

# A questão dos refugiados venezuelanos no Brasil: uma ameaça à soberania nacional?

Orlando Mattos Sparta de Souza\*

## Introdução

Após a II Guerra Mundial (II GM), ocorreu grande esforço entre os Estados para a criação de uma organização cujo objetivo máximo era o de evitar novo conflito bélico e, conseqüentemente, promover a paz e o desenvolvimento mundial. Diante dessa perspectiva mais globalizada, 50 nações<sup>1</sup> se juntaram e criaram, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), que estabeleceu uma administração internacional para discutir problemas e encontrar soluções que beneficiem toda a humanidade. Em seu documento de origem, a Carta das Nações Unidas, pode-se ler a preocupação com os direitos do indivíduo:

[...] reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. (ONU, 1945, p. 3)

No mesmo sentido, diante do deslocamento de milhões de refugiados que cruzaram as fronteiras internacionais para fugir das atrocidades dos combates da II GM, a ONU estabeleceu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), agência responsável por desenvolver uma convenção internacio-

nal que garantisse a proteção aos refugiados (SOUZA, 2021). No ano de 2001, diante das crises humanitárias e intervenções militares ocorridas na década de 1990<sup>2</sup>, a ONU estabeleceu o conceito de *responsabilidade de proteger* (R2P) a fim de regular as intervenções nos países que não respeitam os direitos humanos (ICISS<sup>3</sup>, 2001).

Com o final da Guerra Fria, no início dos anos de 1990, o processo de globalização ficou mais latente e passou a impactar diretamente nas decisões dos Estados. O fortalecimento de uma governança global legitimada pelo direito internacional comprometeu os princípios de autogovernança e de soberania das nações por meio dos tratados e convenções internacionais. A liberdade de ação que cada país possui para tratar de seus assuntos internos passou a ser vigiada por nova estrutura internacional que dá margem a intervenção externa caso haja quebra das regras estabelecidas ou mau gerenciamento pelos Estados de crises diversas, como a questão dos refugiados (ANGHIE, 2004; HARDT; NEGRI, 2001; ZAUM, 2007).

Segundo Kaufman (2008), o aumento migratório considerável pode ser visto como ameaça à segurança internacional tanto do ponto de vista da proteção aos refugiados quanto da soberania do Estado que os recebe. Ou, de acordo com Bali (2005), o grande fluxo de refugiados traz sérias ameaças à segurança interna dos Estados, das sociedades e dos indivíduos, pois considera que os refugiados trazem consigo a instabilidade do seu território, como agitações sociais e políticas, além

\* TC Inf (AMAN/2000, EsAO/2009, ECEME/2018). Doutor em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos/ECEME (2021) e Pós-doutor em Defesa pela Universidade Complutense de Madrid (2022). Atualmente, é instrutor na ECEME.

de turbulências, podendo, por vezes, passar esses conflitos para o país anfitrião.

Nesse cenário mundial, o Brasil se viu diante de um novo desafio diante uma onda de venezuelanos<sup>4</sup>, que, diariamente, cruzam a fronteira brasileira em busca de acolhimento. Esse desafio é proteger os solicitantes de refúgio e os refugiados de acordo com as convenções internacionais e, ao mesmo tempo, garantir a segurança dos cidadãos brasileiros, tendo em vista que as cidades de Pacaraima/RR, porta de entrada dos refugiados venezuelanos, e de Boa Vista/RR, capital do Estado de Roraima, não apresentam infraestrutura de segurança pública, de moradia, de garantia de emprego ou de saúde pública suficientes para recepcionar os mais de 778.000 venezuelanos, juntamente com os seus habitantes (R4V, 2022; SOUZA, 2021).

Assim, este trabalho visa analisar se o acolhimento dado aos refugiados venezuelanos pelo Brasil pode ser alvo de uma intervenção internacional, tendo o seguinte questionamento: até que ponto o direito internacional dos refugiados pode interferir na soberania do Brasil?

O primeiro capítulo abarcará um breve estudo sobre soberania, governança e sua relação com o direito internacional, o qual pode ser incisivo quanto a intervenção externa. No segundo capítulo, o trabalho apresentará a questão da *responsabilidade de proteger* e a intervenção, visando estudar a utilização desse instituto pela comunidade internacional. O terceiro capítulo tratará das normas internacionais sobre refugiados e a suas recepções no regime interno, bem como leis nacionais sobre o assunto. O quarto capítulo apresentará breve situação dos refugiados em Roraima, bem como a nova lei de assistência humanitária. A conclusão refletirá a análise sobre a possibilidade ou não da ameaça à soberania brasileira frente ao acolhimento dos refugiados venezuelanos.

## Soberania no cenário internacional

A partir de 1648, o Tratado de Vestfália transformou o Estado territorial em uma pedra basilar do sistema dos Estados modernos. Nesse aspecto, a ideia

moderna de soberania foi baseada nesses Estados territoriais, que tinham como premissa um poder centralizado com autoridade para legislar e fazer cumprir as suas leis no âmbito de seu território (MORGENTHAU, 2003). Na comunidade internacional, soberania é entendida como o reconhecimento da reivindicação de um Estado de exercer sua autoridade sobre um território claramente definido (WALKER, 1991).

Segundo Scholte (2005), porém, existem muitos debates sobre a governança exercida pela comunidade internacional no mundo globalizado, que dizem respeito à soberania do Estado. Um primeiro ponto de vista defende que a globalização privaria o Estado de exercer sua soberania na plenitude, diminuindo ou até mesmo extinguindo o seu poder decisório. No sentido oposto, outro entendimento é que o processo de globalização não atinge o Estado soberano, podendo ele, a qualquer momento, livrar-se das relações globais que porventura limitassem sua autonomia. Por último, em meio termo, existe a perspectiva de mudança do caráter do Estado para se adequar à globalização sem resultar em ameaça à sua soberania.

Para Morgenthau (2001), há redução da soberania quando se tem um sistema de direito internacional forte, eficiente e centralizado, que pode impor restrições legais aos Estados, mesmo que estes sejam soberanos o suficiente dentro de seu território. Por outro lado, a descentralização da ordem legal enfraquece o sistema internacional de duas maneiras: a primeira só atinge os Estados que consentiram que as normas internacionais fizessem parte de seu cabedal jurídico; e a segunda se refere à ambiguidade das normas e suas diversas condicionantes e reservas, que resulta em seu enfraquecimento e admitindo aos Estados amplo direito de liberdade.

Em contrapartida, Hardt e Negri (2001) afirmam que a soberania assumiu nova forma, com a presença de uma série de organismos nacionais e supranacionais, unidos por regra única e seguindo a mesma lógica de descentralização e desterritorialização do geral, administrando entidades híbridas, hierárquicas, flexíveis e realizando permutas por meio de estruturas de comando reguladoras.

Nesse aspecto, a soberania teve redução em sua importância, tendo em vista que as tomadas de decisão passaram a ser realizadas por um conglomerado de Estados-nação, organizações intergovernamentais, complexos regionais, organizações não governamentais e regimes e redes informais. Assim, o sistema passou a contar com novos canais para a interpretação do direito nacional e internacional por meio de decisões judiciais, novas legislações e ações executivas (KOH, 1997).

A ONU, como exemplo recente, reacendeu essa ordem jurídica internacional como órgão supranacional que tem a capacidade de definir novas normas efetivas em escala global. Esse papel jurídico desempenhado pela organização ressalta a decadência dos Estados-nação no contexto internacional. Apesar desse poder, a ONU reconhece a soberania dos Estados individuais e, portanto, concentra as noções do direito internacional baseando-se em pactos e tratados (HARDT; NEGRI, 2001).

O Estado, ao decidir seguir as normas internacionais, recebe o reconhecimento formal como membro da sociedade internacional e a possibilidade de dialogar com diversos atores para proteger seus interesses. Por outro lado, entretanto, se não seguir a norma firmada, está sujeito à punição. A mais invasiva forma de punição seria a intervenção, que se constitui na interferência de um Estado ou ator nos assuntos de outro Estado e que, muitas vezes, ocorre por razões humanitárias (HENDERSON, 2010).

De acordo com as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, dos tratados e regulamentos emitidos pelas administrações internacionais, pode-se identificar que a intervenção ocorre por propósitos sociais em que o indivíduo é visto como estando sob ameaça e sem o exercício de uma autoridade. Em casos como esses, são acionadas as missões de manutenção da paz e segurança e da proteção e promoção dos direitos humanos e da democracia (ZAUM, 2007).

Assim, a soberania não significa mais liberdade da interferência externa, controle territorial ou autonomia governamental, mas o engajamento em relações internacionais como membros de regimes internacionais, a fim de não ter diminuído seu *status* por meio da perda de reputação no cenário mundial (KOH, 1997).

Dessa maneira, os limites percebidos da soberania do Estado, bem como as motivações, os sucessos e os fracassos perante a adoção e o reconhecimento de intervenções humanitárias fizeram com que a comunidade internacional estudasse nova maneira de garantir a proteção humana caso o Estado não a garanta, criando, assim, o conceito da *responsabilidade de proteger* (DIAS, 2011), que será abordada a seguir.

## Responsabilidade de proteger e as intervenções humanitárias

Além dos interesses geopolíticos e geoeconômicos, a linguagem do humanitarismo tem servido de base para justificar intervenções coercitivas de toda sorte por parte de entidades internacionais de maneira seletiva e arbitrária (ABDENUR; SOCHACZEWSKI, 2016). Um caso emblemático foi a Guerra de Kosovo, em 1999, quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) alegou questões morais e humanitárias para justificar as suas ações militares sobre a área em conflito, mesmo não tendo o consentimento do Conselho de Segurança da ONU (ICISS, 2001).

Em virtude da falta de normas, tratados ou convenções que regulem as intervenções humanitárias, a comunidade internacional passou a questionar a correlação entre o uso da força e a necessidade da proteção dos direitos humanos. Historicamente esse tipo de intervenção tem se mostrado necessária. O ex-secretário da ONU Kofi Annan solicitou a elaboração de um dispositivo para responder à violação dos direitos humanos que fosse de consenso comum. Como resposta, no ano de 2001, foi elaborada a doutrina da *responsabilidade de proteger* (R2P) (JUBILUT, 2007), a qual vem sendo o principal arcabouço normativo para intervenções em países considerados instáveis quanto a questão humanitária.

A doutrina da R2P é considerada a mais recente evolução para as questões de intervenção humanitária, porém vem sendo severamente criticada por conta da sua aplicação seletiva, levando a que alguns países questionem a politização dos problemas humanitários para o emprego do uso da força e, conseqüentemente,

na redução da soberania estatal (WHITTALL; REIS; DEUS, 2016; ABDENUR; SOCHACZEWSKI, 2016).

Diferentemente dos anos da Guerra Fria, quando a soberania de um Estado legitimava suas ações perante a ONU e impunha uma limitação das intervenções humanitárias por parte da comunidade internacional, atualmente a multipolaridade tem reduzido o poder individual do Estado e, conseqüentemente, seu poder soberano. Soma-se a esses aspectos o envolvimento de atores não estatais que corroboram a formulação de regras para a implementação do conceito da R2P (DIAS, 2011).

A ICISS (2001), na elaboração da R2P, preocupou-se em tratar da questão de soberania. Um primeiro aspecto (aspecto externo) diz respeito a aceitar a soberania de outros Estados na tomada de suas decisões; um segundo aspecto (aspecto interno) trata do respeito à dignidade e aos direitos básicos das pessoas, ou seja, garantir a soberania do indivíduo. De maneira geral, a ONU tem como princípio básico que a primeira responsabilidade de proteção é do Estado em que ocorre a crise, a fim de evitar interferência em sua soberania (respeitando o aspecto externo). Havendo, porém, o entendimento de que a soberania do indivíduo (aspecto interno) está sendo afetada, abrem-se as discussões sobre uma possível intervenção por propósitos humanitários.

Jubilut (2007) apresenta três benefícios que a R2P trouxe. Inicialmente, as ações de intervenção estariam vocacionadas para proteger indivíduos que tivessem seus direitos violados, e não a soberania dos Estados envolvidos. Outro apontamento é que a atuação da intervenção não seria somente para a solução de uma crise humanitária, mas também haveria ações preventivas para evitar esse tipo de crise e ações voltadas para o pós-conflito. E, por último, é que se eliminariam as discussões prévias sobre argumentos contrários à intervenção.

A nova concepção da R2P ficou, então, dividida em três novas visões: as ações preventivas, as ações propriamente ditas e as ações pós-conflito. As ações preventivas se resumem à responsabilidade de prevenir, ou seja, ações para evitar que a crise humanitária se instale em determinado Estado. Em segundo escopo,

a responsabilidade de reagir, havendo o ato da intervenção propriamente dita, de caráter militar, perante uma ofensa aos direitos humanos; e, por fim, a responsabilidade de reconstruir, com ações posteriores a uma crise humanitária a fim de evitar que ela volte a se instalar em determinado Estado (JUBILUT, 2007; ICISS, 2001).

Dessa forma, a R2P não é unanimidade entre os Estados e as discussões sobre sua implementação ainda persistem. O ponto-chave é evitar a manipulação do princípio da soberania já consolidado no Direito Internacional, mesmo diante de violações dos direitos humanos, ou seja, a não aceitação da substituição da soberania estatal pela soberania do indivíduo, pois, para muitos países, isso reflete o aumento de interferência externa em seus assuntos internos (JUBILUT, 2007; DIAS, 2011, p. 62).

## Normas internacionais e nacionais sobre refugiados

A constante disputa entre os Estados em busca de benefícios no cenário mundial é regida por contratos, convenções e tratados, que podem ser bilaterais ou multilaterais. Esse espaço internacional em que essas normas tramitam é caracterizado por uma sociedade internacional constituída, basicamente, pela formação voluntária entre os Estados, e não por uma cooperação natural.

No ordenamento jurídico internacional, essa sociedade é composta por Estados independentes e soberanos, sem carecer de um poder supraestatal para coordenar suas ações, pois esse fator limitaria seus direitos. Assim, nos tratados internacionais, cada Estado precisa voluntariamente expressar seu consentimento em comprometer-se em seguir determinada norma do direito internacional (NASSER, 2006).

Esse fator reflete, por vezes, a redução da soberania em benefício dessa cooperação internacional, especialmente para os Estados com menor influência, que se tornam membros pelo simples fato de que sua assinatura lhes permitirá participar mais ativamente das relações internacionais ou ter mais força nas

negociações dentro das organizações internacionais (MELLO, 2000).

Internamente, os Estados seguem duas teorias quanto à execução do Direito Internacional: a *Teoria Dualista* – que sugere que o direito internacional e o direito interno são independentes e, para que o direito internacional valha, é necessário que seja transformado em uma norma de direito interna. E a *Teoria Monista* – que se divide em dois pensamentos: 1) a primazia de que o direito internacional age sobre o direito interno, 2) a primazia de que o direito interno prevalece perante o direito internacional (REZEK, 2011; MEDEIROS, 2015).

Nesse escopo, o principal tratado sobre refugiados foi criado pelo ACNUR, que elaborou a Convenção de 1951 e, mais tarde, a sua atualização, o Protocolo de 1967, que dizem respeito a direitos e deveres de refugiados e dos Estados contratantes (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Essas convenções foram importantes dispositivos, pois os direitos do indivíduo eram convencionados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que cobria apenas os direitos das pessoas, sua dignidade e de ter um Estado como asilo. Em contrapartida, não cobria os deveres dos Estados em conceder e dar asilo às pessoas perseguidas (JUBILUT, 2007a).

No Brasil, desde 1977 e confirmado pela CF/1988, o Supremo Tribunal Federal julgou que o sistema legal do país utiliza o conceito dualista moderado para receber tratados internacionais, ou seja, leis internas e convenções internacionais não se comunicam. Sendo assim, há a necessidade de uma lei interna para receber e fazer valer um tratado internacional (BINENBOJM, 2000; MEDEIROS, 2015).

No contexto dos refugiados, o governo brasileiro assinou a Convenção de 1951 em 15 de julho de 1952. Em 15 de novembro de 1960, depositou a ratificação desse dispositivo com duas reservas: a primeira sobre o artigo 15, que trata do direito de associação; e a segunda sobre o artigo 17, que trata do emprego assalariado. Somente depois de oito anos, com o Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, a Convenção de 1951 foi recebida de acordo com a legislação brasileira. Ainda nesse decreto, o Brasil escolhe considerar

os “eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” como “eventos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951” (BRASIL, 1961).

Consequentemente, a Lei dos Refugiados não foi muito utilizada no Brasil por causa da limitação geográfica. Essa reserva foi rompida com o Decreto nº 98.602, de 29 de dezembro de 1989, que alterou para “eventos ocorridos na Europa e em outros lugares antes de 1º de janeiro de 1951” (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Em 1972, com o Decreto nº 70.946, de 7 de agosto, o governo brasileiro aceitou o Protocolo de 1967, depositando-o em 7 de abril de 1972 (BRASIL, 1972). Somente em 1990, com o Decreto nº 99.757, de 29 de novembro, as reservas dos artigos 15 e 17 foram removidas e a Convenção de 1951 passou a ser integralmente cumprida (BRASIL, 1990).

Finalmente, com o suporte técnico do ACNUR, em 1997, foi elaborada a Lei nº 9.474, de 22 de julho (Lei 9.474/1997), que definiu a implementação pelo Brasil da Convenção de 1951, seguindo as diretrizes da Carta Magna brasileira (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Segundo Souza (2021, p. 92), o alinhamento do tema sobre refugiados com a CF/1988 pode ser observado no artigo 1º, subseção III, que trata da “dignidade da pessoa humana”; no artigo 3º, subseção IV, que traz como objetivos a promoção do “bem-estar de todos, sem prejuízo de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; no artigo 4º, subseção II, que tem como princípio a “prevalência dos direitos humanos”; e no artigo 5º, que traz a igualdade entre estrangeiros e brasileiros quando apresenta:

Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. (BRASIL, 1988)

O primeiro aspecto da Lei 9.474/1997 foi a escolha do conceito de *refugiado*, que usa o conceito expandido, compilando as definições da Convenção de 1951, da

Convenção de 1969 sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África e da Declaração de Cartagena de 1984 (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011). Assim, o artigo 1º da Lei 9.474/1997 traz o conceito de refugiado como prescreve a Convenção de 1951, acrescido de uma nova subseção, que diz que refugiado é qualquer indivíduo que, “devido a graves e generalizadas violações de direitos humanos, é forçado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997).

No artigo 7º, a Lei 9.474/1997 trata sobre a entrada em território brasileiro, permitindo que qualquer indivíduo pode manifestar desejo de solicitar refúgio a qualquer autoridade de imigração a qualquer momento. O parágrafo 1º, inclusive, mostra a impossibilidade de deportação daqueles que solicitam refúgio, devido ao princípio de *non-refoulement*, que

proíbe os Estados de devolver um refugiado ou requerente de asilo a territórios onde haja risco de que sua vida ou liberdade seja ameaçada por questões de raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social específico ou opinião política. (BETHLEHEM; LAUTERPACHT, 2003, p. 89)

Outra questão essencial, tratada pela Lei 9.474/1997, diz respeito aos seu artigo 8º, que considera que a entrada irregular não impedirá a possibilidade de estrangeiros solicitarem refúgio. Note-se que, seguido pelo artigo 10º, os procedimentos por entrada ilegal ou irregular serão suspensos até a conclusão da requisição de refugiado (JUBILUT, 2007a).

A Lei 9.474/1997, ainda, criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) sob a observância do Ministério da Justiça (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011), e seus poderes estão escritos no artigo 12º. Três deles são muito importantes: examinar o requerimento e declarar o reconhecimento, em primeira instância, do *status* de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias para uma assistência eficaz de proteção e apoio legal aos refugiados; e aprovar instruções normativas esclarecendo a execução da própria lei (BRASIL, 1997).

Em seus textos finais, a Lei 9.474/1997 afirma que a lei deve ser interpretada de acordo com a Declaração

Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e quaisquer disposições relevantes de um instrumento internacional de proteção dos direitos humanos.

## Os venezuelanos e a crise humanitária no Brasil

O aumento substancial da entrada de venezuelanos em território brasileiro, a partir de 2016, tem influenciado as questões social e econômica do Estado de Roraima, sobretudo em suas duas principais cidades: Pacaraima, fronteira com a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén e principal porta de entrada de venezuelanos no Brasil; e Boa Vista, capital do estado e destino de muitos refugiados por ter melhor condições estruturais para receber maior número de pessoas.

Pelos dados do IBGE (2018) e de acordo com Souza *et al.* (2021), ambas as cidades sofrem com problemas de infraestrutura e dependem de aproximadamente 80% de recursos externos para complementar suas receitas, há falta de moradia, a saúde pública é precária e os leitos hospitalares não são suficientes para a população das cidades, a insegurança tem aumentado, as condições sanitárias são ruins e a taxa de desemprego ainda é um fator que preocupa os cidadãos locais.

Devido a esses fatores e ao aumento da população local pela chegada em massa dos venezuelanos, as cidades de Pacaraima e Boa Vista têm sofrido com a maximização dos problemas já existentes, o aumento da favelização e o surgimento de um sentimento xenofóbico (ONUBR, 2018; OLIVEIRA, 2018). Essa situação levou o governo federal a editar, em fevereiro de 2018, uma medida provisória (MP 820/2018) para dar base legal à realização do auxílio à crise humanitária instalada no Estado de Roraima, e dois decretos: o 9.285, que reconhece a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, e o 9.286, que cria um comitê para tratar do acolhimento dos vulneráveis (BRASIL, 2018b).

A medida provisória se converteu na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que, basicamente, diz respeito à assistência emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade motivada por crises humanitárias. Essa lei

reúne em um conselho diversos ministérios para ajudar a pensar soluções para os problemas enfrentados, além de prever o apoio ao indivíduo em situação de vulnerabilidade, como assistência social, saúde, proteção dos direitos humanos, moradia, oferecimento de atividades educacionais, segurança pública e infraestrutura.

Para o cumprimento das leis e decretos estabelecidos, o Ministério da Defesa instituiu duas operações: uma vocacionada ao apoio logístico aos venezuelanos – a Operação Acolhida – e outra preocupada com a segurança na fronteira brasileira – a Operação Controle.

A Operação Acolhida está sob a coordenação do Exército Brasileiro (EB) e conta com a participação de diversos ministérios e o apoio de diferentes organizações, sendo conduzida sob a égide de três eixos principais: o *ordenamento da fronteira* – que organiza a chegada dos venezuelanos desde a recepção até a regularização migratória; o *acolhimento dos refugiados* em 13 diferentes abrigos temporários – que dá ao venezuelano teto, alimento e acesso à saúde; e a *interiorização* – que visa desafogar o Estado de Roraima do aumento populacional, transportando os refugiados venezuelanos para outras cidades brasileiras (FRANCHI, 2019; SOUZA, 2021).

A Operação Controle está sob a coordenação da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Boa Vista, e tem como objetivo elevar a segurança da faixa de fronteira, intensificar o controle dos refugiados e direcioná-los aos centros de recepção, ajudando no processo de interiorização (FRANCHI, 2019; SOUZA, 2021).

Apesar de a Lei 9.474/97 ter muitos aspectos humanitários que projetam o Brasil para a vanguarda nos assuntos de refugiados (JUBILUT, 2007b), no caso do movimento migratório dos venezuelanos, o governo brasileiro, inicialmente, não os reconheceu como *refugiados*, pois o entendimento do CONARE era de que a migração tinha caráter econômico, e não humanitário (SOUZA, 2021).

Por conta desse fato, o Conselho Nacional de Migração (CNIg), seguindo o que foi realizado com os refugiados haitianos, emitiu uma resolução que permitia conceder aos venezuelanos um visto temporário de caráter humanitário. Essa resolução foi utilizada até ser

sancionada a nova Lei de Migração – Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei 13.445/2017), que abandona a ideia do antigo Estatuto do Estrangeiro, de que o estrangeiro é uma ameaça à segurança nacional, e estabelece direitos e deveres do migrante e dos estrangeiros visitantes. Apesar de esta nova lei não prejudicar a aplicação das normas do refugiado, consolidou o *princípio da assistência humanitária*, que foi utilizado como complemento da Lei 9.474/1997. Em contrapartida, os benefícios da lei fizeram aumentar ainda mais o fluxo de refugiados venezuelanos, colapsando os serviços públicos.

O artigo 14 da nova lei estabelece as condições para obter um visto temporário. Uma das hipóteses é a sua concessão para assistência humanitária. No parágrafo 3º do mesmo artigo, o conceito de visto temporário para assistência humanitária é expresso da seguinte maneira:

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2017a)

A Lei 13.445/2017 serviu como uma segunda forma de proteção humanitária ao permitir a legalização da permanência do migrante venezuelano no Brasil e dar a ele a assistência necessária para que pudesse ter uma melhor condição de vida, mesmo em caráter temporário, até a mudança de entendimento do CONARE, em 2019, quando passou a reconhecer os venezuelanos como refugiados (SOUZA, 2021).

## Conclusão

Como foi visto, o Estado soberano aos moldes do Tratado de Vestfália vem se modificando para poder se adaptar à globalização, dar ouvidos à voz da comunidade internacional e seguir as normas e princípios do direito internacional, que, atualmente, focam nos acontecimentos mundiais que possam afetar o indiví-

duo e os direitos humanos. A fim de preservar a dignidade da pessoa humana, a ONU estabeleceu projeto que permite à comunidade internacional discutir a intervenção em um Estado que porventura esteja negligenciando a proteção aos direitos humanos – a *responsabilidade de proteger*.

É nesse contexto que o Brasil, em 2016, começou a receber os refugiados venezuelanos que chegavam em massa por conta dos problemas socioeconômicos vividos em seu país de origem. Desse acolhimento, dois fatos levantados podiam ter sido considerados, pela comunidade internacional, uma afronta à proteção do indivíduo e plausível de uma intervenção:

1) o não reconhecimento do *status* de refugiado ao venezuelano pelo Estado brasileiro, transformando-os de vítimas humanitárias a migrantes irregulares, que estariam sujeitos a retornar à falta de perspectiva de seu país de origem ou a viver no Brasil irregularmente sem os direitos básicos para sobrevivência, como saúde, moradia, alimentação etc.;

2) crescente insatisfação da população brasileira nas cidades de Roraima, a partir do aumento desordenado de venezuelanos, que iniciou um processo de não aceitação do migrante por estes terem potencializado os problemas dos serviços públicos e de segurança pública.

A resposta do governo brasileiro a esses dois fatos foi rápida. Na primeira situação – a não concessão do *status* de refugiado –, o CNIg passou a conceder visto temporário de caráter humanitário para regularizar a permanência dos venezuelanos em território brasileiro e possibilitar a eles o acesso aos serviços públicos e, posteriormente, essa resolução serviu de inspiração para a nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 –, que consolidou o “visto humanitário”.

Os benefícios da nova lei resultaram no segundo fato – o aumento considerável e desordenado de refugiados nas cidades de Roraima. O caos obrigou o governo brasileiro a criar leis e estabelecer decretos de caráter emergencial, como forma de apoiar Roraima e evitar que suas cidades entrassem em colapso. Esses documentos declararam a vulnerabilidade do venezuelano e possibilitaram a criação e a execução da **Operação Acolhida** – de caráter humanitário e que ordenou a recepção dos venezuelanos na fronteira, deu-lhes abrigos provisórios, alimentação e saúde e possibilitou a sua transferência para outras cidades brasileiras – e a **Operação Controle** – de segurança da fronteira, que canalizou a entrada irregular do venezuelano para os postos de entrada estabelecidos pela Operação Acolhida.

Essas resoluções do governo frente ao novo desafio de recepção em massa de refugiados mostram para a comunidade internacional a competência do Brasil sobre o assunto e sua plena capacidade de adaptação e de resolução dos problemas internos sem a necessidade de intervenção externa, corroborando o entendimento da ONU de que o primeiro a promover a solução dos problemas internos é o próprio Estado, e assim assegurar sua soberania.

O Brasil está em uma posição relativamente tranquila em relação à questão dos refugiados venezuelanos e de não ter sua soberania ameaçada, sobretudo pelo princípio da *responsabilidade de proteger* (no seu caráter de responsabilidade de reagir), por todas as ações que tem feito até o presente momento, seguindo as convenções internacionais e seus tratados, criando leis que apoiam as pessoas que vivenciam crises humanitárias e tendo ações diretas dos seus ministérios para solucionar o grave problema dos refugiados venezuelanos. 

---

## Referências

ABDENUR, Adriana Erthal; SOCHACZEWSKI, Monique. O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro, 2016.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BALI, Seta. Population Movements. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008. p. 468-482.

BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion. In FELLER, Erika; TURK, Volker; NICHOLSON, Frances (edits). **Refugee Protection in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p.87-181.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jun 2017.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm). Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago 1972. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D70946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm). Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99757.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm). Acesso em: 15 jun 2018.

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.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 5ª edição**. 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 8 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 6ª edição**. 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 8 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 7ª edição**. 2022. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 8 nov 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/meddaprovistoria-820-15-fevereiro-2018-786169-publicacaooriginal-154863-pe.html>. Acesso em: 23 jun 2018.

DIAS, Guilherme M. Responsibility to protect: new perspectives to an old dilemma. In: **International Law: contemporary issues and future developments**. [S. l.]: Sanford R. Silverburg, 2011.

EB. Operações em Roraima visam à coordenação e à segurança de venezuelanos que fogem da crise. **EB, 15 de março 2018**. Disponível em: [http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacoes-em-roraima-visam-a-coordenacao-e-a-seguranca-de-venezuelanos-que-fogem-da-crise-humanitaria](http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacoes-em-roraima-visam-a-coordenacao-e-a-seguranca-de-venezuelanos-que-fogem-da-crise-humanitaria). Acesso em: 23 jun 2018.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**. 2017. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadasbrasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf>. Acesso em: 1º mar 2022.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HENDERSON, Conway W. **Understanding international law**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

KAUFMAN, Stuart J. Ethnic Conflict. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008. p. 200-215.

IBGE. **Por cidades e estados**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=14>. Acesso em: 16 jun 2018.

ICISS. **The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Center, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A legitimidade da não intervenção em face das resoluções do Conselho de Segurança da Organização da Nações Unidas**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007c.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007b. 240p.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. 2007a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-nobrasil.pdf>. Acesso em: 3 jun 2018.

KOH, Harold Hongju. Why do nations obey international law? **The Yale Law Journal**, [S. l.], v. 106, p. 2599-2659, 1997.

LOESCHER, Gil; BETTS, Alexander; MILNER, James. **The United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR): the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**. New York: Routledge, 2008.

MEDEIROS, Fábio Andrade. Monismo e dualismo no direito internacional e a jurisprudência do supremo tribunal federal sobre a incorporação dos tratados de direitos humanos ao ordenamento jurídico nacional. In: **Direito Internacional dos Direitos Humanos III**. [S. l.]. 2015, p. 281-295.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1. v., 2. ed., 2000.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato da edição revisada por Kenneth W. Thompson. Brasília-DF: UnB, 2003. 1152 p.

NASSER, Salem Hikmat. Os limites do direito internacional face à política. **Cenário Internacional**, ano 8, v. 1, 2006, p. 70-81.

OLIVEIRA, Neidiana. Imigrantes venezuelanos transformam Praça Simón Bolívar em 'minifavela'. **RORAIMA em tempo**, 26 de março 2018. Disponível em: <http://roraimaemtempo.com/imigrantes-venezuelanos-transformam-praca-simon-bolivar-em-minifavela/>. Acesso em: 23 jun 2018.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 2 jul 2018.

ONUBR. Falta de serviços para atender venezuelanos em Roraima tem impacto ambiental. **ONUBR**, 12 de abril 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/falta-de-servicos-para-atender-venezuelanos-em-roraima-tem-impacto-ambiental/>. Acesso em: 23 jun 2018.

R4V. **Informe de migração venezuelana** – setembro de 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/informe-de-migracao-venezuelana-setembro-2022>. Acesso em: 8 nov 2022.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo, 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHOLTE, Jan Aart. **Globalization: a critical introduction**. 2 ed. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

SOUZA, Orlando Mattos Sparta de. **O aumento do fluxo de migrantes forçados no Brasil como desafio para a preservação da Defesa Nacional no século XXI**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

SOUZA, Orlando Mattos Sparta de; SPARTA, Danielle Morais Bourguignon; ALVES, Leonardo de Andrade. Peacetime planning: the question of Venezuelan refugees in Brazil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 20, p. 164-191, 2021.

WALKER, Robert B. J. State sovereignty and the articulation of political space/time. **Millennium – Journal of International Studies**, [S. l.], v. 19-20, n. 8, p. 444-461, 1991.

WHITTALL, Jonathan; REIS, Renata; DEUS, Susana de. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergência. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro, 2016.

ZAUM, Dominik. **The sovereignty paradox: the norms and politics of international Statebuilding**. New York: Oxford University Press, 2007.

---

## Notas

<sup>1</sup> Atualmente conta com 193 Estados-membros.

<sup>2</sup> Somália em 1992-1993, Ruanda em 1994, Bósnia em 1995 e Kosovo em 1999.

<sup>3</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty.

<sup>4</sup> Desde 2015, há aumento nas solicitações de refúgio pelos venezuelanos. Em 2015 foram 822 e em 2019 chegou a 53.713 pedidos. Mesmo com o fechamento das fronteiras entre Brasil e Venezuela durante a pandemia da Covid-19, as solicitações de 2020 e 2021 foram altas, respectivamente, de 17.385 e 22.856 (BRASIL, 2020, 2021, 2022).