais, estudos acadêmicos e dados atualizados sobre a Operação Acolhida e a situação das pessoas refugiadas no Brasil.

A estrutura do trabalho está dividida em três capítulos principais. O primeiro capítulo aborda os fundamentos conceituais, jurídicos e históricos da proteção aos refugiados no Brasil, discutindo a evolução do conceito de refúgio e a incorporação dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico nacional, com destaque para a Lei nº 9.474/1997. O segundo capítulo se dedica à análise da Operação Acolhida, com foco em sua origem, funcionamento e nos três pilares que sustentam sua atuação: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. Por fim, o terceiro capítulo discute os impactos da Operação Acolhida na vida das pessoas refugiadas, especialmente no que diz respeito ao processo de integração socioeconômica e à relação com as comunidades acolhedoras.

Ao reunir teoria e prática, normas e experiências concretas, esta monografia busca lançar luz sobre as contradições, desafios e possibilidades que envolvem a proteção às pessoas refugiadas no Brasil. O foco na Operação Acolhida permite não apenas analisar uma política pública inovadora, mas também refletir sobre sua capacidade de responder, de maneira efetiva e humanitária, a uma das crises migratórias mais complexas da atualidade.

1 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS DA PROTEÇÃO A PESSOA REFUGIADA NO BRASIL

O presente capítulo visa apresentar os fundamentos conceituais, históricos e jurídicos que estruturam a proteção às pessoas refugiadas no Brasil. Inicialmente, são discutidas as diferentes definições de refugiado, com destaque a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena e a Convenção da Organização da Unidade Africana, evidenciando a evolução e os limites dessas normativas diante das complexas realidades dos deslocamentos forçados. Ademais, se estuda a trajetória da política de refúgio no Brasil, desde os primeiros movimentos migratórios até a consolidação de um marco normativo próprio com a promulgação da Lei nº 9.474/1997. Por fim, aborda-se a estrutura legal nacional e os instrumentos normativos que regulam a proteção as pessoas refugiadas, destacando os avanços institucionais, como a criação do CONARE, e os desafios persistentes para a efetivação dos direitos e da integração desses indivíduos em território brasileiro.

1.1 CONCEITO DE PESSOA REFUGIADA: PERSPECTIVAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

A definição de quem é considerado um indivíduo refugiado é uma questão central para o direito internacional dos direitos humanos e para os regimes nacionais de proteção humanitária. Trata-se de uma categoria jurídica e política que possui implicações diretas na concessão de direitos, no acesso a serviços públicos e na dignidade das pessoas deslocadas forçadamente de seus países de origem. A compreensão desse conceito, portanto, exige uma abordagem que contemple tanto os parâmetros estabelecidos no âmbito internacional, quanto às especificidades de sua incorporação e aplicação nas legislações nacionais (Jubilut, 2007).

Ao longo do tempo, a adequação do significado de refugiado foi se desenvolvendo e se adaptando às transformações históricas, políticas e sociais do sistema internacional. A definição consagrada pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados constitui o ponto de partida para o reconhecimento e a proteção desses sujeitos no mundo, definindo-os em seu artigo 1º, como:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

2) **Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.**

[...]

B. 1) Para os fins da presente Convenção, **as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou**

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures". (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, grifo nosso).

Em suma, essa definição estabelece três elementos essenciais: (i) a existência de perseguição ou temor fundado de perseguição; (ii) os motivos específicos da perseguição; e (iii) a impossibilidade ou recusa de buscar proteção estatal em seu país de origem.

A redação da Convenção de 1951 reflete o contexto geopolítico do pós-Segunda Guerra Mundial. Originalmente, sua aplicação era limitada a eventos ocorridos na Europa antes de 1951, limitação que foi superada com o Protocolo de 1967, que universalizou o alcance temporal e geográfico da definição de pessoa refugiada em seu artigo 1º, parágrafos 1 e 2:

[...]

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, **o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.** O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros **sem nenhuma limitação geográfica**; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção. (Protocolo de 1967, 1967, n.p., grifo nosso).

Apesar da sua grande relevância, essas definições têm sido objeto de críticas justamente por sua limitação a motivos específicos de perseguição e pela exclusão de outras formas de deslocamento forçado, como por exemplo, os desastres ambientais, os conflitos generalizados ou as violações massivas de direitos humanos.

Além do sistema global da Organização das Nações Unidas (ONU), as organizações regionais desenvolveram instrumentos próprios que também ampliam o conceito de refugiado. Dois exemplos relevantes são a Declaração de Cartagena, idealizada em 1984 na América Latina e a Convenção da Organização da Unidade Africana idealizada em 1969 na África.

A Declaração de Cartagena não é um tratado vinculante, mas exerce grande influência normativa nos países latino-americanos. Em seu artigo III, terceira, propõe uma definição mais abrangente de refugiado, considerando:

III [...] considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984, n.p.).

Essa ampliação reconhece a complexidade dos fluxos migratórios na região, marcada por conflitos armados, ditaduras, criminalidade organizada e desastres naturais. A definição da Declaração de Cartagena tem sido adotada em legislações nacionais de diversos países, sendo o Brasil, um deles.

Tem-se ainda, a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, adotada em 1969, sendo o primeiro tratado regional a incorporar formalmente uma definição ampliada de refugiado, nos termos de seu artigo I, 2, temos:

[...]
2. O termo "refugiado" também se aplica a qualquer pessoa que, como resultado de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou eventos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou país de nacionalidade, seja forçada a deixar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou país de nacionalidade. (Organização da Unidade Africana, 1969, n.p.).

Assim como na Declaração de Cartagena, a definição africana reconhece o impacto das estruturas de violência coletiva e desestruturação social na produção de deslocamentos forçados, afastando-se do enfoque centrado exclusivamente na perseguição individual.

No Brasil, a Lei nº 9.474/1997 regulamenta o instituto do refúgio, incorporando tanto a definição da Convenção de 1951 quanto a ampliação proposta pela Declaração de Cartagena. Em seu artigo 1º e incisos, refugiado:

Art. 1º **Será reconhecido como refugiado** aquele 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, n.p., grifo nosso)

O Brasil, dessa forma, assume uma postura progressista, reconhecendo causas estruturais e difusas de deslocamento forçado. A prática do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) tem se pautado por essa perspectiva ampla, acolhendo casos de perseguição por gênero, orientação sexual e pertencimento a grupos vulneráveis. Mas apesar da legislação avançada, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos na efetivação dos direitos desses indivíduos (Jubilut, 2007; ACNUR, 2021).

Além disso, a emergência dos chamados "refugiados ambientais" ou "deslocados climáticos" suscita debates sobre a necessidade de revisão dos critérios legais e das definições desses conceitos. Ainda que esses indivíduos não se enquadrem formalmente na Convenção de 1951, cresce a consciência de que mudanças climáticas e degradação ambiental forçam milhões de pessoas a abandonarem seus lares (ACNUR, 2024).

Nesse sentido, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em uma nota informativa, esclarece que “[...] refugiados climáticos [...] não é um termo oficialmente reconhecido no direito internacional. [...] a maioria dos deslocamentos relacionados ao clima ocorre dentro dos países, enquanto a Convenção de Refugiados de 1951 oferece proteção apenas àqueles que fogem de guerra, violência, conflito ou perseguição e cruzaram uma fronteira internacional em busca de segurança”, e ainda, nesse mesmo raciocínio, acrescenta “[...] as definições de refugiados na Convenção da Organização da Unidade Africana e na Declaração de Cartagena da América Latina incluem aqueles que buscam a condição de refugiado devido a eventos que “perturbam seriamente a ordem pública”, o que poderia incluir

eventos relacionados ao clima”. Ademais, segundo o ACNUR, a terminologia adequada para designar esses indivíduos seria "deslocados internos em razão das mudanças climáticas", em substituição ao termo "refugiados climáticos". (ACNUR, 2024, n.p).

A coexistência de múltiplas definições e interpretações do conceito de pessoa refugiada gera tensões nos processos de reconhecimento e proteção. Essa situação ocorre porque um indivíduo pode ser reconhecido como refugiado conforme os parâmetros da Declaração de Cartagena, mas não atender aos requisitos estabelecidos pela Convenção de 1951. Embora essa diversidade normativa possa ser benéfica por permitir maior flexibilidade na proteção, ela também pode resultar em insegurança jurídica e tratamento desigual entre solicitantes de diferentes países (Jubilut, 2007).

A atuação do ACNUR tem sido importante para harmonizar padrões e incentivar boas práticas nacionais e tem como sua definição que: “[...] é uma organização dedicada a salvar vidas, assegurar os direitos e garantir um futuro digno a pessoas que foram forçadas a deixar suas casas e comunidades devido a guerras, desastres climáticos, conflitos armados, perseguições ou graves violações dos direitos humanos” (ACNUR, 2024, n.p.).

O conceito de refugiado é uma construção jurídica, política e histórica em constante transformação. A definição consagrada pela Convenção de 1951 continua sendo a principal referência internacional, mas sua adequação aos desafios contemporâneos depende de interpretações evolutivas e da incorporação de novas categorias de deslocamento forçado. As perspectivas regionais, como as da América Latina e da África, demonstram que é possível construir conceitos mais amplos e realistas, sensíveis às múltiplas formas de violência e violação de direitos que levam milhões de pessoas a buscar proteção além de suas fronteiras (Jubilut, 2007).

No caso brasileiro, a legislação nacional se destaca por acolher uma definição ampliada, compatível com os avanços internacionais e com a tradição de solidariedade da política externa do país. No entanto, o desafio maior reside na implementação efetiva desses marcos legais e no fortalecimento das políticas públicas de acolhimento e integração (Porto; Alcantara; Ribeiro, 2023).

Não obstante, os novos fenômenos migratórios impõem a necessidade de constante revisão e aprimoramento do conceito da pessoa refugiada, para que este

continue cumprindo sua função primordial que é garantir a proteção e a dignidade às pessoas em situação de vulnerabilidade extrema.

1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS NO BRASIL

A trajetória da proteção às pessoas refugiadas no Brasil reflete as transformações políticas e sociais do país, bem como sua articulação com normas internacionais. Desde os primeiros fluxos de acolhimento até a consolidação de uma política nacional estruturada, o Brasil percorreu um caminho complexo e, em muitos aspectos, progressista.

Embora o refúgio como categoria jurídica só tenha sido formalmente incorporado ao ordenamento brasileiro no final do século XX, o país já vivenciava movimentos migratórios forçados desde o século XIX, motivados por razões diversas. Muitos dos imigrantes que chegaram fugiam de guerras, perseguições políticas e outras formas de violência, ainda que não fossem reconhecidos legalmente como refugiados (Jubilut, 2007).

Historicamente, o Brasil foi e continua sendo um país de imigração. No entanto, nem todos os imigrantes chegaram por vontade própria ou por razões econômicas. Como lembra Arendt, citada por Jubilut, os refugiados eram frequentemente vistos como “elementos indesejáveis” (Arendt apud Jubilut, 2007), e a comunidade internacional relutava em aceitar a permanência desse fenômeno. Jubilut ainda complementa:

Apesar dessa postura, os contingentes de refugiados continuaram aparecendo e, em face de tal fato, a comunidade internacional percebeu a necessidade de se criar regras para a proteção dessas pessoas, a fim de assegurar tanto o respeito a elas quanto a manutenção da segurança dos Estados que recebiam enormes levas de refugiados todos os dias. (Jubilut, 2007, p. 24).

Durante a Primeira Guerra Mundial, o Brasil acolheu, ainda que em pequena escala, refugiados europeus, sobretudo italianos e austro-húngaros. Na Segunda Guerra Mundial, o fluxo aumentou, com a chegada de judeus e outros perseguidos pelo regime nazista. Apesar disso, a política migratória da época era marcada por seletividade racial e cultural, com normas que restringiam a entrada de grupos considerados “indesejáveis” (Jubilut, 2007).

Mesmo com essas limitações, famílias e indivíduos encontraram refúgio no Brasil, muitas vezes graças à atuação de comunidades locais, instituições religiosas e organizações humanitárias. Embora não existisse um marco legal de proteção, essas práticas antecipavam ações de acolhimento baseadas na solidariedade (Jubilut, 2007).

A adesão do Brasil à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, representou um avanço importante. O país ratificou o tratado em 1960 e o internalizou por meio do Decreto nº 50.215/1961:

Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960, com exclusão dos seus artigos 15 e 17, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra a 28 de julho de 1951, e assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952; e tendo sido depositado a 15 de novembro de 1960, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o Instrumento Brasileiro de Ratificação da referida Convenção, com exclusão dos artigos citados. (Redação dada pelo Decreto nº 98602, de 1989)
Decreta que a mencionada Convenção, apensa por cópia ao presente Decreto, seja, com exclusão dos seus artigos 15 e 17, executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplique o disposto na Seção B.1 (b), do artigo 1º. (Brasil, 1961, n.p.).

No entanto, durante o regime militar, o Brasil vivenciou um paradoxo: enquanto exilava seus próprios cidadãos por razões políticas, acolhia estrangeiros perseguidos por ditaduras na América Latina. A ausência de uma legislação específica tornava o tratamento dos casos impreciso e dependente da atuação do Ministério das Relações Exteriores, com pouca transparência e escassa participação do ACNUR. Foi com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 que se abriu caminho para uma política de refúgio mais robusta. A promulgação da Lei nº 9.474/1997 marcou um divisor de águas ao regulamentar o direito de refúgio no país. Considerada uma das mais avançadas no cenário internacional, a lei adotou tanto a definição da Convenção de 1951 quanto a ampliação proposta pela Declaração de Cartagena de 1984 (Brasil, 1997).

Outro destaque da Lei nº 9.474/1997 é a criação do CONARE, vinculado ao Ministério da Justiça. O órgão integra representantes do poder público, da sociedade civil e do ACNUR, garantindo um processo mais transparente e multissetorial na análise dos pedidos de refúgio. A partir de então, o Brasil passou a desenvolver sua política nacional de refúgio com base em três pilares: acolhimento humanitário, reconhecimento jurídico e integração local. Apesar disso, a política ainda enfrenta

entraves como a morosidade nos processos, a precariedade de políticas públicas e episódios de xenofobia (Fraga; Rezende, 2020).

Nos anos 2000, o perfil das pessoas refugiadas no Brasil mudou. Além de sul-americanos, passaram a chegar pessoas da África, Ásia e Oriente Médio. O acolhimento de haitianos após o terremoto de 2010 e de sírios afetados pela guerra civil levou à criação de vistos humanitários — mecanismos inovadores, ainda que distintos do regime formal de refúgio (Porto, *et al.* 2023).

A partir de 2017, o país enfrentou o maior fluxo migratório de sua história recente, com a chegada massiva de venezuelanos. Em resposta, o governo implementou a Operação Acolhida e o CONARE reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, facilitando o reconhecimento do status de refugiado para nacionais desse país baseando-se no inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997:

[...]
 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, n.p., grifo nosso)

Essa medida permitiu decisões em bloco, acelerando os processos de análise, e foi amplamente elogiada pelo representante do ACNUR, que destacou o Brasil como exemplo de boas práticas no âmbito da proteção internacional e ainda ressaltou que “essa postura fortalece o compromisso do governo brasileiro em garantir direitos aos refugiados venezuelanos que buscam proteção no Brasil” (ACNUR, 2019).

Apesar dos avanços legais e institucionais, a política de refúgio brasileira ainda enfrenta grandes desafios. A morosidade nos processos de análise, a sobrecarga do CONARE, a precariedade das políticas públicas de integração e a xenofobia são obstáculos ainda recorrentes à plena efetivação do direito de refúgio (Fraga; Rezende, 2020).

A promulgação da Lei de Migração, a Lei nº 13.445/2017, representou um novo avanço, substituindo o ultrapassado Estatuto do Estrangeiro e reafirmando princípios fundamentais em seu artigo 3º e incisos:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
 [...]

- II - repúdio e **prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação**;
 III - **não criminalização** da migração;
 [...]
 IX - **igualdade de tratamento e de oportunidade** ao migrante e a seus familiares;
 [...]
 XVII - **proteção integral** e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante. (Brasil, 2017, n.p., grifo nosso)

Apesar dos avanços jurídicos e institucionais, desafios persistem. A pandemia de COVID-19 agravou a vulnerabilidade das pessoas refugiadas, e discursos políticos criminalizantes contribuíram para o aumento da hostilidade social. Por outro lado, experiências locais de acolhimento, parcerias universitárias e programas de interiorização apontam caminhos promissores para a integração (Organização Internacional para as Migrações, 2021).

Em um cenário global de deslocamentos forçados crescentes, o Brasil tem a oportunidade de reafirmar seu compromisso com os direitos humanos. Para isso, é essencial fortalecer os mecanismos já existentes, promover a cultura de hospitalidade e superar os obstáculos que ainda limitam a plena efetivação dos direitos das pessoas refugiadas.

1.3 MARCO LEGAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE PROTEÇÃO

A proteção jurídica conferida às pessoas refugiadas no Brasil resulta da articulação entre normas internacionais e nacionais que consagram o direito ao refúgio como direito humano fundamental. O sistema legal brasileiro fundamenta-se em compromissos assumidos no plano internacional, especialmente por meio da adesão a tratados e convenções da ONU, e na elaboração de dispositivos normativos internos, com destaque para a Lei nº 9.474/1997 (Brasil, 1997).

Esta construção normativa reflete a evolução histórica do tratamento dado às questões migratórias forçadas no país, demonstrando como o Brasil progressivamente incorporou padrões internacionais de proteção e desenvolveu mecanismos próprios para responder aos grandes fluxos de pessoas refugiadas (Porto *et al.*, 2023).

O principal instrumento jurídico internacional sobre esses indivíduos é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. O Brasil aderiu a esta Convenção em 1960 e ao Protocolo de 1967 em 1972, movimento que demonstrou o

compromisso nacional com a proteção internacional dos direitos humanos durante um período de significativas transformações geopolíticas globais (Brasil, 1961).

A definição clássica de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951, embora fundamental, mostrou-se insuficiente para abranger a complexidade dos deslocamentos forçados que emergiram nas décadas seguintes, especialmente no contexto latino-americano, onde os conflitos armados internos, a violência generalizada e as graves violações de direitos humanos geravam fluxos migratórios que não se enquadravam perfeitamente na definição tradicional de perseguição individualizada (ACNUR, 1984).

Reconhecendo essas limitações, o Brasil também é signatário de instrumentos regionais que ampliam a concepção tradicional da pessoa refugiada. Destaca-se, nesse contexto, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, representando um avanço significativo na proteção internacional. A Declaração de Cartagena, embora não possua força vinculante como tratado internacional, tem sido amplamente aplicada pelos países da região por oferecer definição mais abrangente e contextualizada de refúgio. Esta concepção ampliada inclui pessoas que fogem de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984).

A importância da Declaração de Cartagena reside no reconhecimento de que os deslocamentos forçados na América Latina frequentemente resultam de situações de violência estrutural e conflitos que afetam populações inteiras, não apenas indivíduos específicos que sofreram perseguição direta. Esta abordagem ampliada permite que o sistema de proteção brasileiro responda de forma mais adequada a crises humanitárias complexas, como as vivenciadas na região centro-americana, na Colômbia e, mais recentemente, na Venezuela. A incorporação dos princípios de Cartagena na legislação brasileira demonstra a sensibilidade do país às particularidades regionais e sua disposição em adotar padrões de proteção mais generosos que os mínimos estabelecidos pelo direito internacional universal. (ACNUR, 1984).

Esses compromissos internacionais estabelecem o princípio fundamental da não devolução, conhecido universalmente como *non-refoulement*, pelo qual o Estado brasileiro assume a obrigação de não devolver pessoa alguma a país onde sua vida,

liberdade ou integridade física estejam em risco. Este princípio, considerado norma imperativa do direito internacional, constitui o núcleo essencial da proteção internacional e impõe ao Brasil não apenas a obrigação negativa de não expulsar ou deportar refugiados, mas também o dever positivo de examinar adequadamente os pedidos de refúgio e garantir procedimentos justos e eficazes de determinação da condição de refugiado (ACNUR, 1951).

Ademais, os instrumentos internacionais definem diretrizes abrangentes para garantir condições adequadas de acolhimento e integração local, assegurando que os refugiados tenham acesso progressivo aos mesmos direitos e serviços disponíveis aos nacionais. Estes direitos incluem acesso aos serviços públicos de saúde, educação em todos os níveis, oportunidades de trabalho e emprego, habitação adequada, assistência social quando necessária, e documentação que permita o exercício pleno da cidadania. A articulação entre esses tratados e a legislação nacional evidencia a interdependência entre os regimes de proteção às pessoas refugiadas e os sistemas de direitos humanos, fortalecendo a obrigação do Brasil de adotar políticas públicas que respeitem a dignidade humana e reconheçam a vulnerabilidade específica dessas populações (ACNUR, s.d.).

A promulgação da Lei nº 9.474/1997 representou divisor de águas na política brasileira de refúgio, marcando a transição de um sistema de proteção baseado exclusivamente em normas internacionais para um marco jurídico nacional abrangente e sistematizado. Pela primeira vez na história brasileira, o país passou a contar com um instrumento normativo próprio para regular de forma detalhada o reconhecimento da condição de refugiado, a tramitação dos pedidos de refúgio e os direitos e deveres das pessoas refugiadas em território nacional. Esta lei representa não apenas a internalização das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, mas também uma manifestação clara do compromisso nacional com a proteção dos direitos humanos e com a construção de uma sociedade inclusiva e solidária (Brasil, 1997; Jubilut, 2007).

A Lei nº 9.474/1997 internaliza tanto a definição clássica de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 quanto a ampliação conceitual proposta pela Declaração de Cartagena, criando um sistema híbrido que combina os padrões universais com as necessidades regionais específicas. Em seu artigo 1º, a lei define como refugiado aqueles 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;

[...]

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

Ademais, a lei institui um procedimento administrativo específico e detalhado para solicitação de refúgio, estabelecendo garantias processuais fundamentais que asseguram o devido processo legal e a proteção contra arbitrariedades. Conforme estabelecem os artigos 17 e 18:

[...]

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos. (Brasil, 1997, n.p.).

Este momento inicial é crucial, pois marca o início da proteção temporária e dos direitos assegurados durante a tramitação do processo. A autoridade competente, que na prática corresponde aos órgãos da Polícia Federal nas fronteiras e nos pontos de entrada no país, bem como às unidades regionais em território nacional, tem a responsabilidade de receber adequadamente o solicitante e encaminhar o pedido aos órgãos competentes para análise (Brasil, 1997).

Ainda, o artigo 18 é complementado por seu parágrafo único que determina:

[...]

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento. (Brasil, 1997, n.p.).

Neste sentido, a previsão legal reconhece o mandato internacional do ACNUR e estabelece um mecanismo de cooperação que fortalece a qualidade técnica das decisões e assegura que os padrões internacionais sejam observados na análise dos casos.

Durante todo o período de tramitação do processo, que pode se estender por meses ou até anos dependendo da complexidade do caso, o solicitante tem o direito de permanecer em território nacional, conforme assegura o artigo 21:

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, n.p, grifo nosso).

Esse protocolo não é meramente declaratório, mas constitui documento oficial que confere status legal temporário e protege o solicitante contra medidas de deportação ou expulsão enquanto seu caso está sendo analisado (Brasil, 1997).

Em seu parágrafo 1º, é assegurado ao solicitante o direito de exercer atividade remunerada no país durante a tramitação de seu processo, sendo essa, uma previsão crucial para a dignidade humana e para a integração gradual do solicitante na sociedade brasileira, evitando situações de dependência absoluta de assistência social e permitindo que as pessoas mantenham sua autonomia econômica e contribuam para o desenvolvimento nacional. “[...] § 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho **expedir carteira de trabalho provisória**, para o exercício de atividade remunerada no País. (Brasil, 1997, n.p, grifo nosso).

O direito ao trabalho durante a análise do pedido representa o reconhecimento prático de que os processos de refúgio podem ser demorados e que as pessoas não podem permanecer indefinidamente sem meios de subsistência (Brasil, 1997).

O devido processo legal é rigorosamente assegurado ao longo de toda análise, incluindo direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório, princípios constitucionais que se aplicam integralmente aos procedimentos administrativos de refúgio. O solicitante pode apresentar documentos comprobatórios de suas alegações, requerer a produção de provas adicionais, ser ouvido em entrevista pessoal com intérprete quando necessário, e ter acesso a advogado ou defensor público durante todo o processo (Brasil, 1997). Em caso de decisão desfavorável, a lei assegura o direito de recurso, conforme estabelece o artigo 29:

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, **cabendo direito de recurso** ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. (Brasil, 1997, n.p, grifo nosso).

O CONARE é o órgão central responsável pela análise dos pedidos de refúgio no Brasil, tendo sido criado pela Lei nº 9.474/1997 como instância vinculada ao Ministério da Justiça. Sua criação representou um importante avanço institucional no âmbito da política nacional de refúgio, ao estabelecer um modelo de governança

interministerial e participativa. A estrutura e composição do CONARE foram regulamentadas pela Portaria nº 756, de 5 de novembro de 1998, cujo artigo 2º e incisos determinam:

Art. 2º O CONARE tens a seguinte composição:

I - Um representante de cada Ministério a seguir indicado:

- a) da Justiça, que o presidirá;
- b) das Relações Exteriores, que exercerá a vice-presidência;
- c) do Trabalho;
- d) da Saúde;
- e) da Educação e do Desporto.

II - Um representante do Departamento de Polícia Federal;

III - Um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção aos refugiados no País.

IV - Um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR como membro convidado, com direito a voz, sem voto. (Portaria nº 756, 1998, n.p.).

Esta composição garante diversidade de perspectivas técnicas na análise dos casos, maior controle social sobre o processo decisório e integração das políticas de proteção com as demais políticas públicas setoriais.

A criação do CONARE promoveu descentralização do poder decisório em matéria de refúgio, retirando essa competência exclusiva do executivo central e criando órgão técnico especializado com representação plural. Essa estrutura institucional assegura que as decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos consistentes, reduzindo a influência de considerações políticas e fortalecendo a independência e imparcialidade do sistema (Brasil, 1998).

A Lei nº 13.445/2017, substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), marcando mudança fundamental na abordagem das políticas migratórias brasileiras e fortalecendo indiretamente o sistema de proteção aos refugiados. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro tinha forte caráter securitário, sendo promulgado durante o regime militar com foco principal no controle e na segurança nacional, a nova Lei de Migração adota uma perspectiva centrada nos direitos humanos, reconhecendo a migração como direito humano fundamental e estabelecendo princípios que complementam e reforçam a proteção conferida às pessoas refugiadas (Brasil, 2017).

A Lei de Migração reafirma e sistematiza princípios fundamentais como a não criminalização da migração irregular, o princípio da igualdade de tratamento e não discriminação entre nacionais e estrangeiros, o respeito incondicional à dignidade da

pessoa humana, e a promoção da integração social, laboral e produtiva do migrante. Embora o refúgio continue sendo especificamente regido pela Lei nº 9.474/1997, a nova legislação migratória estabelece normas gerais que se aplicam subsidiariamente a esses indivíduos em diversas situações, especialmente no que diz respeito à regularização migratória posterior ao reconhecimento da condição de refugiado, aos procedimentos de reunificação familiar, ao acesso à documentação civil, e aos direitos sociais básicos (Brasil, 2017).

Adicionalmente, a Lei de Migração prevê mecanismos flexíveis de proteção complementar, como o acolhimento humanitário e o visto temporário por razões humanitárias, instrumentos que têm sido estrategicamente utilizados pelo Brasil para responder a crises humanitárias complexas que não necessariamente se enquadram na definição jurídica de refúgio. Estes mecanismos foram aplicados, por exemplo, para receber haitianos após o devastador terremoto de 2010, sírios em fuga da guerra civil, e mais recentemente venezuelanos em situação de vulnerabilidade, demonstrando a capacidade de adaptação do sistema brasileiro às diferentes modalidades de deslocamento forçado (Brasil, 2017; Brasil, 2018).

O marco normativo da proteção à refugiados no Brasil é complementado e detalhado por um extenso conjunto de normas infralegais e regulamentações administrativas que operacionalizam os princípios e direitos estabelecidos nas leis principais. Entre estas normas destacam-se as Portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do próprio CONARE, que regulamentam minuciosamente os procedimentos de solicitação, análise e concessão do refúgio, estabelecendo prazos, competências específicas, modelos de documentos, e critérios técnicos para avaliação dos casos. Estas portarias são instrumentos dinâmicos que podem ser atualizados conforme a evolução da jurisprudência administrativa e as necessidades práticas identificadas na implementação das políticas (Brasil, 1998).

O marco legal e normativo de proteção a refugiados no Brasil é constituído de um sistema abrangente e sofisticado que combina harmonicamente normas internacionais, legislação nacional e regulamentações administrativas detalhadas, buscando garantir de forma integral os direitos fundamentais de pessoas em situação de refúgio. A adesão consistente do Brasil aos principais tratados internacionais sobre refugiados, a incorporação criativa dos princípios da Declaração de Cartagena, e especialmente a promulgação da Lei nº 9.474/1997 posicionam o país entre as nações com sistema jurídico mais avançado e generoso em matéria de proteção internacional,

servindo inclusive como referência para outros países da região latino-americana (Jubilut, 2007).

A evolução normativa brasileira é acompanhada por inovações institucionais significativas, como a criação do CONARE com sua composição plural e técnica, a ampliação progressiva do conceito de proteção para além da definição tradicional de perseguição individualizada e o desenvolvimento de mecanismos complementares de proteção humanitária. A articulação estratégica entre a Lei do Refúgio e a Lei de Migração combinada com o uso flexível de instrumentos, demonstra a notável capacidade de adaptação e resposta do sistema brasileiro frente aos novos desafios humanitários contemporâneos (Porto; Alcantara; Ribeiro, 2023).

Contudo, a efetividade real desse marco legal depende fundamentalmente de sua implementação prática consistente, do investimento contínuo na capacitação dos servidores responsáveis, do fortalecimento e expansão da rede institucional de apoio à integração local das pessoas refugiadas e do comprometimento permanente do país com políticas públicas que combatam efetivamente a discriminação, a xenofobia e outras formas de violência contra pessoas refugiadas e migrantes. Mais do que um conjunto formal de normas jurídicas, a proteção a esses indivíduos deve ser compreendida como um compromisso ético e político contínuo com a defesa dos direitos humanos, com a solidariedade internacional e com a construção de uma sociedade verdadeiramente inclusiva, justa e solidária.

2 OPERAÇÃO ACOLHIDA: NATUREZA, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA RESPOSTA HUMANITÁRIA NO BRASIL

O presente capítulo objetiva examinar a Operação Acolhida como uma das mais relevantes respostas humanitárias promovidas pelo Estado Brasileiro diante da intensificação do fluxo migratório de cidadãos venezuelanos em situação de extrema vulnerabilidade. Instituída em 2018, ela se caracteriza por sua natureza interinstitucional e pela articulação entre atores civis, militares, governamentais e internacionais. Estruturada a partir de três eixos fundamentais, a Operação Acolhida se mostra como um modelo inovador de governança migratória, pautado nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, solidariedade e promoção dos direitos humanos. Este capítulo se dedica a análise de sua origem, estrutura organizacional e dinâmica operacional, com o objetivo de compreender seus

fundamentos, alcances e desafios no contexto da gestão de crises humanitárias contemporâneas.

2.1 A OPERAÇÃO ACOLHIDA: ORIGEM E CONTEXTUALIZAÇÃO

A Operação Acolhida representa uma das mais significativas respostas humanitárias implementadas pelo governo brasileiro. Criada em 2018 com o objetivo de garantir atendimento às pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos, a Operação Acolhida consiste na realocação voluntária, segura, ordenada e gratuita desses indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, dos municípios de Roraima para outras cidades do Brasil (Daróz; Celestino, 2022).

A crise venezuelana que culminou no maior êxodo populacional da história recente da América Latina tem suas raízes em fatores estruturais profundos que se desenvolveram ao longo de décadas. O estopim da crise foi a queda das cotações de petróleo, a partir de 2015. Em função das grandes reservas de petróleo que a Venezuela possuía, o país baseou sua economia ancorada na cadeia petrolífera e não diversificou a economia do país para outros ramos (Agência Brasil, 2020).

Essa dependência excessiva criou uma economia extremamente vulnerável a choques externos. Quando os preços do petróleo despencaram drasticamente em 2014 e 2015, a Venezuela experimentou uma contração econômica devastadora que se aprofundou progressivamente (Fraga; Rezende, 2020).

A falta de diversificação econômica, combinada com políticas macroeconômicas inadequadas, resultou em uma espiral de deterioração que afetou todos os aspectos da vida nacional. A escassez de divisas estrangeiras levou a sérias limitações na importação de produtos essenciais, incluindo alimentos, medicamentos e insumos básicos para a indústria nacional (Daróz; Celestino, 2022).

O agravamento da crise foi intensificado pelas sanções econômicas impostas após a reeleição de Maduro. Conforme observado pelos autores da obra Operação Acolhida:

[...] Após a reeleição, diversos países estabeleceram sanções econômicas contra o governo Maduro, ampliando ainda mais o isolamento do país. Como resultado imediato das sanções, a indústria petrolífera venezuelana foi completamente comprometida, resultando na produção mais baixa em um século e no sucateamento dos campos petrolíferos. Sem a exploração de seu principal produto, a economia venezuelana resultou arruinada, agravando a

crise institucional e econômica e dando origem a uma profunda crise humanitária. (Daróz; Celestino, 2022, p. 34).

Paralelamente à deterioração econômica, a Venezuela experimentou uma crescente polarização política que contribuiu significativamente para a instabilidade geral do país. A resposta do governo Maduro à crescente oposição política incluiu medidas que foram criticadas pela comunidade internacional como antidemocráticas. A criação de uma assembleia constituinte paralela ao parlamento legitimamente eleito representou um marco na deterioração institucional do país. Os protestos generalizados que se seguiram foram enfrentados com repressão violenta, resultando em centenas de mortes e milhares de prisões (Daróz; Celestino, 2022).

Marcada por hiperinflação, fome crescente, doenças, criminalidade e altas taxas de mortalidade, essa crise resultou em deslocamentos forçados massivos. A hiperinflação atingiu níveis extremos, tornando praticamente impossível para a população comum adquirir produtos básicos. A escassez de alimentos tornou-se endêmica, com milhões de venezuelanos enfrentando diferentes graus de insegurança alimentar. O sistema de saúde pública entrou em colapso, com escassez crítica de medicamentos essenciais, equipamentos médicos e profissionais de saúde qualificados. Doenças que haviam sido controladas por décadas ressurgiram (Daróz; Celestino, 2022).

A partir disso, o fluxo migratório venezuelano para o Brasil se intensificou drasticamente a partir de 2015, atingindo proporções críticas em 2017 e 2018. O aumento do fluxo provocou uma crise no Brasil em relação ao recebimento desses indivíduos, que se tornou intenso nos últimos meses de 2017 e início de 2018, centrado até então no estado de Roraima (Daróz; Celestino, 2022).

A escolha do Brasil como destino para muitos venezuelanos se deu a diversos fatores, incluindo principalmente a proximidade geográfica, a existência de uma fronteira terrestre relativamente acessível e a estabilidade política e econômica brasileira comparada a outros países da região (Fraga; Rezende, 2020).

O governo brasileiro inicialmente enfrentou o fluxo migratório venezuelano com medidas pontuais e reativas, refletindo a falta de preparação para lidar com uma crise de tal magnitude. As primeiras respostas incluíram o fortalecimento da presença militar na fronteira e tentativas de controle do fluxo migratório, mas logo se tornou evidente que a situação exigia uma abordagem mais abrangente, eficaz e humanitária (Daróz; Celestino, 2022).

A pressão sobre os serviços públicos de Roraima tornou-se insustentável, com o sistema de saúde, educação e assistência social do estado sendo sobrecarregado pela demanda adicional. A situação habitacional tornou-se crítica, com muitos migrantes vivendo em condições precárias em ocupações irregulares, praças públicas e abrigos improvisados (Agência Brasil, 2024).

O reconhecimento da necessidade de uma resposta coordenada levou à mobilização de diferentes órgãos governamentais e à busca de parcerias com organizações internacionais. O governo federal começou a articular uma resposta que envolvesse não apenas os órgãos de segurança, mas também ministérios responsáveis por assistência social, saúde, educação e direitos humanos (Brasil, 2018).

Em 15 de fevereiro de 2018, o governo brasileiro formalizou o reconhecimento da crise migratória através da publicação de dois decretos fundamentais relacionados à emergência humanitária na região fronteira entre Brasil e Venezuela. O Decreto nº 9.285 estabeleceu o reconhecimento formal da situação de vulnerabilidade social decorrente do intenso fluxo migratório direcionado ao estado de Roraima (Brasil, 2018).

Ademais, complementando o reconhecimento formal, foi promulgado também o Decreto nº 9.286. Este decreto estabeleceu o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), órgão colegiado colocado sob a presidência e coordenação da Casa Civil da Presidência da República, com a competência de articular e promover ações de acolhimento humanitário direcionadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2018).

Com o objetivo de operacionalizar efetivamente a assistência humanitária, a Operação Acolhida foi concebida e estruturada mediante o estabelecimento de uma ampla rede de parcerias institucionais que incluiu a Organização das Nações Unidas (ONU) e aproximadamente 120 entidades diversas, compreendendo agências governamentais, organizações não governamentais de caráter nacional e internacional, além de representantes da sociedade civil organizada. Essa configuração institucional conferiu à operação o status de “maior operação interagências já conduzida pelo Exército Brasileiro” (Daróz; Celestino, 2022, p. 59), tanto em termos de complexidade organizacional quanto de abrangência de atores envolvidos.

A arquitetura operacional da Operação Acolhida foi desenvolvida em consonância com a estrutura dos subcomitês vinculados ao CFAE, organizando-se fundamentalmente em torno de três pilares estratégicos complementares e integrados: I) ordenamento da fronteira; II) abrigamento e III) interiorização (Brasil, 2021).

Dessa forma, a Operação Acolhida consolidou-se como um marco na atuação humanitária do Estado brasileiro, combinando esforços civis e militares para garantir a dignidade e a proteção de milhares de venezuelanos em situação de vulnerabilidade. Ao articular uma resposta interinstitucional ampla, baseada nos princípios da solidariedade, legalidade e direitos humanos, a operação não apenas atendeu a uma demanda emergencial, mas também se tornou um modelo de acolhimento que evidencia a capacidade do Brasil de responder com responsabilidade e humanidade a crises migratórias complexas. Seu legado, portanto, transcende o atendimento imediato, representando um compromisso contínuo com a integração e o respeito à vida.

2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ATUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A complexidade do fenômeno migratório venezuelano demandou a criação de uma estrutura organizacional inovadora, que combina elementos militares e civis, organizações internacionais e sociedade civil, em uma configuração operacional que busca otimizar recursos e competências específicas de cada ator envolvido. Essa arquitetura institucional representa não apenas uma resposta emergencial, mas um modelo de governança migratória que tem sido reconhecido internacionalmente por sua efetividade e caráter humanitário.

A estrutura de comando da Operação Acolhida está diretamente fundamentada em uma coordenação centralizada sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, que assume o papel de coordenador operacional mantendo representantes designados em todos os subcomitês da operação. Essa centralização operacional busca garantir a unidade de comando e a eficiência na tomada de decisões, elementos fundamentais para o sucesso de operações complexas que envolvem múltiplos atores (Ministério da Defesa, 2022).

A escolha do Ministério da Defesa como coordenador operacional reflete não apenas a capacidade logística das Forças Armadas, mas também a necessidade de

uma instituição com experiência em coordenação de operações de grande escala e complexidade. Essa decisão permite que a operação mantenha características de planejamento estratégico, controle operacional e flexibilidade tática, elementos essenciais para responder às demandas dinâmicas do fluxo migratório (Oliveira, 2018).

Como já mencionado, a Operação Acolhida foi concebida e estruturada em torno de três eixos operacionais principais: ordenamento de fronteira, acolhimento e interiorização (Brasil, 2021). Esta divisão funcional permite uma abordagem sistemática e integrada das diferentes fases do processo migratório, desde a entrada no território brasileiro até a integração socioeconômica dos migrantes em suas destinações finais. Cita George Alberto Garcia de Oliveira em uma de suas obras:

O **ordenamento da fronteira** pode ser entendido como a organização do fluxo migratório venezuelano, desde a chegada do imigrante à fronteira em Pacaraima. As agências de controle migratório não dispunham de servidores e estruturas apropriadas para suportar a grande quantidade de venezuelanos que passaram a ingressar no Brasil diariamente, o que resultava na necessidade de se estabelecer uma estrutura física e humana capaz de fazer frente à nova realidade. O segundo pilar é o **abrigo**, que consiste na oferta de condições dignas de alojamento, de alimentação e de apoio médico aos venezuelanos desassistidos, os quais, no período anterior ao início da Operação Acolhida, passaram a montar acampamentos em logradouros públicos das cidades de Pacaraima e Boa Vista, de forma desordenada. Retirá-los da rua, fornecendo-lhes um abrigo de qualidade, tornou-se fundamental para o sucesso da operação. O terceiro pilar é a **interiorização**, que consiste no processo de distribuição do populacional de imigrantes venezuelanos nos outros Estados do Brasil. Esse processo foi, desde o início do planejamento, considerado como um fator crítico, haja vista que há uma limitação na quantidade de vagas nos abrigos de Pacaraima e de Boa Vista e que o fluxo migratório venezuelano em direção ao Brasil não diminuirá em curto prazo (Oliveira, 2018, p. 6, grifo nosso).

O eixo de ordenamento de fronteira compreende as atividades de recepção, identificação, fiscalização sanitária e documentação dos migrantes que ingressam no território brasileiro. Essa primeira fase é crucial para estabelecer um fluxo organizado e seguro, permitindo que as autoridades brasileiras tenham controle sobre o processo migratório e possam oferecer a assistência adequada desde o primeiro momento (Brasil, 2021).

O eixo de acolhimento envolve a provisão de assistência emergencial, incluindo abrigo temporário, alimentação, assistência médica e serviços básicos de apoio. Esse eixo é fundamental para garantir condições dignas de permanência temporária enquanto são organizadas as etapas seguintes do processo (Brasil, 2021).

O eixo de interiorização constitui talvez o elemento mais inovador da operação, consistindo no deslocamento voluntário, seguro e organizado de pessoas refugiadas e migrantes para outras localidades do país, buscando promover sua integração socioeconômica e reduzir a pressão sobre os estados fronteiriços (Brasil, 2021).

O processo de interiorização é coordenado pelas Forças Armadas em parceria com organizações não governamentais, incluindo ACNUR, OIM, PNUD, UNFPA, UNICEF e CARITAS, além de contar com a colaboração de municípios e entidades da sociedade civil. Essas instituições contribuem para o acolhimento por meio da disponibilização e administração de casas de passagem, criação de oportunidades de trabalho e integração com as redes de políticas públicas locais (Organização Internacional para as Migrações, 2021).

O componente militar da Operação Acolhida é representado pela Força-Tarefa Logística Humanitária (FTLOG), uma estrutura operacional que integra efetivos das três Forças Armadas brasileiras: Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira. A FTLOG tem a responsabilidade de colaborar com as esferas governamentais federal, estadual e municipal na implementação de medidas de assistência emergencial destinadas ao acolhimento de imigrantes venezuelanos em "situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária" (Brasil, 2024).

O Exército Brasileiro assume papel predominante nas operações terrestres, sendo responsável pela maior parte das atividades logísticas de acolhimento e pela gestão dos abrigos temporários. Sua experiência em operações logísticas complexas e sua capilaridade territorial fazem desta força o elemento central da estrutura militar da operação. A participação do EB não se limita às atividades puramente militares, estendendo-se a funções de coordenação civil-militar e interface com outros atores institucionais (Brasil, 2021).

A Marinha do Brasil contribui com suas capacidades específicas de transporte aquaviário e apoio logístico, especialmente relevantes considerando a geografia da região amazônica e a necessidade de transporte de pessoas e suprimentos por vias fluviais (Brasil, 2021).

A Força Aérea Brasileira desempenha um importante papel no eixo de interiorização, sendo responsável pelo transporte aéreo de migrantes para suas destinações finais. Essa capacidade de transporte aéreo é fundamental para viabilizar o processo de interiorização em escala nacional, permitindo que todos sejam

transportados de forma rápida e segura para localidades distantes da região fronteira (Brasil, 2021).

Ademais, o ACNUR constitui um dos pilares fundamentais da estrutura interinstitucional da Operação Acolhida, atuando como principal organismo internacional de proteção às pessoas refugiadas (ACNUR, 2024). Sua participação vai além do suporte técnico e financeiro, envolvendo também a garantia de que os padrões internacionais de proteção às pessoas refugiadas sejam observados em todas as fases do processo (Brasil, 1997).

A experiência técnica do ACNUR em questões de refúgio e migração forçada é fundamental para orientar as políticas e procedimentos adotados na operação. Esta é uma organização internacional aportada de conhecimento especializado sobre melhores práticas internacionais, padrões de proteção e metodologias de assistência humanitária, elementos que contribuem para elevar a qualidade e efetividade da resposta brasileira (ACNUR, 2024).

Além do suporte técnico, o ACNUR desempenha papel importante na mobilização de recursos financeiros internacionais para a operação. Sua capacidade de articulação com doadores internacionais e sua credibilidade no cenário global da proteção às pessoas refugiadas facilitam a captação de recursos complementares aos investimentos governamentais brasileiros (ACNUR, 2024).

O ACNUR também atua como observador e garantidor do cumprimento dos padrões internacionais de proteção, exercendo uma função de monitoramento que contribui para assegurar que a operação mantenha seu caráter humanitário e respeite os direitos fundamentais dos migrantes e refugiados atendidos (ACNUR, 2024).

A OIM representa outro importante ator internacional na estrutura da Operação Acolhida, especializando-se nos aspectos técnicos e operacionais da gestão migratória. Sua expertise em processos de interiorização e integração socioeconômica de migrantes é particularmente valiosa para o terceiro eixo da operação (Organização Internacional para as Migrações, 2021).

A colaboração da OIM é especialmente relevante no desenho e implementação de programas de interiorização, área em que esta organização possui vasta experiência internacional. Sua contribuição inclui o desenvolvimento de metodologias para seleção de beneficiários, preparação para o deslocamento, acompanhamento pós-chegada e apoio à integração nas comunidades de destino (Organização Internacional para as Migrações, s.d.).

Ainda, a OIM também contribui com recursos financeiros e técnicos para viabilizar os deslocamentos e proporcionar suporte inicial aos migrantes em seus destinos. Esta parceria é fundamental para ampliar a capacidade operacional da interiorização e garantir que o processo seja conduzido de forma organizada e sustentável (Organização Internacional para as Migrações, s.d.).

A participação de organizações não governamentais na Operação Acolhida é caracterizada por sua diversidade e amplitude, envolvendo mais de cem entidades da sociedade civil que atuam em diferentes áreas e níveis da operação. Esta participação massiva representa um elemento distintivo da operação que demonstra a capacidade de mobilização social em torno da causa humanitária (Daróz; Celestino, 2022).

As ONGs atuam em diversas frentes da operação, desde a prestação de serviços básicos nos abrigos até o desenvolvimento de programas especializados de apoio a grupos vulneráveis. Sua proximidade com as comunidades locais e seu conhecimento específico das necessidades desses indivíduos fazem dessas organizações atores fundamentais para o sucesso da operação (Daróz; Celestino, 2022).

A Fraternidade – Missões Humanitárias Internacionais (FMHI), uma das ONGs que atuam na linha de frente em conjunto com a Operação Acolhida, destaca especialmente o valor, a trajetória, o conhecimento e a contribuição dos refugiados indígenas venezuelanos em Roraima (FMHI, 2025). Em seu site institucional traz o emocionante relato de Jeen, uma refugiada indígena, que diz:

Nós emigramos por uma necessidade de saúde médica e estávamos pensando em voltar imediatamente porque sentíamos falta do nosso espaço e do nosso ambiente, mas quando vimos o tratamento que nos foi dado, principalmente aqui no CCFI, sentimos esse apoio, sentimos essa mão amiga, não só com os cursos, mas no aspecto humano, porque atinge a pessoa, para elevar sua autoestima e tirar aquele sentimento de perda. Isso me ajudou muito porque agora minha mentalidade é outra. Agradeço a Deus porque agora sinto que tenho as ferramentas para seguir em frente e empreender em um país que não era o meu, mas que me deu as ferramentas (FMHI; Jeen, 2025, n.p.).

Esse relato evidencia como o acolhimento humanizado transcende a mera assistência material, constituindo-se em um processo de reconstrução da dignidade e da esperança. Sua fala revela a transformação que ocorre quando políticas públicas e ações de organizações não governamentais convergem para oferecer não apenas suporte imediato às necessidades básicas, mas também oportunidades de

desenvolvimento pessoal e profissional que permitem esses indivíduos a reconstruírem suas vidas em território brasileiro.

O caso exemplifica o potencial transformador da Operação Acolhida quando articulada com o trabalho de organizações especializadas. A abordagem integral adotada pelo Centro Cultural e de Formação Indígena (CCFI), mencionado por Jeen, demonstra como o investimento em capacitação e o cuidado com aspectos psicossociais podem alterar a perspectiva de futuro das pessoas refugiadas, convertendo uma situação de vulnerabilidade em oportunidade de recomeço e contribuição para a sociedade receptora (FMHI; Jeen, 2025).

A complexidade da Operação Acolhida demanda mecanismos sofisticados de coordenação interinstitucional que sejam capazes de articular efetivamente os diferentes atores envolvidos. A estrutura de governança adotada é composta basicamente pela estrutura de governança propriamente dita, e pela estrutura operacional e de logística (Brasil, 2018).

A primeira estrutura compreende o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), a Secretaria-Executiva, as Assessorias de Comunicação e Gestão da Informação, além de quatro subcomitês federais (Acolhimento, Saúde, Recepção/Identificação e Triagem, e Interiorização). A estrutura operacional e logística, coordenada por generais do Exército Brasileiro, articula órgãos públicos, instituições e parceiros diversos, incluindo empresas privadas, organismos internacionais, ONGs, organizações da sociedade civil e demais entes federativos (Brasil, 2025).

A presença de representantes do Ministério da Defesa em todos os subcomitês garante a coordenação operacional e a comunicação entre os diferentes níveis de decisão. É um mecanismo que permite que as decisões estratégicas sejam efetivamente implementadas a nível operacional, mantendo a unidade de comando necessária para situações complexas (Brasil, 2024).

A coordenação efetiva da Operação Acolhida depende fundamentalmente de sistemas de informação e comunicação que permitam o compartilhamento de dados e a coordenação das atividades entre os diferentes atores. Estes sistemas são essenciais para manter a visibilidade operacional e para facilitar a tomada de decisões baseada em informações atualizadas (Daróz; Celestino, 2022).

Os sistemas de informação da operação integram dados sobre fluxos migratórios, capacidade de acolhimento, disponibilidade de vagas para interiorização

e indicadores de desempenho operacional. Esta integração de informações permite uma visão global da operação e facilita o planejamento de recursos e atividades.

A coordenação de atores tão diversos quanto Forças Armadas, organizações internacionais, ONGs e governos locais apresenta desafios relacionados às diferenças de cultura organizacional, procedimentos operacionais e prioridades institucionais. A Operação Acolhida desenvolveu mecanismos inovadores para superar estas diferenças e criar uma base comum de colaboração (Daróz; Celestino, 2022).

Um dos principais desafios enfrentados relaciona-se às diferentes temporalidades operacionais dos diversos atores. Enquanto as Forças Armadas operam com planejamento e execução rápidos, as organizações internacionais e ONGs frequentemente requerem processos mais longos de consulta e aprovação. A operação desenvolveu procedimentos híbridos que respeitam estas diferenças ao mesmo tempo em que mantêm a agilidade operacional necessária (Daróz; Celestino, 2022).

A Operação Acolhida introduziu várias inovações importantes na gestão de operações humanitárias, especialmente no que se refere a coordenação interinstitucional e a integração de capacidades militares e civis. Essas inovações têm sido estudadas e reconhecidas internacionalmente como contribuições importantes para o campo da gestão humanitária (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

Uma das principais inovações consiste na abordagem integral que combina assistência emergencial com perspectivas de integração de longo prazo. Esta abordagem vai além da assistência humanitária tradicional, buscando soluções duradouras através do processo de interiorização e integração socioeconômica (ACNUR, s.d.).

A utilização sistemática de capacidades militares para fins humanitários, mantendo os princípios humanitários fundamentais, representa outra inovação importante. A operação demonstrou como é possível aproveitar a capacidade logística e organizacional das Forças Armadas sem militarizar a resposta humanitária (Oliveira, 2018).

Outro ponto importante é a sustentabilidade da Operação Acolhida, que depende fundamentalmente da manutenção da coordenação interinstitucional e do comprometimento continuado de todos os atores envolvidos, sendo esse um desafio

enfrentado todos os dias, em relação às mudanças de governo, flutuações no fluxo migratório e (in)disponibilidade de recursos financeiros (Senado Federal, 2022).

A análise da estrutura organizacional da operação revela a importância da coordenação centralizada combinada com a participação diversificada de atores especializados. Tal combinação permite aproveitar as vantagens comparativas de cada ator ao mesmo tempo em que mantém a coerência estratégica e a eficiência operacional necessária para operações de grande escala (Daróz; Celestino, 2022).

A experiência da Operação Acolhida oferece lições valiosas para a gestão de futuras crises migratórias, demonstrando a viabilidade de modelos de governança colaborativa que integram diferentes atores em torno de objetivos humanitários comuns, particularmente relevantes no contexto atual de intensificação dos fluxos migratórios globais (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

O sucesso desta coordenação interinstitucional evidencia a importância do investimento em capacidades institucionais permanentes para a gestão de crises humanitárias, constituindo um investimento estratégico que amplia a capacidade nacional de resposta a desafios similares. Ademais, a Operação Acolhida estabelece um precedente importante para a cooperação internacional em questões migratórias, demonstrando como países em desenvolvimento podem liderar iniciativas inovadoras de gestão humanitária com reconhecimento internacional, representando uma contribuição significativa do Brasil para o regime global de proteção às pessoas refugiadas e migrantes (ACNUR, 2021).

2.3 OBJETIVOS E DINÂMICA OPERACIONAL DA RESPOSTA HUMANITÁRIA

A resposta humanitária brasileira orienta-se por objetivos primários que encontram fundamento nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (Constituição Federal, 1988). O objetivo central consiste na garantia de proteção imediata às pessoas em situação de vulnerabilidade extrema, assegurando o acesso a direitos fundamentais básicos.

Esse objetivo de proteção se manifesta através da implementação de medidas que visam evitar a exposição continuada dos migrantes a situações de risco, incluindo a permanência em condições precárias nas fronteiras, a exploração por redes criminosas ou a violação de direitos básicos. A proteção, nesse contexto, não se limita

à assistência material, mas abrange também a garantia de acesso aos procedimentos legais de regularização migratória e solicitação de refúgio (Brasil, s/d).

A dimensão protetiva da resposta humanitária também se expressa na criação de ambientes seguros e dignos, onde os beneficiários possam reorganizar suas vidas e tomar decisões informadas sobre seu futuro. Esse aspecto é particularmente relevante considerando que muitos dos atendidos encontram-se em estado de trauma psicológico decorrente das circunstâncias que motivaram sua migração forçada (ONU, 2021).

Paralelamente aos objetivos de proteção imediata, a resposta humanitária brasileira se orienta pela promoção da integração socioeconômica e pela construção da autonomia dos beneficiários. Esse objetivo reconhece que a assistência humanitária deve transcender o atendimento emergencial, criando condições para que os migrantes possam reconstruir suas vidas de forma sustentável no território nacional (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

A integração, como objetivo estratégico, envolve a facilitação do acesso aos serviços públicos regulares, a promoção da inserção no mercado de trabalho formal e o desenvolvimento de vínculos comunitários que favoreçam a coesão social. Esse processo requer ações coordenadas que vão além do atendimento imediato, incluindo capacitação profissional, apoio à validação de diplomas e certificações, e programas de orientação cultural e jurídica (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

O desenvolvimento da autonomia constitui a meta fundamental da assistência humanitária, concretizando-se no momento em que os assistidos desenvolvem condições para manter-se sem depender do apoio institucional. Essa transformação ocorre de forma progressiva e demanda monitoramento contínuo, considerando que cada pessoa e núcleo familiar possui ritmos e demandas particulares em sua trajetória de independência (ONU, 2021).

Para Harlen Lamar, profissional venezuelana que integra a equipe do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) desde 2019, atuando na cidade de Pacaraima no Estado de Roraima, a grande diferença de seu trabalho está em proporcionar atenção humanizada às pessoas que chegam com necessidades específicas, ela afirma que "o trabalho em Pacaraima é diferente porque a pessoa acabou de chegar ao país, ainda está cheia de dúvidas, de medos, de dificuldades", explica, acrescentando que "[...] é uma oportunidade maravilhosa, é algo que muda vidas, dependendo da necessidade da pessoa" (ONU, 2021).

Ainda, a resposta humanitária também incorpora objetivos relacionados ao ordenamento dos fluxos migratórios e a gestão eficiente dos recursos públicos destinados ao atendimento. Esse aspecto reconhece que a assistência humanitária deve ser prestada de forma organizada e sustentável, evitando a criação de situações que possam comprometer a capacidade de atendimento ou gerar tensões sociais (Organização Internacional para as Migrações, s.d.).

O ordenamento dos fluxos migratórios materializa-se através da implementação de procedimentos padronizados de atendimento, da criação de mecanismos de controle e acompanhamento, e da distribuição equilibrada dos beneficiários pelo território nacional. Esse objetivo busca evitar a concentração excessiva de migrantes em determinadas regiões, o que poderia sobrecarregar os serviços públicos locais e dificultar os processos de integração (Brasil, 2018).

A dinâmica operacional estrutura-se através de arquitetura institucional complexa coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, articulando ações dos ministérios da Justiça, Defesa, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação e Relações Exteriores. No nível operacional, conta com participação de organizações internacionais como ACNUR e OIM, além de organizações da sociedade civil (Ministério da Defesa, 2025).

Os fluxos operacionais desenvolvem-se através de procedimentos estruturados que orientam o atendimento desde o primeiro contato até a autonomização. Incorporam mecanismos de monitoramento que permitem acompanhamento sistemático dos resultados e identificação de necessidades de ajuste, assegurando melhoria contínua e adaptação as mudanças no perfil migratório (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

A recepção constitui o primeiro momento formal de contato, operacionalizando-se principalmente nos postos de fronteira. Os objetivos transcendem o registro de entrada, abrangendo assistência humanitária imediata, identificação de vulnerabilidades específicas e orientação sobre direitos disponíveis no Brasil (ACNUR, s/d).

Os procedimentos seguem protocolos que definem verificação documental, preenchimento de formulários de identificação e prestação de informações sobre direitos e serviços. Incorpora mecanismos de identificação de vulnerabilidades específicas, incluindo crianças desacompanhadas, idosos, pessoas com deficiência e vítimas de violência, assegurando encaminhamentos adequados (ACNUR, 2024).

A implementação enfrenta desafios como variabilidade nos fluxos migratórios, limitações de infraestrutura e diversidade cultural dos atendidos, exigindo adaptações constantes e capacitação continuada das equipes para atendimento intercultural efetivo (Daróz; Celestino, 2022).

Em sequência, a triagem faz parte do momento de avaliação sistemática das necessidades, vulnerabilidades e perfil de cada beneficiário. O seu objetivo central é a classificação através de critérios específicos que orientarão encaminhamentos subsequentes e a definição do tipo de assistência adequada (Brasil, 1997).

A metodologia utiliza instrumentos padronizados abrangendo múltiplas dimensões: composição familiar, histórico educacional e profissional, situação de saúde, motivos da migração e expectativas futuras. Incorpora entrevistas individuais conduzidas por profissionais capacitados, respeitando privacidade e dignidade dos atendidos (Brasil, 1997).

A classificação baseia-se em critérios objetivos considerando vulnerabilidades e potencialidades identificadas. Critérios de vulnerabilidade priorizam o atendimento, enquanto avaliação das possibilidades de inserção socioeconômica orienta planejamento das ações de interiorização e estratégias de acompanhamento (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

O abrigo representa materialização do direito à moradia digna, definido como ambiente de proteção integral que assegura não apenas abrigo, mas acesso a serviços básicos e oportunidades de desenvolvimento. As modalidades incluem abrigos coletivos, familiares, moradias transitórias e arranjos de acolhimento familiar (Brasil, 2024).

Ademais, passadas as etapas mencionadas, cabe a interiorização, que representa um processo sistemático de redistribuição territorial visando a integração socioeconômica sustentável. Os objetivos incluem a desconcentração dos fluxos fronteiriços, a distribuição equilibrada pelo território nacional e a otimização das oportunidades de inserção no mercado de trabalho (ACNUR, 2024).

Opera através de modalidades diferenciadas: relocação assistida com transporte e apoio para inserção laboral, reunificação familiar e interiorização espontânea. Cada modalidade responde a perfis específicos e oportunidades identificadas nos destinos, considerando fatores como dinamismo econômico e receptividade das comunidades locais (Organização Internacional para as Migrações, 2021).

O acompanhamento pós-interiorização é essencial para o processo de integração, incluindo monitoramento das condições de vida, verificação da inserção laboral e mediação de dificuldades. A sustentabilidade depende não apenas do sucesso individual, mas da construção de relações positivas com as comunidades de destino (Organização Internacional para as Migrações, 2025).

A resposta humanitária brasileira representa um sistema complexo de proteção que articula objetivos de proteção imediata, integração socioeconômica e ordenamento migratório através de uma dinâmica estruturada. Cada etapa cumpre funções específicas e complementares, configurando uma sequência lógica que busca assegurar proteção e construir condições para esses indivíduos (Brasil, 2025).

Os desafios identificados ao percurso demonstram que a resposta humanitária é um processo em constante construção, requerendo não apenas recursos adequados, mas inovação institucional e compromisso político sustentado. A experiência brasileira oferece contribuições valiosas para o debate internacional sobre gestão migratória, demonstrando possibilidade de conciliar proteção aos direitos humanos com necessidades de ordenamento territorial e integração social (Senado Federal, 2022).

3 IMPACTOS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA NA INTEGRAÇÃO SOCIOECONÔMICA DE PESSOAS REFUGIADAS

A promoção da integração sustentável de pessoas refugiadas no Brasil esbarra em obstáculos complexos que comprometem a efetividade das políticas públicas voltadas a essa população. O presente capítulo tem por objetivo examina os principais desafios enfrentados nesse processo, com ênfase nas limitações estruturais, institucionais e socioculturais que dificultam a inclusão plena dos refugiados no país. Ao lançar luz sobre essas barreiras, busca-se demonstrar a necessidade de estratégias contínuas, articuladas e sensíveis às especificidades dos diferentes grupos, a fim de consolidar a integração como componente essencial da resposta humanitária brasileira.

3.1 A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO PILAR DA PROTEÇÃO A PESSOAS REFUGIADAS

A integração local constitui uma das três soluções duradouras reconhecidas pelo ACNUR, juntamente com a repatriação voluntária e o reassentamento. Essa solução representa um processo complexo e multifacetado que visa proporcionar às pessoas refugiadas a possibilidade de reconstruir suas vidas no país de acolhimento, garantindo-lhes não apenas a proteção física, mas também a integração plena na sociedade receptora (ACNUR, 2024).

Segundo o ACNUR, a integração local é definida como "um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais" ainda, acrescenta que "impõe demandas consideráveis ao indivíduo e à sociedade que o acolhe", sendo que "em muitos casos, a aquisição da nacionalidade do país anfitrião é o culminar desse processo" (ACNUR, 2024). Essa definição evidencia a natureza multidimensional do processo de integração, que transcende a mera concessão de status legal para abranger aspectos fundamentais da vida em sociedade.

A dimensão jurídica da integração local refere-se ao reconhecimento formal do status de pessoa refugiada e a concessão de direitos básicos que permitam esse indivíduo a viver com dignidade no país de acolhimento. Isso inclui o direito à documentação, ao trabalho, à educação, aos serviços de saúde e, eventualmente, à naturalização. Já a dimensão econômica, por sua vez, se relaciona com a capacidade de alcançar autonomia financeira através do acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e às oportunidades de geração de renda (Fraga; Rezende, 2020).

Em seguimento, as dimensões social e cultural são talvez as mais complexas, pois envolvem a aceitação mútua entre as pessoas refugiadas e as comunidades locais. Nesse contexto, Tchoe ressalta que "integração não é assimilação; integração é uma troca" (Tchoe, 2020). Essa perspectiva de reciprocidade é fundamental para construir pontes duradouras entre diferentes culturas, reconhecendo que o processo de integração genuína só se efetiva quando ambas as partes contribuem com suas experiências e saberes, criando uma dinâmica social que enriquece tanto os recém-chegados quanto a comunidade receptora (Goulart, 2024).

Porto, Alcantara e Ribeiro afirmam que a relevância da integração local se manifesta no princípio da responsabilidade compartilhada, consagrado no direito internacional dos refugiados. Segundo este princípio, a proteção de refugiados não é responsabilidade exclusiva dos países de primeiro asilo, mas deve ser assumida coletivamente pela comunidade internacional. "Essas iniciativas foram baseadas nos

princípios estabelecidos na Lei 9.747/1997, que enfatiza a importância da solidariedade internacional e da responsabilidade compartilhada" (Porto; Alcantara; Ribeiro, 2023, p. 9).

Os autores ainda destacam que a integração local representa, dessa forma, uma maneira de materializar essa responsabilidade compartilhada, permitindo que as pessoas refugiadas se estabeleçam permanentemente em países capazes de oferecer proteção adequada. Do ponto de vista dos direitos humanos, a integração local é essencial para garantir que os refugiados possam exercer plenamente seus direitos fundamentais. Nesse sentido:

Em âmbito nacional a acolhida dos refugiados perpassa a proteção conferida pela aplicabilidade dos diplomas legais sobre os mesmos, a assistência a estes e a devida integração deles à sociedade brasileira na busca pelo resgate de sua dignidade, por ser este princípio basilar e especialíssimo de fundação do Estado Democrático de Direito Brasileiro" (Porto, Alcantara e Ribeiro, 2023, p. 8).

Ademais, o Brasil possui uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria de refúgio, consolidada na Lei nº 9.474/1997. Referida legislação adota um conceito ampliado de refugiado, reconhecendo não apenas as situações previstas na Convenção de 1951, mas também casos de grave e generalizada violação de direitos humanos (Brasil, 1997).

No que se refere a integração local, a legislação brasileira estabelece que "[...] a responsabilidade de proteção e integração de refugiados é primariamente do Estado brasileiro" (ACNUR, s/d, n.p.). Isso significa que o refugiado reconhecido no Brasil tem direito a obter documentos, trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos que qualquer cidadão estrangeiro legalizado no país. Essa abordagem legal representa um avanço significativo na proteção de pessoas refugiadas, pois reconhece explicitamente a integração como responsabilidade estatal.

No entanto, apesar do marco legal favorável, a implementação efetiva da integração local no Brasil enfrenta diversos desafios. Como reconhece o próprio ACNUR, "[...] as pessoas refugiadas também encontram dificuldades para se integrar à sociedade brasileira" (ACNUR, s/d, n.p.). Essas dificuldades incluem barreiras linguísticas, reconhecimento de diplomas e qualificações profissionais, discriminação e xenofobia, acesso a serviços públicos, e falta de políticas públicas específicas para a integração.

O Brasil desenvolveu diversas iniciativas para promover a integração local de pessoas refugiadas, implementadas em parceria entre o governo federal, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. O CONARE desempenha papel central na coordenação dessas políticas, sendo responsável tanto pelo reconhecimento da condição de refugiado quanto pela promoção de medidas para facilitar sua integração (Brasil, 1998).

Uma das principais estratégias adotadas é a interiorização, que consiste no apoio à migração de pessoas refugiadas das regiões fronteiriças para outras regiões do país com melhores oportunidades de integração. Os Centros de Apoio à Integração (CAIs), segundo o ACNUR, são conceituados como "espaços de acolhimento temporário que apoiam a integração socioeconômica das pessoas nas cidades destino, matriculando crianças nas creches e nas escolas, promovendo cursos de português e cursos vocacionais para adultos" (ACNUR, s/d).

Além das iniciativas governamentais, organizações da sociedade civil também desempenham papel fundamental na promoção da integração local. Entidades como a Cáritas Brasileira, oferece serviços de assistência jurídica, psicossocial e de capacitação profissional, contribuindo para a criação de uma rede de apoio essencial para o processo de integração (Cáritas Brasileira, s.d.).

Apesar dos avanços legislativos e das iniciativas existentes, a integração local ainda enfrenta desafios que limitam sua efetividade. Fraga e Rezende identificam que "[...] a demanda por refúgio tem sido cada vez maior, sem que o poder público ofereça uma resposta em prazo razoável" (Fraga; Rezende, 2020, p. 1), evidenciando a necessidade de fortalecimento dos mecanismos institucionais de proteção.

Entre os principais desafios identificados estão: a morosidade no processo de reconhecimento da condição de refugiado, que pode levar anos para ser concluído; a falta de políticas públicas específicas para diferentes grupos de refugiados; a necessidade de maior capacitação de servidores públicos para atender adequadamente esta população; e a importância de combater a xenofobia e promover a sensibilização da sociedade brasileira (Porto; Alcantara; Ribeiro, 2023).

O enfrentamento destes desafios requer uma abordagem integral que combine medidas legislativas, políticas públicas efetivas, capacitação institucional e mobilização social. Como aponta Moreira, "A integração local **bem-sucedida** depende não apenas de políticas governamentais, mas também do engajamento da sociedade

civil e da criação de um ambiente social **favorável à inclusão** de refugiados” (Moreira, 2014, p. 9, grifo nosso).

Nesse sentido, a integração local representa um pilar fundamental da proteção internacional de refugiados, constituindo uma solução durável que permite às pessoas refugiadas reconstruírem suas vidas com dignidade e autonomia.

No contexto brasileiro, embora exista um marco legal avançado e diversas iniciativas práticas, ainda persistem demandas de atenção e investimento contínuos. A efetividade da integração local como instrumento de proteção depende da articulação entre diferentes atores na construção de políticas e práticas que reconheçam a diversidade e as necessidades específicas desta população. Somente através desta abordagem integral será possível consolidar o Brasil como um país verdadeiramente acolhedor e protetor desses indivíduos vulneráveis.

3.2 OS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Um dos aspectos mais críticos da integração das pessoas refugiadas venezuelanas no Brasil refere-se à sua inserção no mercado de trabalho. Os dados revelam disparidades significativas quando comparados aos brasileiros.

Segundo relatório disponibilizado no site institucional do ACNUR, "embora tenham níveis de educação similares, venezuelanos são 64% menos propensos a serem empregados que seus anfitriões brasileiros" (ACNUR, 2021). Essa estatística evidencia as barreiras estruturais enfrentadas por esses indivíduos, que vão além da qualificação profissional e incluem questões como reconhecimento de diplomas, domínio do idioma e discriminação no mercado de trabalho.

A Operação Acolhida tem buscado enfrentar esses desafios através de programas de capacitação profissional e intermediação de emprego. Segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (2024), o processo de interiorização, que já levou mais de 125 mil venezuelanos para 1.026 municípios brasileiros, tem como objetivo principal proporcionar melhores oportunidades de integração econômica longe da saturação do mercado de trabalho em Roraima (ACNUR, s.d.).

Uma dimensão importante da integração econômica tem sido o desenvolvimento do empreendedorismo entre os refugiados venezuelanos. Estudos realizados por pesquisadores da UnB, com apoio do ACNUR e da União Europeia,

analisaram o perfil dos imigrantes venezuelanos que conseguiram estabelecer seus próprios negócios no Brasil, revelando o potencial contributivo deste grupo para o desenvolvimento econômico nacional (Agência Brasil, 2020).

A integração dos refugiados venezuelanos aos serviços públicos brasileiros representa tanto uma conquista quanto um desafio contínuo. A Operação Acolhida já emitiu mais de 630 mil CPFs e concedeu 5.300 Benefícios de Prestação Continuada (BPC) a venezuelanos, demonstrando a incorporação deste grupo aos sistemas de proteção social brasileiros (Agência Brasil, 2023).

No entanto, persistem grandes desafios no acesso à educação. Os dados disponibilizados pelo ACNUR, indicam que as crianças venezuelanas "têm 53% menos de probabilidades de estarem nas escolas" quando comparadas às crianças brasileiras (ACNUR, 2021). Essa disparidade aponta uma grande necessidade de políticas mais efetivas de inclusão educacional, considerando as especificidades linguísticas e culturais deste grupo.

O acesso aos serviços de saúde também se configura como uma área crítica, especialmente considerando que entre janeiro e agosto de 2024, mais de 60 mil refugiados e migrantes entraram no Brasil por Pacaraima, sendo aproximadamente 21 mil crianças e adolescentes, muitas das quais chegaram desacompanhadas (UNICEF, s/d).

Com isso, as comunidades anfitriãs, particularmente em Roraima, experimentaram pressões significativas sobre seus serviços públicos e infraestrutura. O fluxo migratório intenso gerou demandas adicionais nos sistemas de saúde, educação e assistência social, exigindo adaptações e ampliação da capacidade de atendimento (Agência Brasil, 2024).

A situação em Roraima é especialmente emblemática, onde a Operação Acolhida já atendeu mais de 950 mil venezuelanos desde 2017. Mesmo com os esforços da operação, "a situação no município é preocupante em razão do aumento expressivo da população, pois tem levado os serviços públicos a quase exaustão", alegou a secretária municipal de Assistência Social de Pacaraima, Antônia Ferreira de Sousa, evidenciando os limites da capacidade de absorção local (Agência Brasil, 2023).

A presença venezuelana tem promovido transformações sociais e culturais significativas nas comunidades anfitriãs. Essas mudanças incluem desde a diversificação da oferta cultural e gastronômica até a necessidade de adaptação dos

serviços públicos para atender a uma população com características linguísticas e culturais específicas (Agência Brasil, 2020).

A estratégia de interiorização tem demonstrado resultados positivos na medida em que permitiu a distribuição de mais de 125 mil venezuelanos por todo o território nacional. Essa dispersão geográfica possibilitou melhor aproveitamento das oportunidades econômicas disponíveis em diferentes regiões do país e reduziu a pressão sobre o Estado de Roraima (Brasil, 2024).

A análise dos efeitos sociais e econômicos da Operação Acolhida revela um panorama de transformações significativas tanto para os refugiados venezuelanos quanto para as comunidades brasileiras anfitriãs. Os dados indicam que, apesar dos desafios persistentes, a operação tem conseguido cumprir seu objetivo de proporcionar alternativas humanitárias ao fluxo migratório venezuelano (Daróz; Celestino, 2022).

Os impactos positivos incluem a ampliação do acesso dos venezuelanos aos direitos básicos e serviços públicos, a diversificação econômica e cultural das comunidades anfitriãs e a contribuição dos refugiados para o desenvolvimento de diversos setores da economia brasileira. Por outro lado, os desafios incluem as disparidades persistentes no acesso ao emprego e educação, as pressões sobre os serviços públicos locais, e a necessidade de combater a discriminação e xenofobia (Fraga; Rezende, 2020).

3.3 DESAFIOS E LIMITES NA PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO SUSTENTÁVEL

Os desafios estruturais constituem os obstáculos mais complexos para a consolidação da integração sustentável das pessoas refugiadas no Brasil. A persistente desigualdade socioeconômica brasileira representa um fator limitante fundamental, uma vez que cria um ambiente de competição por recursos escassos entre populações vulneráveis nacionais e os recém-chegados.

O Instituto ADUS, por meio de seu site institucional, alega que:

Migrantes e refugiados **frequentemente enfrentam preconceitos que dificultam sua contratação.** O desconhecimento sobre suas origens e culturas, aliado a estereótipos negativos, contribui para a marginalização dessa população no mercado de trabalho. Sabemos que a busca por emprego no Brasil depende, em grande parte, de redes de relacionamento e indicações. Para os migrantes recém-chegados, que ainda não possuem contatos

profissionais no país, essa limitação reduz as chances de conseguirem boas oportunidades de trabalho. (Instituto Aduis, 2025, n.p, grifo nosso).

Essa situação não é particular no estado de Roraima, mas grande parte se concentra ali pois é onde a capacidade de absorção do mercado de trabalho local é limitada, gerando tensões que comprometem a sustentabilidade dos processos de integração (ACNUR, 2024).

A concentração geográfica dos refugiados venezuelanos em regiões com menor dinamismo econômico representa outro desafio estrutural significativo. Embora a estratégia de interiorização da Operação Acolhida tenha buscado distribuir os fluxos migratórios pelo território nacional, a realidade econômica regional continua sendo um fator determinante para o sucesso da integração (Organização Internacional para as Migrações, 2025).

A questão habitacional emerge como outro obstáculo estrutural crucial. A crise habitacional brasileira, caracterizada pelo déficit habitacional e pela precariedade das condições de moradia em segmentos de baixa renda, é agravada pela chegada de populações refugiadas. A diretora executiva da ONG Habitat para a Humanidade Brasil, Socorro Leite, através da Agência Brasil menciona:

A gente teve um período recente sem política pública de moradia, houve a crise sanitária e econômica, muitas famílias ficaram sem renda. O principal componente do déficit habitacional é o ônus excessivo por aluguel, as famílias que gastam mais de 30% da sua renda com aluguel. Essas famílias são a maioria das que integram esse déficit, têm necessidade de uma nova moradia". (Agência Brasil apud Leite, 2024).

Outro fator importante a destacar é a limitada capacidade de reconhecimento e validação de diplomas e qualificações profissionais. O processo burocrático complexo e custoso para a revalidação de títulos estrangeiros impede que muitos refugiados qualificados exerçam suas profissões, forçando-os a aceitar trabalhos de menor qualificação e remuneração.

Em entrevista à Agência Brasil, a assistente de soluções duradouras do ACNUR, Camila Sombra, disse que falta sensibilidade das instituições na condução dos processos, cita ainda: "Nós estamos falando daqueles que fugiram por causa da situação de conflito, de medo, de perseguição política. Às vezes, não existe mais a universidade onde essas pessoas estudaram". (Agência Brasil, s.d.).

Adiante, a complexidade do arranjo institucional da Operação Acolhida, envolvendo múltiplos órgãos federais, estaduais, municipais e organizações internacionais, embora represente uma resposta abrangente ao desafio migratório, também gera problemas de coordenação e sobreposição de competências (Daróz; Celestino, 2022).

A dependência de recursos extraordinários e de cooperação internacional representa outro desafio institucional. A sustentabilidade financeira da Operação Acolhida depende largamente de aportes emergenciais do governo federal e de financiamento de organismos internacionais, o que gera incertezas sobre a continuidade das ações no longo prazo (Daróz; Celestino, 2022).

A questão da capacidade técnica e operacional das instituições locais emerge como outro limite relevante. Muitos municípios receptores de pessoas refugiadas, especialmente aqueles de menor porte, não possuem estrutura adequada para lidar com as demandas específicas da população (Agência Brasil, 2024).

A instabilidade política e as mudanças de governo representam fatores adicionais que comprometem a continuidade das políticas de integração. Os ciclos políticos nacionais e locais, muitas vezes desalinhados com os tempos necessários para a consolidação de processos de integração sustentáveis, geram descontinuidades que prejudicam o desenvolvimento de programas de longo prazo (Fraga; Rezende, 2020).

O senador Paulo Paim (PT-RS) ressaltou que não há nenhuma possibilidade de a Operação Acolhida ser reduzida no próximo governo. Ele reforçou o caráter de Estado da operação, iniciada no governo Temer, e o apoio às políticas humanitárias pelo presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva:

A Operação Acolhida não tem que ser desse ou daquele governo. Tem que ser uma política permanente, que vá se aperfeiçoando, e vocês podem todos contar com a colaboração aqui dos senadores. (...) As informações que eu tenho são precisas e claras de que não haverá nenhum retrocesso. Toda e qualquer proposta, desse ou daquele governo, que está indo na visão das políticas humanitárias não pode ter nenhum retrocesso. (Agência Senado; Paim; 2022, n.p.).

Ao reforçar o compromisso com a proteção humanitária como um valor permanente da sociedade brasileira, o discurso do senador Paim aponta para a necessidade de consolidar institucionalmente essas ações, blindando-as de eventuais retrocessos motivados por interesses políticos passageiros. Assim, a manutenção e o

aperfeiçoamento das políticas de acolhimento e integração dependem não apenas da vontade governamental momentânea, mas da construção de consensos duradouros que garantam estabilidade e efetividade na resposta humanitária (Senado Federal, 2022).

Embora menos visíveis que os estruturais e institucionais, os obstáculos culturais e linguísticos exercem uma influência significativa no processo de integração. A manifestação de atitudes xenófobas e preconceituosas em diversas localidades brasileiras representa um desafio fundamental para a construção de uma convivência harmoniosa (Fraga; Rezende, 2020).

A percepção de competição por recursos escassos, particularmente em áreas como saúde e educação, alimenta sentimento de rejeição entre segmentos da população brasileira (Goulart, 2019).

Ainda, de acordo com o autor supracitado, as diferenças linguísticas, embora português e espanhol sejam línguas próximas, da mesma forma, representam barreiras práticas importantes, especialmente no acesso a serviços especializados e no mercado de trabalho qualificado. A falta de programas abrangentes de ensino de português como língua estrangeira limita as oportunidades de integração socioeconômica dos refugiados. Nesse sentido, o autor continua ao citar:

Em resumo, a língua portuguesa representa um obstáculo significativo para a integração de refugiados e imigrantes no Brasil. Superar essa barreira é crucial para garantir que esses indivíduos possam construir uma nova vida com dignidade e oportunidades no país. Investir em educação linguística e em serviços de apoio é um passo fundamental para promover a inclusão e o bem-estar dessas comunidades vulneráveis. (Goulart, 2024, n.p).

Na mesma seara da educação, salienta-se ainda sobre a integração de crianças e adolescentes refugiados no sistema educacional brasileiro, embora facilitada pela legislação, enfrenta dia após dia obstáculos práticos relacionados à adaptação curricular, ao apoio linguístico e à prevenção do bullying e discriminação (UNICEF, 2025).

Refugiados pertencentes a grupos vulneráveis, como pessoas LGBTI+ e idosos, enfrentam desafios específicos que muitas vezes não são contemplados nas políticas gerais de acolhimento. A ausência de serviços especializados, aliada à discriminação e às barreiras de acesso, dificulta a inclusão plena desses indivíduos, evidenciando a necessidade de estratégias direcionadas que levem em conta suas

particularidades, como o acesso à saúde, ao trabalho e à proteção social (ACNUR, 2021).

Além disso, a ausência de sistemas robustos de monitoramento e a fragmentação das informações entre as instituições envolvidas na Operação Acolhida limitam a efetividade das ações. A falta de indicadores específicos e de interoperabilidade entre os sistemas dificulta a avaliação dos resultados das políticas implementadas e compromete a capacidade de coordenação intergovernamental, o que prejudica o aperfeiçoamento contínuo das estratégias de integração (Organização Internacional para as Migrações, 2019).

Apesar desses entraves, há caminhos possíveis para o fortalecimento da resposta humanitária. Investimentos em programas de sensibilização social, capacitação institucional e criação de mecanismos de coordenação mais eficazes podem contribuir para uma integração mais equitativa e sustentável. A incorporação da perspectiva de gênero, o atendimento a grupos específicos e o fortalecimento de parcerias com a sociedade civil e o setor privado são passos fundamentais para garantir a inclusão efetiva de todos os refugiados no Brasil (Fraga, Rezende, 2020).

CONCLUSÃO

Esta monografia teve como proposta central analisar a proteção jurídica e institucional conferida às pessoas refugiadas no Brasil, com especial atenção à resposta adotada por meio da Operação Acolhida, diante da intensificação da crise migratória venezuelana. A partir disso, buscou-se compreender se o país, embora amparado por um arcabouço normativo avançado, tem conseguido, de fato, garantir a efetividade dos direitos dessas pessoas.

No primeiro capítulo, foram revisitados os principais fundamentos históricos, jurídicos e conceituais que moldam a política de refúgio no Brasil. Percebeu-se que a legislação brasileira, ao incorporar tanto a Convenção de 1951 quanto a Declaração de Cartagena, adota uma perspectiva ampliada e humanitária do refúgio. A Lei nº 9.474/1997 é um reflexo dessa visão, sendo reconhecida internacionalmente por sua abrangência e clareza. No entanto, como também se demonstrou, esse avanço legal ainda não se traduz, plenamente, em práticas efetivas de acolhimento e integração.

Já o segundo capítulo concentrou-se na análise da Operação Acolhida, criada em 2018 como resposta emergencial à chegada massiva de venezuelanos em Roraima. A operação revelou-se um modelo de ação interinstitucional, envolvendo articulação entre as Forças Armadas, organismos internacionais como ACNUR e OIM, além de diversas entidades civis. A estrutura operacional baseada nos pilares do ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização mostrou-se capaz de organizar o fluxo migratório e oferecer respostas rápidas e articuladas, indo além do caráter assistencialista.

No terceiro capítulo, procurou-se entender de forma mais aprofundada os efeitos concretos da operação sobre a integração das pessoas refugiadas no Brasil. Ficou evidente que, embora haja avanços, sobretudo na interiorização, a inclusão social e econômica ainda enfrenta desafios relevantes — desde o reconhecimento de competências e diplomas até o enfrentamento da xenofobia e das desigualdades de acesso a direitos. A integração, nesses termos, permanece fragmentada e desigual, exigindo políticas públicas mais consistentes e de longo prazo.

Diante do que foi analisado, é possível retomar o problema de pesquisa: estaria o Brasil conseguindo garantir, de maneira efetiva, os direitos das pessoas refugiadas, conforme prevê seu ordenamento jurídico? A hipótese levantada — de que existe um modelo jurídico-institucional avançado, mas com entraves práticos relevantes — foi confirmada. Apesar dos marcos legais sólidos, a execução ainda encontra limitações importantes, que vão desde a burocracia até a ausência de políticas estruturais de integração.

Entre as principais conclusões, destaca-se que a Operação Acolhida representou uma inovação na gestão humanitária brasileira e foi, de fato, reconhecida internacionalmente como uma boa prática. No entanto, sua continuidade e aprimoramento são fundamentais. Sem investimentos permanentes, capacitação técnica e integração com outras políticas públicas, o risco é de que a operação se esgote como resposta pontual, perdendo sua força como referência de política pública duradoura.

Por fim, a análise dos desafios enfrentados na integração dos refugiados venezuelanos mostra que a resposta humanitária precisa ser compreendida para além da emergência. A consolidação da Operação Acolhida como política de Estado depende do enfrentamento de obstáculos institucionais, sociais e estruturais. Mais do que um dever humanitário, investir em integração sustentável é uma estratégia que fortalece a capacidade do país frente a fluxos migratórios futuros — além de reafirmar o compromisso do Brasil com os direitos humanos.

A proteção à pessoa refugiada, nesse contexto, deve ser encarada não como concessão, mas como expressão concreta do projeto constitucional de dignidade, solidariedade e justiça social. Ao reconhecer a integração como um processo contínuo e multidimensional, o Brasil pode não apenas acolher, mas verdadeiramente incluir — e, com isso, afirmar-se como referência no tratamento digno e eficaz às pessoas em deslocamento forçado.

REFERÊNCIAS

ACNUR - ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **ACNUR Brasil**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/br/>>. Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Genebra, 1951. Disponível em: >https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf<. Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena sobre Refugiados**. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: >https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf<. Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Interiorização**. Disponível em: ><https://www.acnur.org/br/interiorizacao><. Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Mitos e fatos sobre mudanças climáticas e deslocamento humano**. Disponível em: ><https://www.acnur.org/br/noticias/notas-informativas/mitos-e-fatos-sobre-mudancas-climaticas-e-deslocamento-humano><. Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Políticas públicas do Brasil impulsionam inclusão de refugiados e migrantes**. 2021. Disponível em: ><https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/politicas-publicas-do-brasil-impulsionam-inclusao-de-refugiados-e><. Acesso em: 20 fev. 2025.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova York, 1967. Disponível em: >https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf<. Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Soluções duradouras**. Disponível em: ><https://www.acnur.org/br/solucoes-duradouras><. Acesso em: 18 dez. 2024.

ADUS – INSTITUTO DE REINTEGRAÇÃO DO REFUGIADO. **Migrantes e mercado de trabalho: os desafios da inserção profissional no Brasil em 2025**. Disponível em: ><https://adus.org.br/migrantes-e-mercado-de-trabalho-os-desafios-da-insercao-profissional-no-brasil-em-2025><. Acesso em: 3 abr. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. Disponível em: ><https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios><. Acesso em: 3 abr. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Operação Acolhida atendeu 950 mil venezuelanos em Roraima desde 2017**. Disponível em: ><https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-09/operacao-acolhida-audiencia-na-camara><. Acesso em: 24 fev. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Refugiados têm dificuldade para revalidar diploma no Brasil, diz especialista**. Disponível em: ><https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-09/refugiados-tem-dificuldade-para-revalidar-diploma-no-brasil-diz><. Acesso em: 3 abr. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Refugiados venezuelanos podem contribuir para desenvolvimento do país. Brasília, 2020**. Disponível em: ><https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-09/refugiados-venezuelanos-podem-contribuir-para-desenvolvimento-do-pais><. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm<. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm<. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece situação de emergência humanitária no fluxo migratório proveniente da Venezuela e institui medidas para enfrentamento de vulnerabilidades na faixa de fronteira. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm<. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018**. Institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial para a coordenação das ações de atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm<. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Comissão Interministerial para a Governança de Fronteiras. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9970.htm<. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm<. Acesso em: 4 jan. 2025.

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: >https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm<. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Disponível em: ><https://www.gov.br/pt-br/orgaos/ministerio-da-defesa><. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 756, de 5 de novembro de 1998**. Regulamenta a composição e o funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.

Disponível em:

>https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_756_DE_5_D E_NOVEMBRO_DE_1998_1.pdf<. Acesso em: 4 jan. 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Operação Acolhida.** Disponível em: ><https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida><. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Operação Acolhida.** Disponível em: ><https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida><. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Brasil acolhe mais de 125 mil migrantes e refugiados venezuelanos por meio da Operação Acolhida.** 2024. Disponível em: ><https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/brasil-acolhe-mais-de-125-mil-migrantes-e-refugiados-venezuelanos-por-meio-da-operacao-acolhida><. Acesso em: 23 fev. 2025.

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Migrantes, refugiados e apátridas.** Disponível em: ><https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/migrantes-refugiados-e-apatridas><. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. **Operação Acolhida.** 2021. Disponível em: ><https://www.gov.br/casacivil/ptbr/acolhida><. Acesso em: 26 jan. 2025.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Projeto: Atendimento a pessoas migrantes, refugiadas e apátridas.** Disponível em: ><https://caritas.org.br/projeto/47><. Acesso em: 21 fev. 2025.

DARÓZ, Carlos; CELESTINO, Sabrina. **Operação Acolhida: a força-tarefa logística humanitária e o apoio aos migrantes venezuelanos.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022.

GOULART, Raphael. O papel da língua portuguesa na inserção de refugiados e imigrantes no Brasil. **MigraMundo**, 16 jul. 2019. Disponível em: ><https://migramundo.com/o-papel-da-lingua-portuguesa-na-insercao-de-refugiados-e-imigrantes-no-brasil><. Acesso em: 10 abr. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Operação Acolhida. Coordenação Operacional da Operação Acolhida.** Disponível em: ><https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida><. Acesso em: 26 jan. 2025.

MISSÕES HUMANITÁRIAS. **Legado de esperança: pessoas refugiadas liderando a mudança no Brasil.** Disponível em: ><https://www.missoeshumanitarias.org/legado-de-esperanca-pessoas-refugiadas-liderando-a-mudanca-no-brasil/><. Acesso em: 18 mai. 2025.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local.** 2014. Acesso em: 23 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Assistência humanitária: da emergência à construção de autonomia para pessoas refugiadas e migrantes.** Disponível em: ><https://brasil.un.org/pt-br/140845-assistencia-humanitaria-da-emergencia-construcao-de-autonomia-para-pessoas-refugiadas-e><. Acesso em: 2 fev. 2025.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. **A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela.** Military Review – Edição Brasileira, 2018. Disponível em: ><https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Edicao-Brasileira/artigos-exclusivamente-on/><. Acesso em: 26 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Nosso trabalho.** Disponível em: ><https://brazil.iom.int/pt-br/nosso-trabalho><. Acesso em: 26 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Painel de Interiorização.** 2021. Disponível em: ><http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painelinteriorizacao/><. Acesso em 26 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Resposta brasileira aos refugiados e migrantes venezuelanos é referência para outros governos.** 2019. Disponível em: ><https://brazil.iom.int/pt-br/news/resposta-brasileira-aos-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos><. Acesso em: 2 fev. 2025.

OUA – ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção da OUA que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África.** Adis Abeba, 1969. Disponível em: ><https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/17-CONVENTION-REGISSANT-LES-PROBLEMES-DES-REFUGIES-EN-AFRIQUE.pdf><. Acesso em: 23 dez. 2024.

PORTO, Esley; ALCANTARA, Rhuan Rommell Bezerra de; RIBEIRO, Yuri de Lima. **O Direito Internacional Público e os Direitos Humanos na contemporaneidade: aspectos gerais, mecanismos de proteção e o caso dos refugiados.** 2023.

REZENDE, Heverton Lopes; FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. **A integração local de refugiados no Brasil.** 2020.

SENADO FEDERAL. **Debatedores pedem continuidade da Operação Acolhida de apoio a venezuelanos.** Disponível em: ><https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/23/debatedores-pedem-continuidade-da-operacao-acolhida-de-apoio-a-venezuelanos><. Acesso em: 3 abr. 2025.

TCHOE, Manuela Marques. Imigrantes e países de acolhida: integração não é assimilação. **MigraMundo**, 21 jan. 2020. Disponível em: ><https://migramundo.com/imigrantes-e-paises-de-acolhida-integracao-nao-e-assimilacao/><. Acesso em: 21 fev. 2025.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Crise migratória venezuelana no Brasil.** Disponível em: ><https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil><. Acesso em: 24 fev. 2025.