

**MIGRAÇÃO VENEZUELANA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA:  
a operação Acolhida e as tensões jurídico-territoriais**

*VENEZUELAN MIGRATION IN THE BRAZILIAN AMAZON:  
operation Acolhida and legal-territorial tensions*

**MIGRATION VÉNÉZUÉLIENNE EN AMAZONIE BRÉSILIENNE:  
l'opération Acolhida et les tensions juridico-territoriales**

THEVENIN, Talita Benaion Bezerra.

**Talita Benaion Bezerra Thevenin**

tatabenayon@gmail.com

Universidade Federal da Bahia

Revista Presença Geográfica

Fundação Universidade Federal de Rondônia

ISSN-e: 2446-6646

Periodicidade: Fluxo contínuo

vol. 12, núm. 1, 2025

rpgeo@unir.br

*Recepção: 28 de agosto de 2024*

*Aprovação: 03 de abril de 2025*

**RESUMO:** A intensificação da crise econômica, política e social na Venezuela desencadeou um expressivo fluxo migratório em direção ao Brasil, com impactos particularmente significativos na Amazônia brasileira, sobretudo nos estados de Roraima e Amazonas. Nesse contexto, o presente artigo analisa a migração venezuelana a partir da implementação da Operação Acolhida, considerando suas implicações jurídico-territoriais e os desafios associados às políticas de acolhimento. Inicialmente, examinam-se os fatores estruturais do deslocamento populacional e os fundamentos do regime internacional de proteção aos refugiados, com destaque para os marcos normativos incorporados pelo ordenamento

jurídico brasileiro. Em seguida, discute-se a evolução da legislação migratória nacional, com ênfase na Lei de Migração e na atuação do Conselho Nacional para Refugiados (Conare), articulando esses dispositivos às práticas operacionais da Operação Acolhida. O estudo enfatiza as tensões decorrentes da implementação dessas políticas em territórios de fronteira e em áreas urbanas de alta concentração migratória, como Manaus e Boa Vista, evidenciando limites relacionados à capacidade institucional, à integração socioeconômica e à gestão territorial. A partir de abordagem crítica, avalia-se a efetividade das estratégias de acolhimento na promoção de inserção digna dos migrantes, propondo reflexões sobre o aprimoramento das políticas públicas diante das especificidades regionais amazônicas. Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental.

**Palavras-chave:** Migração venezuelana; Amazônia brasileira; Operação Acolhida; Tensões jurídico-territoriais; Políticas de acolhimento.

**ABSTRACT:** The intensification of the economic, political, and social crisis in Venezuela has triggered a significant migratory flow toward Brazil, with particularly strong impacts in the Brazilian Amazon, especially in the states of Roraima and Amazonas. In this context, this article analyzes Venezuelan migration through the implementation of Operação Acolhida (Operation Welcome), considering its legal-territorial implications and the challenges associated with reception policies. Initially, the study examines the structural drivers of population displacement and the foundations of the international refugee protection regime, highlighting the normative frameworks incorporated into the Brazilian legal system. It then discusses the evolution of national migration legislation, with emphasis on the Migration Law and the role of the National Committee for Refugees (CONARE), articulating these instruments with the operational practices of Operação Acolhida. The analysis emphasizes the tensions arising from the implementation of these policies in border territories and in urban areas with high migrant concentration, such as Manaus and Boa Vista, highlighting limitations related to institutional capacity, socioeconomic integration, and territorial management. Based on a critical approach, the study evaluates the effectiveness of reception strategies in promoting the dignified inclusion of migrants and proposes reflections on improving public policies in light of the specificities of the Amazon region. Methodologically, the research is based on bibliographic review and documentary analysis.

**Keywords:** Venezuelan migration; Brazilian Amazon; Operação Acolhida; Legal-territorial tensions; Reception policies.

**RÉSUMÉ:** L'intensification de la crise économique, politique et sociale au Venezuela a engendré un flux migratoire significatif vers le

Brésil, avec des impacts particulièrement marqués en Amazonie brésilienne, notamment dans les États de Roraima et de l'Amazonas. Dans ce contexte, cet article analyse la migration vénézuélienne à partir de la mise en œuvre de l'Operação Acolhida, en considérant ses implications juridico-territoriales et les défis associés aux politiques d'accueil. Dans un premier temps, l'étude examine les facteurs structurels du déplacement de population ainsi que les fondements du régime international de protection des réfugiés, en mettant en évidence les cadres normatifs intégrés à l'ordre juridique brésilien. Ensuite, elle analyse l'évolution de la législation migratoire nationale, en mettant l'accent sur la Loi de migration et le rôle du Comité national pour les réfugiés (CONARE), en articulant ces dispositifs aux pratiques opérationnelles de l'Operação Acolhida. L'analyse met en évidence les tensions résultant de la mise en œuvre de ces politiques dans les territoires frontaliers et dans les espaces urbains à forte concentration migratoire, tels que Manaus et Boa Vista, révélant des limites liées à la capacité institutionnelle, à l'intégration socio-économique et à la gestion territoriale. À partir d'une approche critique, l'étude évalue l'efficacité des stratégies d'accueil dans la promotion d'une insertion digne des migrants et propose des pistes de réflexion pour l'amélioration des politiques publiques face aux spécificités régionales de l'Amazonie. D'un point de vue méthodologique, la recherche repose sur une revue bibliographique et une analyse documentaire.

**Mots-clés:** Migration vénézuélienne; Amazonie brésilienne; Operação Acolhida; Tensions juridico-territoriales; Politiques d'accueil.

## INTRODUÇÃO

A intensificação da crise econômica, política e social na Venezuela, sobretudo a partir de meados da década de 2010, desencadeou um dos mais significativos fluxos migratórios contemporâneos na América do Sul, com impactos diretos sobre os países vizinhos. No caso brasileiro, esse processo assume contornos territoriais específicos na Amazônia, especialmente nos estados de Roraima e Amazonas, que passaram a concentrar a entrada, permanência e redistribuição dessa população.

A cidade fronteiriça de Pacaraima configura-se como principal porta de entrada, enquanto Boa Vista e Manaus se consolidam como polos de recepção e reorganização espacial dos migrantes, evidenciando a centralidade do território na compreensão do fenômeno migratório. Nesse sentido, o território não se configura apenas como uma base física, mas como um espaço socialmente produzido, resultante da interação entre estruturas materiais e ações humanas (Santos, 2006).

Nesse contexto, a migração venezuelana não se apresenta apenas como um fluxo demográfico, mas como um processo que reconfigura dinâmicas urbanas, pressiona infraestruturas e tensiona a capacidade de resposta do Estado em múltiplas escalas. A concentração de migrantes em áreas urbanas, a demanda por serviços públicos e as estratégias de interiorização revelam a complexidade da gestão territorial desse fenômeno, exigindo a articulação entre políticas públicas, instituições e atores diversos. É nesse cenário que emerge a Operação Acolhida, instituída pelo governo federal como resposta à crise humanitária, estruturada a partir de ações de ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização, em cooperação com organismos internacionais e entes federativos.

Embora amplamente reconhecida como uma iniciativa de caráter humanitário e de referência internacional, a Operação Acolhida evidencia limites e contradições quando analisada a partir de sua materialização no território. A implementação das políticas de acolhimento em contextos urbanos e fronteiriços revela tensões entre os marcos normativos que asseguram direitos aos migrantes e a capacidade concreta de sua efetivação, especialmente em regiões marcadas por desigualdades estruturais e restrições institucionais. Essas tensões se manifestam tanto na sobrecarga de serviços públicos quanto nos desafios de integração socioeconômica e nas dinâmicas de segurança e controle territorial.

Nesse sentido, o Direito, particularmente o regime internacional de proteção aos refugiados e a legislação migratória brasileira, constitui um referencial fundamental para a análise das políticas de acolhimento, mas não suficiente para explicar suas limitações. A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017),

a atuação do Conselho Nacional para Refugiados (Conare) e os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional estabelecem diretrizes normativas orientadas por princípios de acolhida humanitária e garantia de direitos. No entanto, a efetividade desses dispositivos depende de sua articulação com as condições territoriais concretas, evidenciando uma tensão entre norma e prática que se expressa de maneira particular na Amazônia brasileira.

Diante desse quadro, o presente artigo tem como objetivo analisar a migração venezuelana na Amazônia brasileira a partir da Operação Acolhida, com ênfase nas tensões jurídico-territoriais que emergem da implementação das políticas de acolhimento. Parte-se da hipótese de que, embora o arcabouço normativo brasileiro represente um avanço significativo no reconhecimento de direitos dos migrantes, sua efetivação encontra limites na capacidade territorial do Estado, especialmente em regiões de fronteira e em centros urbanos que concentram elevado contingente migratório.

O artigo está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução. Inicialmente, discute-se a dinâmica da migração venezuelana na Amazônia brasileira, destacando seus impactos territoriais. Em seguida, analisa-se a Operação Acolhida enquanto política territorial de gestão migratória. Na terceira seção, são apresentados os fundamentos jurídico-institucionais das políticas de acolhimento no Brasil. Por fim, desenvolve-se uma análise das tensões jurídico-territoriais associadas à implementação dessas políticas, evidenciando seus limites e implicações.

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico-interpretativo, orientada à compreensão das dinâmicas socioespaciais associadas à migração venezuelana na Amazônia brasileira e às respostas institucionais materializadas na Operação Acolhida. O estudo articula as dimensões territorial e jurídico-institucional, buscando compreender as tensões decorrentes da implementação de políticas de acolhimento em contextos marcados por especificidades regionais.

Do ponto de vista metodológico, a investigação fundamenta-se em revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica abrange literatura especializada nas áreas de migração internacional, geografia da mobilidade, políticas públicas e Direito dos Refugiados, permitindo a construção do referencial teórico-conceitual que sustenta a análise. Foram considerados autores e estudos que tratam

tanto das dinâmicas migratórias contemporâneas quanto das relações entre território, Estado e políticas de acolhimento.

A análise documental, por sua vez, concentra-se em marcos normativos e institucionais relevantes à temática, incluindo tratados internacionais de proteção aos refugiados, a legislação migratória brasileira, com destaque para a Lei nº 13.445/2017, atos normativos relacionados à criação e operacionalização da Operação Acolhida, bem como documentos oficiais produzidos por órgãos governamentais e organismos internacionais envolvidos na gestão do fluxo migratório. Esses documentos foram examinados com o objetivo de identificar os fundamentos jurídicos das políticas de acolhimento e sua articulação com as práticas implementadas no território.

A interpretação dos dados foi realizada a partir de uma perspectiva crítico-analítica, buscando evidenciar as tensões entre os dispositivos normativos que orientam a proteção e integração dos migrantes e as condições concretas de sua efetivação no espaço amazônico. Nesse sentido, a análise privilegia a relação entre norma e território, compreendendo que a materialização das políticas públicas depende de fatores como capacidade institucional, infraestrutura urbana e organização espacial das áreas receptoras.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa não possui caráter empírico de campo, estando limitada à análise de fontes secundárias. Ainda assim, a articulação entre diferentes tipos de fontes permite uma leitura consistente das dinâmicas estudadas, contribuindo para a compreensão dos limites e potencialidades das políticas de acolhimento no contexto da migração venezuelana na Amazônia brasileira.

## **A MIGRAÇÃO VENEZUELANA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

A intensificação do fluxo migratório venezuelano em direção ao Brasil insere-se no contexto da profunda crise econômica, política e social que se agrava na Venezuela a partir de meados da década de 2010. A combinação entre hiperinflação, escassez de alimentos e medicamentos, colapso dos serviços públicos e instabilidade institucional impulsionou um deslocamento populacional em larga escala, configurando um dos principais movimentos migratórios contemporâneos da América Latina.

Esse processo ganha maior expressão a partir de 2015, quando se observa o aumento significativo do número de solicitantes de refúgio e migrantes em situação de vulnerabilidade ingressando no território

brasileiro. Diferentemente de fluxos migratórios historicamente associados a oportunidades econômicas, o deslocamento venezuelano caracteriza-se predominantemente por fatores de expulsão, vinculados à deterioração das condições de vida no país de origem, o que confere ao fenômeno um caráter marcadamente humanitário.

Nesse sentido, a migração venezuelana não pode ser compreendida apenas como um movimento populacional, mas como resultado de uma crise estrutural que redefine padrões de mobilidade na região. A intensidade e a continuidade desse fluxo impõem desafios específicos aos países receptores, sobretudo no que se refere à capacidade de absorção e integração dessa população.

No Brasil, a entrada de migrantes venezuelanos ocorre majoritariamente pela fronteira norte, tendo o município de Pacaraima, no estado de Roraima, como principal porta de entrada. A posição geográfica estratégica desse município, localizado na divisa com a Venezuela, faz com que ele desempenhe papel central na recepção inicial dos migrantes, configurando-se como espaço de triagem, regularização e primeiros atendimentos.

A partir de Pacaraima, os fluxos migratórios se direcionam principalmente para a capital Boa Vista, que se consolida como o principal polo de concentração dessa população no estado de Roraima. A elevada densidade migratória na cidade evidencia a formação de circuitos espaciais que articulam a fronteira às áreas urbanas, intensificando a demanda por infraestrutura e serviços públicos. Nesse contexto, a territorialidade contemporânea caracteriza-se pela sobreposição de múltiplos pertencimentos espaciais, configurando processos de multiterritorialidade (Haesbaert, 2004).

Além de Boa Vista, a cidade de Manaus, no estado do Amazonas, emerge como outro importante destino desses fluxos, seja por meio de deslocamentos espontâneos, seja por estratégias institucionais de interiorização. A inserção de Manaus nesse circuito migratório amplia a escala territorial do fenômeno, deslocando parte da pressão inicialmente concentrada na fronteira para centros urbanos de maior complexidade. Dessa forma, a migração venezuelana na Amazônia brasileira estrutura-se a partir de circuitos que conectam áreas de fronteira a centros urbanos regionais, evidenciando a importância da análise territorial para a compreensão das dinâmicas de mobilidade e assentamento dessa população.

A intensificação dos fluxos migratórios venezuelanos produz impactos significativos na organização territorial das cidades receptoras, especialmente em Boa Vista e Manaus. A chegada de contingentes expressivos de migrantes em curto período de tempo pressiona a infraestrutura urbana

existente, evidenciando limitações na capacidade de resposta dos sistemas locais de saúde, educação, assistência social e habitação.

Essa pressão sobre os serviços públicos é acompanhada por transformações na organização do espaço urbano, com a ampliação da demanda por moradia e a formação de áreas de maior vulnerabilidade social. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, como os observados na Amazônia, tais dinâmicas tendem a intensificar processos de precarização e tensionamento das relações socioespaciais.

Dado o expressivo contingente de tais solicitantes, é criada a Operação Acolhida pelo Governo Federal. Neste sentido, a operação visa acompanhar e gerir a entrada de venezuelanos pelo território nacional. Nesse cenário, a estratégia de interiorização, implementada no âmbito da Operação Acolhida, surge como mecanismo de redistribuição territorial da população migrante, buscando reduzir a sobrecarga nas cidades fronteiriças e ampliar as possibilidades de integração em outras regiões do país. Contudo, essa redistribuição não elimina os desafios associados à inserção socioeconômica dos migrantes, uma vez que estes passam a enfrentar novas dinâmicas territoriais e diferentes condições de acesso a serviços e oportunidades.

Assim, os impactos territoriais da migração venezuelana revelam a existência de uma tensão entre a garantia de direitos, prevista no arcabouço jurídico, e as condições concretas de sua efetivação no espaço urbano. A análise dessas dinâmicas evidencia que a gestão do fenômeno migratório não pode ser dissociada das capacidades territoriais e institucionais das áreas receptoras, sendo fundamental considerar as especificidades regionais da Amazônia brasileira.

Adicionalmente, dados recentes reforçam a magnitude do fluxo migratório venezuelano no contexto regional e brasileiro. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mais de 5,4 milhões de venezuelanos deixaram o país até 2025, configurando uma das maiores crises de deslocamento forçado do mundo, em um aumento de mais de 8 mil por cento no quantitativo de venezuelanos na condição de refugiado ao redor do mundo. No caso brasileiro, estima-se que mais de 1,4 milhões de venezuelanos tenham ingressado no país desde o início da intensificação do fluxo, com cerca de 743 mil permanentes até o momento, tendo significativa concentração na região Norte (ACNUR, 2025a).

No âmbito da Operação Acolhida, mais de 157 mil migrantes foram interiorizados para diferentes estados brasileiros, evidenciando a tentativa de redistribuição territorial dessa população. Esses dados

demonstram não apenas a dimensão quantitativa do fenômeno, mas também a centralidade da Amazônia brasileira como espaço de recepção e reorganização desses fluxos migratórios (ACNUR, 2025b).

## A OPERAÇÃO ACOLHIDA COMO POLÍTICA TERRITORIAL

A Operação Acolhida foi instituída pelo governo federal brasileiro, em 2018, como resposta emergencial ao intenso fluxo migratório de venezuelanos na região Norte, especialmente no estado de Roraima. Sua base normativa está vinculada à Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de crise humanitária, bem como institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021.

O Comitê Federal de Assistência Emergencial foi concebido com o objetivo de coordenar e monitorar as ações de acolhimento e integração de imigrantes em situação de vulnerabilidade, articulando a atuação de órgãos governamentais, organismos internacionais e sociedade civil. Esse arranjo institucional evidencia uma estrutura de governança multiescalar, na qual diferentes níveis de atuação – federal, estadual e municipal – se inter-relacionam na gestão do fenômeno migratório.

No plano federal, destaca-se o papel central do Ministério da Defesa, responsável pela coordenação logística da operação. A Lei nº 13.684 autorizou a abertura de crédito extraordinário de aproximadamente R\$ 190 milhões para viabilizar as ações emergenciais, consolidando a participação das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica – no suporte à operação. Embora atuem predominantemente na logística, essas instituições também desempenham funções relevantes no apoio à saúde, organização dos fluxos e controle da fronteira.

Paralelamente, organismos internacionais, como o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), participam da implementação das ações de acolhimento, contribuindo com suporte técnico e operacional. A atuação conjunta desses atores, somada à participação de organizações não governamentais e entes subnacionais, configura um modelo de governança compartilhada, no qual a gestão migratória se realiza por meio da articulação entre múltiplos agentes e escalas territoriais.

A Operação Acolhida estrutura-se a partir de três eixos operacionais fundamentais: o ordenamento da fronteira, o acolhimento e abrigamento, e a interiorização dos migrantes. Esses eixos

organizam a resposta institucional ao fluxo migratório e se materializam no território por meio de práticas e infraestruturas específicas.

O ordenamento da fronteira tem como principal espaço de atuação o município de Pacaraima, no estado de Roraima, onde a operação se inicia de forma mais expressiva. Nesse ponto, são realizadas atividades de recepção, triagem e regularização migratória, incluindo o acesso a documentação, orientações sobre o processo migratório e encaminhamento para serviços básicos. Esse processo configura uma etapa inicial de organização dos fluxos, promovendo a inserção institucional dos migrantes no território brasileiro.

O eixo de acolhimento e abrigamento é operacionalizado por meio da criação de abrigos emergenciais de gestão federal, instalados principalmente em Boa Vista. Esses espaços são estruturados com apoio das Forças Armadas e em cooperação técnica com agências vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), como o ACNUR e a OIM, garantindo acesso a serviços essenciais, como alimentação, saúde e assistência social. Contudo, a concentração de migrantes nesses espaços evidencia limitações na capacidade de absorção urbana e nos processos de transição para formas mais estáveis de inserção territorial.

Por sua vez, a interiorização constitui uma estratégia de redistribuição espacial da população migrante, possibilitando o deslocamento assistido para outros municípios e estados brasileiros. Esse processo visa descentralizar o elevado contingente concentrado nas cidades fronteiriças, ampliando as oportunidades de inserção social e econômica. Ao mesmo tempo, redefine os padrões de mobilidade e distribuição da população migrante no território nacional.

A análise da Operação Acolhida sob uma perspectiva territorial evidencia que suas ações ultrapassam a dimensão estritamente assistencial, configurando-se como um mecanismo de organização espacial dos fluxos migratórios. A logística da operação estrutura-se a partir de um sistema articulado que conecta a fronteira, os espaços de acolhimento e os destinos de interiorização, evidenciando a centralidade do território na implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, os migrantes são inicialmente recebidos em postos de triagem, onde têm acesso a atendimentos básicos, informações sobre regularização migratória e suporte assistencial, incluindo serviços de saúde, segurança e reunificação familiar, conforme suas necessidades específicas. Esse processo revela uma lógica de gestão que combina controle, assistência e organização espacial dos fluxos, estruturando a mobilidade dos migrantes no território brasileiro.

A distribuição da população migrante, orientada tanto por dinâmicas espontâneas quanto por estratégias institucionais, contribui para a reconfiguração territorial do fenômeno migratório. A interiorização, ao redistribuir os migrantes para diferentes regiões do país, reduz a pressão sobre áreas específicas, mas amplia os desafios de integração em escala nacional, evidenciando a complexidade da gestão territorial da migração.

Dessa forma, a Operação Acolhida pode ser compreendida como uma política territorial de gestão migratória, na medida em que atua diretamente na organização dos fluxos, na distribuição da população e na estruturação de respostas institucionais no espaço. Contudo, essa mesma dimensão territorial evidencia limites, uma vez que a efetividade das ações depende da capacidade dos territórios receptores em absorver e integrar a população migrante, aspecto que será aprofundado na análise das tensões jurídico-territoriais.

## BASE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO

A proteção internacional dos refugiados consolida-se no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, quando a maioria dos países europeus começou a atrair muitos trabalhadores imigrantes, vindos especialmente de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (da Cruz Correa, 2022). Os Estados modernos juntamente com o sistema internacional se apropriam da figura do indivíduo assim como das entidades privadas, exclusivamente para reduzir os meios entrada e saída através das fronteiras internacionais (Torpey, 2000).

Diante disso, se viu a necessidade de estabelecer institutos para proteger e garantir dignidade dessas populações que se veem obrigadas a se deslocar, sendo reforçados por acordos internacionais, especialmente com a adoção da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e de seu Protocolo Adicional de 1967. Esses instrumentos estabelecem os parâmetros normativos fundamentais para o reconhecimento da condição de refugiado e para a garantia de direitos mínimos às pessoas em situação de deslocamento forçado.

A Convenção de 1951 define o refugiado como aquele que, em razão de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e não pode ou não deseja a ele retornar. O Protocolo de

1967 amplia o alcance temporal e geográfico da Convenção, tornando-a aplicável a novos contextos de deslocamento.

A Convenção somada ao Protocolo reconhece a dimensão internacional da questão dos refugiados, bem como estabelecem direitos mínimos a serem observados no tratamento aos refugiados acolhidos, partilhando a responsabilidade entre os Estados, sem as reservas inicialmente previstas (Cunha, 2012, p. 23).

Entre os princípios estruturantes desse regime destaca-se o da não devolução (*non-refoulement*), que impede a expulsão ou retorno de refugiados para territórios onde suas vidas ou liberdades estejam ameaçadas. Além disso, os Estados signatários assumem o compromisso de assegurar direitos básicos, como acesso à educação, trabalho, saúde e proteção contra discriminação.

Nesse sentido, ao haver a garantia ao direito de migrar, necessariamente deve haver a conciliação de diversos interesses, abrangendo aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos que, por sua vez, abrigam os direitos humanos, a paz internacional, a reciprocidade entre os países e a prevenção da concorrência desleal entre os Estados (Berner, 2015).

No entanto, conforme evidenciado no próprio desenvolvimento do direito internacional, a efetividade desses instrumentos depende da incorporação e aplicação concreta por parte dos Estados nacionais. Assim, embora estabeleçam diretrizes normativas essenciais, tais dispositivos não são suficientes, por si só, para garantir a plena proteção dos refugiados, especialmente em contextos de grande pressão migratória, como o observado na Amazônia brasileira.

No Brasil, a política migratória passou por uma transformação significativa com a promulgação da Lei nº 13.445, de 2017, conhecida como Lei de Migração, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Enquanto a legislação anterior estava orientada por uma lógica de segurança nacional, a nova lei adota uma perspectiva baseada nos direitos humanos, reconhecendo o migrante como sujeito de direitos.

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro limita sua aplicação aos não nacionais brasileiros, sem indicar qualquer definição, a Lei de Migração se destina a pessoas em cinco situações diversas: i) imigrante, o não nacional; ii) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; iii) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; iv) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e v) pessoas apátridas (Claro, 2020, p. 43).

A distinção de cada sujeito apresenta uma nova forma de olhar para aqueles que adentram o país e a norma que será aplicada a cada um deles. A Lei de Migração possui um viés mais humanitário, tratando estes como cidadãos com direitos garantidos, assegurados pelo Estado, e afastando-se da ideia

do estrangeiro como uma ameaça ao país. A perspectiva de direitos humanos vê o imigrante como sujeito de direitos individualizado, não como mero vassalo do Estado do qual detém nacionalidade (Lillich, 1984).

A Lei de Migração estabelece princípios e diretrizes que orientam a política migratória brasileira, entre os quais se destacam a acolhida humanitária, a igualdade de tratamento e de oportunidades, o repúdio à xenofobia e a garantia de acesso a serviços públicos, trabalho, educação e assistência social. Essa mudança normativa representa um avanço na forma como o Estado brasileiro se posiciona em relação à migração, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos no âmbito da proteção dos direitos humanos.

Além disso, a legislação amplia as categorias de sujeitos abrangidos, incluindo não apenas imigrantes, mas também emigrantes, residentes fronteiriços, visitantes e pessoas apátridas, refletindo uma compreensão mais abrangente da mobilidade humana. Ao estabelecer novos princípios e diretrizes para o tratamento de migrantes, refugiados e apátridas no Brasil, a Lei de Migração reformou o entendimento do Estado brasileiro sobre a imigração, priorizando os direitos humanos e a integração social dos migrantes e refugiados, em contraste com a visão de segurança nacional que predominava na legislação anterior e, desta forma, abriu espaço para o desenvolvimento de iniciativas que visam oferecer acolhimento, assistência e integração dos migrantes em nosso país.

Entretanto, apesar desse avanço normativo, a aplicação prática desses princípios revela desafios significativos, sobretudo em contextos territoriais marcados por limitações estruturais. A efetivação dos direitos previstos na lei depende da capacidade institucional e da organização dos territórios receptores, o que evidencia uma tensão entre o plano normativo e a realidade concreta, particularmente nas regiões de fronteira e nas cidades que concentram grande número de migrantes.

No âmbito da política migratória brasileira, o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), instituído pela Lei nº 9.474, de 1997, desempenha papel central na análise e reconhecimento da condição de refugiado no país. Trata-se de um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por deliberar sobre os pedidos de refúgio e coordenar ações voltadas à proteção e integração dos refugiados.

O Conare é composto por representantes de diferentes órgãos governamentais, incluindo os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Educação e Economia, além da Polícia Federal e de representantes da sociedade civil. O ACNUR também participa do comitê, com direito à voz, embora

sem direito a voto. Essa composição evidencia o caráter interinstitucional do órgão e sua inserção em uma rede mais ampla de governança migratória.

Entre suas principais competências estão a análise dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, a definição de diretrizes para a política de refúgio e a articulação com organismos internacionais e entidades da sociedade civil. Nesse sentido, o Conare atua como instância fundamental de mediação entre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sua implementação no âmbito interno.

No contexto da Operação Acolhida, o Conare desempenha papel relevante ao viabilizar o reconhecimento jurídico da condição de refugiado e ao contribuir para a regularização migratória dos venezuelanos. Contudo, assim como ocorre com os demais instrumentos jurídico-institucionais, sua atuação também se insere em um cenário de tensões, no qual a formalização de direitos nem sempre se traduz em sua efetiva materialização no território.

## TENSÕES JURÍDICO-TERRITORIAIS DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA

A análise da migração venezuelana na Amazônia brasileira, à luz da Operação Acolhida e do arcabouço jurídico-institucional vigente, evidencia a existência de tensões estruturais entre os direitos formalmente garantidos aos migrantes e as condições territoriais concretas de sua efetivação. Essas tensões emergem da interação entre normas orientadas por princípios humanitários e a capacidade limitada dos territórios receptores em absorver e integrar fluxos migratórios intensos e contínuos.

Nesse contexto, o fenômeno migratório revela-se não apenas como um desafio jurídico ou humanitário, mas como uma questão profundamente territorial, na qual a materialização dos direitos depende de fatores como infraestrutura urbana, capacidade institucional, organização espacial e articulação entre diferentes escalas de governo. Um dos principais eixos de tensão refere-se à capacidade territorial do Estado em responder, de forma adequada, ao aumento expressivo da demanda por serviços e infraestrutura nas áreas receptoras. A concentração de migrantes em cidades como Boa Vista e Manaus intensifica a pressão sobre sistemas urbanos já marcados por limitações estruturais.

A infraestrutura urbana, especialmente nos setores de habitação, saneamento e mobilidade, mostra-se insuficiente para absorver rapidamente contingentes populacionais elevados, o que contribui para a ampliação de áreas de precariedade e vulnerabilidade. Esse cenário evidencia a dificuldade de

adaptação das cidades a fluxos migratórios intensos, sobretudo em regiões que historicamente apresentam déficits estruturais.

No que se refere aos serviços públicos, observa-se uma sobrecarga nos sistemas de saúde, educação e assistência social, decorrente do aumento da demanda por atendimento. Embora a legislação brasileira assegure o acesso universal a esses serviços, a efetivação desse direito encontra limites na capacidade operacional dos entes locais, revelando uma discrepância entre o plano normativo e a realidade territorial. Dessa forma, a tensão entre direitos garantidos e capacidade territorial evidencia que a política de acolhimento não pode ser compreendida apenas a partir de seus fundamentos jurídicos, sendo necessário considerar as condições concretas de sua implementação no espaço.

Outro eixo fundamental de tensão diz respeito à integração socioeconômica dos migrantes e às desigualdades espaciais que condicionam esse processo. Embora a legislação brasileira assegure igualdade de acesso ao trabalho e aos serviços públicos, a inserção efetiva dos migrantes no mercado de trabalho enfrenta obstáculos significativos. A dificuldade de acesso a empregos formais, aliada à precarização das relações de trabalho, tende a inserir os migrantes em atividades informais e de baixa remuneração, limitando suas possibilidades de mobilidade social. Esse processo contribui para a reprodução de desigualdades e para a formação de dinâmicas de exclusão no espaço urbano.

Além disso, a concentração de migrantes em determinadas áreas urbanas favorece a constituição de territórios marcados por maior vulnerabilidade social, nos quais se intensificam problemas relacionados à moradia, acesso a serviços e condições de vida. Essas dinâmicas evidenciam que a integração não ocorre de forma homogênea no território, sendo fortemente condicionada pelas características socioespaciais das áreas receptoras. Nesse sentido, a interiorização, embora contribua para a redistribuição espacial da população migrante, não elimina os desafios associados à inserção socioeconômica, uma vez que os migrantes passam a enfrentar novas configurações territoriais e diferentes padrões de desigualdade.

A questão da segurança e do controle da fronteira constitui outro eixo relevante de tensão jurídico-territorial. A intensificação dos fluxos migratórios na região Norte ocorre em um contexto já marcado por desafios estruturais relacionados à segurança pública, especialmente em áreas de fronteira. A limitação no acesso a informações sobre antecedentes dos migrantes, aliada à dificuldade de controle efetivo dos fluxos, gera preocupações quanto à possibilidade de inserção de indivíduos envolvidos em

atividades ilícitas. Embora tais riscos não possam ser generalizados, eles influenciam a percepção social da migração e contribuem para a construção de narrativas de insegurança.

Além disso, o aumento da pressão sobre os territórios urbanos pode intensificar tensões sociais entre populações locais e migrantes, especialmente em contextos de escassez de recursos e serviços. Essas tensões se manifestam em disputas por trabalho, acesso a políticas públicas e uso do espaço urbano, evidenciando a dimensão territorial dos conflitos associados à migração. Assim, a relação entre migração e segurança não deve ser compreendida de forma simplista, mas como resultado de dinâmicas territoriais complexas, nas quais fatores sociais, econômicos e institucionais se entrelaçam.

Por fim, as tensões jurídico-territoriais também se expressam nos desafios de governança e articulação institucional envolvidos na gestão da migração. A Operação Acolhida, estruturada a partir de uma lógica de governança multiescalar, depende da coordenação entre diferentes níveis de governo, organismos internacionais e sociedade civil. Apesar dos avanços proporcionados por esse modelo, observa-se a existência de limitações na articulação entre os atores envolvidos, especialmente no que se refere à continuidade das políticas e à integração entre ações emergenciais e estratégias de longo prazo. A dependência de recursos federais e de apoio internacional também evidencia fragilidades na sustentabilidade das ações implementadas.

Além disso, a descentralização das responsabilidades para estados e municípios nem sempre é acompanhada da transferência proporcional de recursos e capacidade institucional, o que compromete a efetividade das políticas no nível local. Esse descompasso reforça a tensão entre a formulação normativa em escala nacional e sua implementação em contextos territoriais específicos. Dessa forma, a governança da migração venezuelana no Brasil revela-se como um processo complexo, no qual a coordenação entre diferentes atores e escalas constitui um elemento central para a efetividade das políticas de acolhimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observa-se que o Estado brasileiro, por meio da Operação Acolhida e de seu arcabouço jurídico-institucional, tem demonstrado uma preocupação consistente em garantir uma recepção digna à população migrante venezuelana, alinhada aos princípios constitucionais e aos compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos. A criação de instrumentos voltados à regularização migratória, à ampliação do acesso a direitos fundamentais e à organização do fluxo

migratório evidencia um esforço institucional relevante no enfrentamento de uma crise de natureza humanitária.

Nesse sentido, a Operação Acolhida configura-se como uma resposta estruturada que articula ações desde a entrada dos migrantes no território nacional até sua permanência e eventual redistribuição espacial, por meio da interiorização. A cooperação com organismos internacionais e a implementação de medidas voltadas ao acesso a serviços básicos, como saúde, alimentação e documentação, indicam avanços na construção de uma política de acolhimento orientada por princípios humanitários.

Entretanto, a análise desenvolvida ao longo do artigo demonstra que a efetividade dessas políticas não pode ser compreendida apenas a partir de seus fundamentos normativos ou de sua organização institucional. A materialização do acolhimento no território revela limites significativos, especialmente em regiões como a Amazônia brasileira, onde a capacidade de resposta estatal é condicionada por restrições estruturais históricas. A pressão exercida sobre os sistemas locais de saúde, educação e assistência social, aliada à insuficiência de infraestrutura urbana, evidencia uma tensão entre os direitos formalmente assegurados e as condições concretas de sua efetivação.

Além disso, o processo de integração socioeconômica dos migrantes permanece como um dos principais desafios, uma vez que o acesso ao mercado de trabalho e a inserção produtiva ocorrem, em muitos casos, de forma precária, contribuindo para a reprodução de desigualdades e para a formação de espaços de vulnerabilidade no contexto urbano. Nesse contexto, a condição migrante é marcada por uma dupla ausência, na medida em que o indivíduo não pertence integralmente nem ao território de origem nem ao de destino. Ainda que a estratégia de interiorização represente um mecanismo relevante de redistribuição territorial, ela não elimina as dificuldades associadas à inclusão social e econômica dessa população (Sayad, 1999).

No que se refere à dimensão da segurança e da gestão de fronteiras, observa-se que o aumento dos fluxos migratórios em regiões já marcadas por fragilidades institucionais pode intensificar percepções de risco e tensões sociais, especialmente em contextos de escassez de recursos. A ausência de mecanismos plenamente eficazes de controle e a dificuldade de acesso a informações sobre os migrantes reforçam preocupações no âmbito da segurança pública, embora tais questões devam ser analisadas com cautela, evitando generalizações que possam reforçar estigmatizações.

Dessa forma, a principal contribuição deste estudo reside na evidência de que a migração venezuelana, no contexto da Amazônia brasileira, deve ser compreendida a partir de uma perspectiva

jurídico-territorial, na qual o Direito, embora fundamental, não se mostra suficiente para garantir a efetividade das políticas de acolhimento. A tensão entre norma e território emerge como elemento central, revelando que a garantia de direitos depende diretamente das capacidades institucionais e das condições socioespaciais dos territórios receptores.

Por fim, conclui-se que, embora a Operação Acolhida represente uma iniciativa relevante e, em certa medida, pioneira no contexto brasileiro, sua consolidação como política pública eficaz exige o aprofundamento de estratégias que articulem, de forma mais consistente, as dimensões humanitária, territorial e institucional. Isso implica a necessidade de investimentos estruturais, fortalecimento da governança multiescalar e desenvolvimento de políticas de integração de longo prazo, capazes de superar a lógica emergencial e promover a inclusão efetiva da população migrante.

Mais do que ampliar dispositivos normativos ou intensificar ações pontuais, o desafio colocado ao Estado brasileiro reside em construir respostas que reconheçam a centralidade do território na gestão da migração, garantindo que os princípios jurídicos de acolhimento se traduzam, de fato, em condições concretas de dignidade e cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Venezuela*. 2025a. Disponível em: [Venezuela | ACNUR Brasil](#). Acesso em: nov, 2025.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Oito anos da Operação Acolhida em oito perguntas*. 2025b. Disponível em: [Oito anos da Operação Acolhida em oito perguntas | ACNUR Brasil](#). Acesso em: nov, 2025.

BERNER, Vanessa Oliveira Batista Berner. Prefácio. In: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; GODOY, Gabriel Gualano de. (Coords.) *Migrações: Políticas e direitos humanos sob as perspectivas do Brasil, Itália e Espanha*. Curitiba: Juruá, 2015. Acesso em: out, 2025.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: [L9474](#) Acesso em: out, 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio de 2017. Disponível em: [L13445](#). Acesso em: out, 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo

migratório provocado por crise humanitária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: [L13684](#). Acesso em: out, 2025.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: [D10917](#). Acesso em: out, 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Operação Acolhida*. Portal Gov.br, 25 ago. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida>. Acesso em: nov, 2025.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e Expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI).2020, p. 43. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: out, 2025.

CUNHA, Ana Paula da. A Convenção de 1951, relativa ao status de refugiado aos 60 anos e desafios da atualidade. In: PEREIRA, Glória Maria Santiago; PEREIRA, José de Ribamar Souza. (Orgs.) *Migração e globalização: um olhar interdisciplinar*. Curitiba: CRV, 2012. P. 23. Acesso em: out, 2025.

DA CRUZ CORREA, Marina Aparecida Pimenta; ALMEIDA, Valquiria. Conjuntura Histórico-Jurídica Da Migração Internacional Em Países Em Desenvolvimento: Uma Análise Do Caso Brasileiro (1970-2020). *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*

(UNIFAFIBE), v. 10, n. 2, p. 648-684, 2022. Acesso em: out, 2025.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LILLICH, R. B. *The human rights of aliens in contemporary international law*. Manchester: Manchester University Press, 1984. (Melland Schill Monographs in International Law).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados](#) Acesso em: nov, 2025.

\_\_\_\_\_. *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. Nova York, 31 jan. 1967. Disponível em: [Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados](#) Acesso em: nov, 2025.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 2006.

SAYAD, Abdelmalek. *La double absence: des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil, 1999.

TORPEY, John. *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the State*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.