

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL, POLÍTICA DO DIREITO E
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS, DEMOCRACIA E
PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

GOVERNANÇA PARA A PROTEÇÃO DE MIGRANTES
INVOLUNTÁRIOS: UMA ABORDAGEM MULTINÍVEL COM
BASE NA OPERAÇÃO ACOLHIDA NO ACRE.

IONARA FONSECA DA SILVA ANDRADE

Itajaí-SC, julho de 2025

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

LINHA DE PESQUISA: PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL, POLÍTICA DO DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

GOVERNANÇA PARA A PROTEÇÃO DE MIGRANTES INVOLUNTÁRIOS: UMA ABORDAGEM MULTINÍVEL COM BASE NA OPERAÇÃO ACOLHIDA NO ACRE.

IONARA FONSECA DA SILVA ANDRADE

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Carla Piffer

Itajaí-SC, julho de 2025

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me conceder forças e sabedoria para seguir com este objetivo tão árduo e solitário que é o caminho da pesquisa acadêmica.

Ao meu esposo, Romeu de Carvalho Andrade Neto, pelo incentivo constante aos estudos e por tornar possível a conclusão deste doutorado. Sua dedicação, compreensão e presença foram essenciais em cada momento deste processo.

Aos meus pais, Francisco Pereira da Silva e Marilene Antônia da Silva, pessoas de origem humilde, mas cujas vidas foram marcadas por um legado inestimável de ensinamentos fundamentados em princípios éticos e morais. A sabedoria, caráter e dedicação deles foram pilares que moldaram meus valores e me inspiraram ao longo de toda a minha jornada.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Carla Piffer, pela valiosa orientação neste trabalho e pelas indicações bibliográficas essenciais

Ao Prof. Dr. Rafael Padilha e à Prof.^a Dr.^a Maria Claudia Antunes, por suas contribuições, disponibilidade e cordialidade, além das palavras de apoio e incentivo em suas aulas.

Por fim, sou grata aos amigos que, de diferentes formas, estiveram presentes, auxiliando e incentivando-me para que eu pudesse concluir este estudo.

Dedico esta tese a todas as pessoas que, impulsionadas pela necessidade de recomeçarem, encaram inúmeros obstáculos e desafios, e cruzam fronteiras com a esperança renovada para adquirirem uma vida justa. Que nunca falte o reconhecimento de seus valores, nem a chance para que se integrem de forma digna à sociedade que as recebe.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca dele.

Itajaí-SC, julho de 2025



Documento assinado digitalmente

IONARA FONSECA DA SILVA ANDRADE

Data: 29/09/2025 20:06:46-0300

Verifique em <https://validar.itj.gov.br>

Ionara Fonseca da Silva Andrade

Doutoranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de defesa de doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 30/07/2025, às treze horas e trinta minutos, a doutoranda Ionara Fonseca Da Silva Andrade fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título "GOVERNANÇA PARA A PROTEÇÃO DE MIGRANTES INVOLUNTÁRIOS: UMA ABORDAGEM MULTINÍVEL COM BASE NA OPERAÇÃO ACOLHIDA NO ACRE".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutora Carla Piffer (UNIVALI), como presidente e orientadora, Doutora Cleide Calgaro (UCS), como membro, Doutor Pedro Abib Hecktheuer (FCR), como membro, Doutor Rafael Padilha dos Santos (UNIVALI), como membro, Doutor Jardel Anibal Casanova Daneli (Pós-Doutorado UNIVALI), como membro, Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI), como membro suplente e Doutor Vinicius de Assis (FCR), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 30 de julho de 2025.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ACNUR	Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CF	Constituição Federal
CGG	Comissão sobre Governança Global
GCM Pacto Global	Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular
GCM Pacto Global	Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MLG	Multi-level Governance
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

ROL DE CATEGORIAS

Dignidade Humana: “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida”¹.

Direitos Humanos: “i diritti umani, che sono i diritti primari delle persone, spettanti indistintamente a tutti gli esseri umani, come per esempio (in base alla costituzione italiana) il diritto alla vita e all’integrità della persona, la libertà personale, la libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero, il diritto alla salute e quello all’istruzione”².

Governança: Is the “sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. 3 It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest”³.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) Humana e os Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 59-60.

² “Os direitos humanos, que são os direitos primários das pessoas, pertencentes indistintamente a todos os seres humanos, como por exemplo (com base na Constituição Italiana) o direito à vida e à integridade da pessoa, a liberdade pessoal, a liberdade de consciência e de manifestação do pensamento, o direito à saúde e o direito à instrução”. Tradução livre. FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali: un dibattito teorico**. A cura di Ermanno Vitale. 3.ed. Roma: Editori Laterza, 2008. p. 08.

³ “Governança é a soma das várias maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus interesses comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições formais e regimes com poder para assegurar a conformidade, bem como arranjos informais que pessoas e instituições tenham acordado ou percebam como estando em seu interesse”. Tradução livre. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1995. Disponível em: https://dn790008.ca.archive.org/0/items/cmmn-on-global-governance-our-global-neighborhood-1995/CMMN_ON_GLOBAL_GOVERNANCE-Our_Global_Neighborhood_%281995%29.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024

Governança multinível: É o compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre os níveis governamentais e os demais atores sociais para condução de interesses coletivos⁴.

Governo: Conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, está normalmente associado à noção de Estado⁵.

Migração: Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos⁶.

Migração involuntária: “Es aquella que conlleva un elemento de coacción externa e in evitable que determina la decisión de las personas a marcharse de su lugar actual a un nuevo lugar”⁷.

Migrações forçadas: Ocorrem quando o elemento volitivo do deslocamento é inexistente ou minimizado e abrangem uma vasta gama de situações⁸.

Operação Acolhida: A Operação Acolhida é uma resposta humanitária do Governo Federal para o fluxo migratório intenso de venezuelanos na fronteira entre os dois países. Criada em 2018, com o objetivo de garantir atendimento aos refugiados e migrantes venezuelanos, a Operação Acolhida consiste na realocação voluntária,

⁴ HENRICHS, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

⁵ BOBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giánfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998.

⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito internacional da migração:** Glossário sobre migração. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, n.22, 2009. p.40.

⁷ “É aquela que envolve um elemento de coação externa e inevitável que determina a decisão das pessoas de sair de seu lugar atual para um novo lugar”. Tradução livre. LEÓN, Daniela Téllez; GUILLÉN, Wilfredo Magaña. **La Migración en Centroamérica desde Una Perspectiva Jurídica**. Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert), 2018.

⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.

segura, ordenada e gratuita dessas pessoas, em situação de vulnerabilidade, dos municípios de Roraima para outras cidades do Brasil.⁹

Sociedade Civil: “...refers to a variety of bodies: community groups, non-governmental organizations (NGOs), labor unions, indigenous groups, charitable organizations, faith-based organizations, professional associations, and foundations. CS is the arena outside the family, the state, and the market, where people associate to advance common interests. It is sometimes referred to as the “third sector” of society, distinct from government and business, and it frequently functions as a bridge between government and the private sector”¹⁰.

⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Operação Acolhida**. Brasília: MDS, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 26 ago. 2025.

¹⁰ “O termo organização da sociedade civil (OSC) refere-se, portanto, a uma variedade de entidades: grupos comunitários, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, grupos indígenas, organizações de caridade, organizações de base religiosa, associações profissionais e fundações. A sociedade civil é a arena situada fora da família, do Estado e do mercado, onde as pessoas se associam para promover interesses comuns. Ela é, por vezes, denominada ‘terceiro setor’ da sociedade, distinta do governo e do setor empresarial, e frequentemente funciona como uma ponte entre o governo e o setor privado”. Tradução livre. THACKER, Naveen; VASHISHTHAB, Vipin M.; AWUNYO-AKABAC, Joan; MISTRY, Rozina Farhad. Civil society organizations, the implementing partners of the Global Vaccine Action Plan. **Vaccine**, v. 31, p. 97-102, 2013.

SUMÁRIO

RESUMO.....	XIII
ABSTRACT.....	XIV
RESUMEN	XV
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1	20
GOVERNANÇA MULTINÍVEL (MLG): FUNDAMENTOS ÉTICO- JURÍDICOS E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	20
1.1 GOVERNANÇA: DEFINIÇÃO E EVOLUÇÃO	21
1.2 DISTINÇÃO ENTRE CONCEITOS DE GOVERNO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE	35
1.3 GOVERNANÇA MULTINÍVEL: DEFINIÇÕES E PRINCÍPIOS	40
1.3.1 Governança migratória multinível: o papel das cidades no contexto brasileiro	54
1.4 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: DAS PRIMEIRAS DECLARAÇÕES ÀS BASES DA GOVERNANÇA CONTEMPORÂNEA	70
1.5 O PAPEL DO DIREITO HUMANITÁRIO E DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E NORMATIVAS PARA A GOVERNANÇA MIGRATÓRIA..	77
1.6 TRATADOS E CONVENÇÕES ESPECÍFICOS PARA MIGRANTES INVOLUNTÁRIOS.....	84
1.6.1 Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias	86
1.6.2 Iniciativas recentes para a governança da migração	90
CAPÍTULO 2	102
GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, NORMAS E O PAPEL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA	102

2.1 ASPECTOS GERAIS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS NA AMÉRICA LATINA	104
2.1.1 Migração involuntária ou forçada: definição e tipos.....	112
2.1.2 Crises humanitárias e os movimentos migratórios involuntários.....	118
2.1.3 Política migratória brasileira contemporânea: governança multinível e o amparo dos princípios constitucionais e da Lei de Migração nº 13.445/2017	126
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA RESPOSTA HUMANITÁRIA ÀS MIGRAÇÕES VENEZUELANAS.....	140
2.3 AS BASES LEGAIS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA: ASPECTOS GERAIS..	155
2.4 GOVERNANÇA E GESTÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA: UM PANORAMA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA	156
2.5 OPERAÇÃO ACOLHIDA: IMPLEMENTAÇÃO DO ORDENAMENTO DE FRONTEIRA E ALOJAMENTO EM ABRIGOS	162
2.6 INTERIORIZAÇÃO: ESTRATÉGIA DE REDISTRIBUIÇÃO E INTEGRAÇÃO	169
CAPÍTULO 3.....	178
PROPOSTA DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA PARA O ESTADO DO ACRE: GOVERNANÇA MULTINÍVEL, OPERAÇÃO ACOLHIDA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	178
3.1 O ACRE COMO CORREDOR MIGRATÓRIO: ENTRADA DE MIGRANTES INTERNACIONAIS NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO	180
3.2 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO ACRE	188
3.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA, GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA PROTEÇÃO MULTINÍVEL.....	195
3.4 PROPOSTA DE MODELO MULTINÍVEL E ADAPTATIVO PARA O ESTADO DO ACRE.....	203
3.4.1 Criação de um Comitê Estadual de Governança.....	204
3.4.2 Centros de Referência para Migrantes e Refugiados (CRMR)	206
3.4.3 Interiorização Adaptada ao Contexto Regional	210
3.4.4 Participação da Sociedade Civil e Organismos Internacionais	212
3.4.5 Sistemas de Monitoramento e Dados.....	215
3.4.6 Financiamento e Sustentabilidade	216
CONCLUSÕES	222
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	234

RESUMO

Esta tese foi elaborada no âmbito do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, por meio do programa de doutorado interinstitucional em parceria com o Centro Universitário U:VERSE, localizado em Rio Branco, Estado do Acre. Vincula-se à área de concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito, linha de pesquisa Princiologia Constitucional, Política do Direito e Inteligência Artificial. Foi desenvolvida a partir do projeto de pesquisa Políticas Públicas, Movimentos Sociais, Democracia e Participação no Estado Democrático de Direito e tem como objetivo geral analisar o papel da Operação Acolhida como modelo resolutivo para a construção de uma governança migratória multinível no Estado do Acre, à luz da realidade vivenciada pelos migrantes involuntários, estando alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10 (redução das desigualdades), 16 (paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (parcerias e meios de implementação). Está estruturada em três capítulos: o primeiro está voltado para a análise da Teoria da Governança Multinível (Multilevel Governance – MLG) e sua relevância para a governança migratória, articulando-a com o princípio da dignidade da pessoa humana e com os fundamentos éticos e jurídicos que orientam a proteção dos migrantes involuntários; o segundo reúne a discussão sobre o cenário brasileiro de migrações forçadas, as políticas públicas e instrumentos normativos voltados à sua gestão, e a análise detalhada da Operação Acolhida, com ênfase no processo de interiorização como exemplo de resposta inovadora e colaborativa; o terceiro apresenta uma proposta de modelo de governança migratória adaptável para o Estado do Acre, fundamentada na MLG, nas práticas da Operação Acolhida e na Ação Civil Pública n.º 1012771-43.2023.4.01.3000, com medidas voltadas ao acolhimento humanitário, à proteção de direitos e à integração socioeconômica dos migrantes. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com método indutivo e procedimento cartesiano, combinando revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. As conclusões confirmam a hipótese central de que a Governança Multinível, articulada às diretrizes da Operação Acolhida e adaptada às especificidades do Estado do Acre, representa um modelo viável e necessário para garantir a dignidade dos migrantes involuntários a fim de fortalecer as políticas públicas migratórias locais.

Palavras-chave: Dignidade Humana; Direitos Humanos; Governança Multinível; Migrações Involuntárias; Operação Acolhida.

ABSTRACT

This thesis was developed within the *Stricto Sensu* Graduate Program in Legal Science at the University of Vale do Itajaí (UNIVALI), through an interinstitutional doctoral program in partnership with the U:VERSE University Center, located in Rio Branco, Acre, Brazil. It is linked to the area of concentration: Constitutionalism, Transnationality, and the Production of Law, under the research line: Constitutional Principlology, Law and Politics, and Artificial Intelligence. The study is part of the research project: Public Policies, Social Movements, Democracy, and Participation in the Democratic Rule of Law, and its main goal is to analyze the role of Operation Welcome as a resolute model for constructing multilevel migration governance in the State of Acre, particularly in response to the experiences of involuntary migrants. The research is aligned with Sustainable Development Goals (SDGs) 10 (Reduced Inequalities), 16 (Peace, Justice, and Strong Institutions), and 17 (Partnerships for the Goals). Structured in three chapters the thesis begins with an examination of Multilevel Governance (MLG) Theory and its relevance for migration governance, linking it to the principle of human dignity and the ethical and legal foundations underpinning the protection of Involuntary migrants. The second chapter discusses the Brazilian context of Involuntary migration, detailing the public policies and regulatory instruments designed for its management, and provides a detailed analysis of Operation Welcome, with particular focus on the process of internal relocation as an example of an innovative and collaborative response. The third chapter proposes a model of migration governance tailored to the State of Acre, grounded in MLG, informed by the practices of Operation Welcome, and supported by Public Civil Action no. 1012771-43.2023.4.01.3000. This model includes measures for humanitarian reception, protection of rights, and the socioeconomic integration of migrants. Methodologically, the research adopts a qualitative approach, with an inductive method and Cartesian procedure, integrating a bibliographic review, documentary analysis, and a case study. The findings confirm the central hypothesis: that Multilevel Governance, when articulated with the guidelines of Operation Welcome and adapted to the specificities of the State of Acre, represents a viable and necessary model to uphold the dignity of Involuntary migrants and to reinforce local migration public policies.

Keywords: Human Dignity; Human Rights; Multilevel Governance; Involuntary Migration; Operation Welcome.

RESUMEN

Esta tesis fue desarrollada en el ámbito del Programa de Posgrado Stricto Sensu en Ciencias Jurídicas de la Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), a través de un programa de doctorado interinstitucional en asociación con el Centro Universitario U:VERSE, ubicado en Rio Branco, Estado de Acre, Brasil. Está vinculada al área de concentración en Constitucionalismo, Transnacionalidad y Producción del Derecho, en la línea de investigación Principiología Constitucional, Política del Derecho e Inteligencia Artificial. El estudio fue desarrollado en el marco del proyecto de investigación Políticas Públicas, Movimientos Sociales, Democracia y Participación en el Estado Democrático de Derecho y tiene como objetivo general analizar el papel de la Operación Bienvenida como modelo resolutorio para la construcción de una gobernanza migratoria multinivel en el Estado de Acre, a la luz de la realidad vivida por los migrantes involuntarios. Está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 10 (Reducción de las desigualdades), 16 (Paz, justicia e instituciones eficaces) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos). La obra se estructura en tres capítulos. El primero aborda el análisis de la Teoría de la Gobernanza Multinivel (Multilevel Governance – MLG) y su relevancia para la gobernanza migratoria, vinculándola al principio de la dignidad humana, así como a los fundamentos éticos y jurídicos que orientan la protección de los migrantes. El segundo capítulo desarrolla la discusión sobre el contexto brasileño de las migraciones involuntarias, las políticas públicas e instrumentos normativos diseñados para su gestión, y ofrece un análisis detallado de la Operación Bienvenida, con énfasis en el proceso de relocalización interna como ejemplo de respuesta innovadora y colaborativa. El tercer capítulo presenta una propuesta de modelo de gobernanza migratoria adaptable al Estado de Acre, fundamentada en la MLG, en las prácticas de la Operación Bienvenida y en la Acción Civil Pública n.º 1012771-43.2023.4.01.3000, incluyendo medidas orientadas a la acogida humanitaria, la protección de derechos y la integración socioeconómica de los migrantes. Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo, con método inductivo y procedimiento cartesiano, combinando revisión bibliográfica, análisis documental y estudio de caso. Los hallazgos confirman la hipótesis central de que la Gobernanza Multinivel, articulada con las directrices de la Operación Bienvenida y adaptada a las especificidades del Estado de Acre, representa un modelo viable y necesario para garantizar la dignidad de los migrantes involuntarios y fortalecer las políticas públicas migratorias locales.

Palabras clave: Gobernanza multinivel; Derechos humanos; Dignidad Humana; migración involuntarios; Operación Bienvenida.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional desta tese é a obtenção do título de doutora em Ciência Jurídica pelo curso de Doutorado em Ciência Jurídica da UNIVALI.

A presente Tese está inserida na Linha de Pesquisa Princiologia Constitucional, Política do Direito e Inteligência Artificial. Área de Concentração: Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito e no projeto de pesquisa Políticas Públicas, Movimentos Sociais, Democracia e Participação no Estado Democrático de Direito, sendo parte do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, viabilizado por meio do programa de doutorado Interinstitucional com o Centro Universitário UVERSE, Acre.

O objetivo científico desta pesquisa é analisar o papel da Operação Acolhida como modelo resolutivo para a construção de uma governança migratória multinível no Estado do Acre, à luz da realidade vivenciada pelos migrantes involuntários.

Busca-se, assim, compreender de que forma as diretrizes estabelecidas por essa iniciativa contribuem para a efetivação da dignidade humana dessa população e para a consolidação de mecanismos de governança migratória no âmbito local. Nesse sentido, a investigação propõe integrar a experiência da Operação Acolhida às políticas e diretrizes nacionais e regionais, de modo a fortalecer e implementar, de forma eficaz, políticas públicas migratórias adaptadas ao contexto acreano. A fundamentação teórica adota o modelo da Governança Multinível (Multi-Level Governance – MLG), que sustenta que políticas migratórias eficazes dependem de redes articuladas de cooperação entre os níveis de poder local, nacional, regional e global — condição essencial para enfrentar, de maneira abrangente e coordenada, os desafios impostos pelas migrações forçadas.

Os objetivos específicos, que corresponde a cada um dos capítulos, são: (a) analisar o inter-relacionamento e conexões do conceito de governança, governança multinível e governança migratória estabelecendo uma base teórica sólida que fundamenta a compreensão e sustentação das discussões apresentadas; (b) discorrer sobre os fundamentos éticos e legais que orientam a governança migratória,

com foco na Dignidade Humana dos migrantes involuntários e na proteção dos Direitos Humanos; (c) analisar a inserção do Brasil no cenário de migração involuntária contemporânea; (d) apresentar a “Operação Acolhida” em Roraima, analisando-a como um modelo de governança migratória compartilhada que busca prevenir o colapso em situações de crise migratória e; e) avaliar como a experiência da “Operação Acolhida” pode contribuir para o gerenciamento de fluxos migratórios no Estado do Acre, especialmente em ações preventivas e protetivas que diminuam vulnerabilidades e protejam os Direitos Humanos e da Dignidade Humana dos migrantes involuntários.

O problema da pesquisa pode ser caracterizado pela seguinte indagação: De que forma a Operação Acolhida pode ser considerada um modelo resolutivo para a construção de uma governança migratória multinível no Estado do Acre, diante das especificidades e necessidades dos migrantes involuntários?

Para responder a essa questão, a pesquisa levanta a seguinte hipótese:

A aplicação de um modelo de Governança Multinível, articulado com as diretrizes da Operação Acolhida e adaptado ao contexto específico do Estado do Acre, constitui uma estratégia viável e necessária para garantir a dignidade dos migrantes involuntários e fortalecer as políticas públicas migratórias regionais.

Após análises das hipóteses, resume-se os resultados da seguinte maneira:

De início, faz-se uma investigação acerca do conceito de Governança Multinível para migrantes involuntários no Brasil. O enfoque central reside na inter-relação dos conceitos e teorias de governança global, governança multinível e governança migratória, todos interligados e essenciais para compreender os desafios inerentes à gestão migratória contemporânea.

Esta relação conceitual estabelece uma base teórica sólida que sustenta a compreensão das discussões ao longo da pesquisa, articulando-a com o princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Este princípio, intrinsecamente ligado aos Direitos Humanos, constitui-se como fundamento essencial, tanto no plano ético quanto jurídico, garantindo a universalidade e indivisibilidade desses direitos. Nesse sentido,

o capítulo analisa os fundamentos éticos e legais que orientam a governança migratória, com foco na dignidade humana dos migrantes involuntários e na proteção dos Direitos Humanos.

O capítulo 2 aborda como o Brasil, inserido no cenário contemporâneo das migrações involuntárias, tem articulado políticas públicas e normas jurídicas para lidar com essas questões. Analisa-se como a legislação brasileira contribui para a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade, em conformidade com tratados e convenções internacionais ratificados pelo país e alinhada às diretrizes da governança multinível.

Na sequência, o capítulo aprofunda-se no estudo da Operação Acolhida, com ênfase no processo de interiorização dos migrantes involuntários. Embora a operação possua um amplo escopo — abrangendo ordenamento de fronteiras, abrigamento e interiorização —, o enfoque dado privilegia este último eixo como elemento central da análise.

A Operação Acolhida é reconhecida como uma resposta inovadora e articulada, que exemplifica a aplicação prática da governança multinível na gestão de crises migratórias. Sua estrutura organizacional, envolvendo o governo federal, estadual e municipal, organizações internacionais e instituições não governamentais, reflete uma abordagem colaborativa e multissetorial. Essa dinâmica está alinhada aos princípios de solidariedade internacional e direitos humanos, evidenciando a interdependência e os desafios de coordenação entre diferentes esferas de poder.

O último capítulo apresenta a proposta de um modelo de acolhimento migratório adaptado às particularidades do Estado do Acre. Inspirado nos princípios e práticas da Operação Acolhida, mas ajustado às especificidades regionais e orientado pela perspectiva da governança multinível, o modelo visa responder às demandas migratórias da região de forma sustentável.

A proposta busca articular diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal — e promover a participação ativa de atores não governamentais, como organizações internacionais e da sociedade civil, garantindo que a proteção dos direitos humanos e a dignidade dos migrantes involuntários sejam efetivamente concretizadas no contexto local.

Salienta-se que a pesquisa está em consonância com alguns Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tais como ODS 10, ODS 16 e ODS 17, que têm como objetivos, respectivamente¹¹, “reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”; “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” e; “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”.

Finaliza-se a tese com a conclusão cujos pontos principais são acentuados. Ademais, pugna-se pela continuidade da pesquisa com análises acerca da necessidade de efetivação da dignidade humana dos migrantes involuntários a partir do modelo de governança migratória com base na Operação Acolhida.

Quanto à metodologia empregada¹², registra-se que, na fase de investigação¹³, foi utilizado o método indutivo¹⁴, na fase de tratamento de dados o procedimento cartesiano¹⁵, e o relatório dos resultados expresso na presente Tese é composto na base lógica indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹⁶, da Categoria¹⁷, do Conceito Operacional¹⁸ e da Pesquisa Bibliográfica¹⁹.

¹¹ GT Agenda 2030. **ODS**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 29 set. 2024.

¹² Importante destacar que todo o texto deste parágrafo é modelo padrão adotado para teses e dissertações da Univali.

¹³ “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

¹⁴ “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 114.

¹⁵ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

¹⁶ “(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 69.

¹⁷ “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 41.

¹⁸ “(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

¹⁹ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 217.

Capítulo 1

GOVERNANÇA MULTINÍVEL (MLG): FUNDAMENTOS ÉTICO-JURÍDICOS E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O presente capítulo tem como objetivo analisar o conceito de Governança Multinível, enfatizando sua relevância e aplicabilidade no âmbito da governança migratória voltada aos migrantes involuntários no Brasil, articulando-o com o princípio da Dignidade da Pessoa Humana e os fundamentos éticos e jurídicos que sustentam a proteção internacional dos direitos humanos.

O enfoque central deste capítulo reside na inter-relação entre governança global, governança multinível e governança migratória, conceitos que se revelam interligados e essenciais para compreender os desafios inerentes à gestão migratória contemporânea. Esta relação conceitual estabelece uma base teórica sólida que fundamenta a compreensão e sustentação das discussões desenvolvidas ao longo da pesquisa.

Por este viés, destaca-se a relevância de se compreender a governança como o conjunto de normas e práticas que enfrentam problemas que ultrapassam fronteiras nacionais, refletindo desafios de ordem transnacional e exigindo a participação cooperativa de múltiplos agentes — governos, organizações internacionais, ONGs, empresas e sociedade civil. No campo migratório, essa perspectiva reforça que as ações não podem ser conduzidas de forma isolada pelo estado, mas sim como resultado de uma articulação complexa de atores que, conjuntamente, buscam soluções para a proteção e integração de migrantes.

Neste contexto, adota-se a Teoria da Governança Multinível (Multi-level Governance – MLG) como sustentação, a qual propõe que as decisões políticas migratórias devem ser formuladas e implementadas por meio de redes de cooperação entre diferentes níveis de poder — locais, nacionais, regionais ou globais. A MLG ressalta que questões globais, como as migrações involuntárias, não podem ser

resolvidas exclusivamente no plano internacional; ao contrário, níveis subnacionais e regionais exercem papel crucial na formulação e execução dessas políticas. Para embasar essa análise, utilizam-se as formulações de Marks, Hooghe e Piattoni, bem como contribuições de autores que adaptaram tais teorias ao contexto das migrações, permitindo sua aplicação ao cenário brasileiro.

Nesse sentido, reconhece-se que a Dignidade da Pessoa Humana constitui fundamento essencial, tanto no plano ético quanto jurídico, para a proteção dos migrantes involuntários, assegurando a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. Assim, os princípios e normas internacionais, aliados ao ordenamento jurídico interno, formam o alicerce normativo que orienta a governança migratória no país.

A estrutura deste capítulo se organiza da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se o uso amplo e geral da expressão “governança”, distinguindo-a de “governo” e “governabilidade” e clarificando as diferenças conceituais necessárias para compreender suas dinâmicas. Em seguida, analisa-se a governança multinível sob o prisma da formação de redes organizacionais, interdependência e descentralização de poder, enfatizando o papel dos atores sociais nos processos de decisão e implementação de políticas migratórias. Por fim, discute-se a aplicação dessa configuração às migrações involuntárias, com destaque para as contribuições e desafios da governança multinível no cenário migratório brasileiro, considerando o imperativo ético-jurídico da dignidade humana.

1.1 GOVERNANÇA: DEFINIÇÃO E EVOLUÇÃO

Diversos fenômenos foram responsáveis, nas últimas três décadas, pelas transformações ocorridas no mundo contemporâneo. Nesse contexto, a comunidade global tem procurado estabelecer e manter a cooperação na tomada de decisões entre instituições que regulam assuntos de ordem comum, principalmente, diante de desafios globais crescente. Como sintetiza Ferrete Sarria, esses desafios incluem “o crescente abismo Norte-Sul, degradação ambiental, conflitos armados,

desrespeito aos direitos humanos, questões de saúde, terrorismo e crime organizado internacional”²⁰ (tradução nossa).

Estas questões transnacionais²¹ exigem soluções coordenadas que dependem da governança global, um processo que envolve a participação e cooperação de diversos agentes — estados, organizações internacionais, ONGs, setor privado e sociedade civil —, nos quais os países, sob o direito internacional, se comprometem a cumprir acordos e tratados multilaterais para enfrentar problemas comuns²².

Neste mesmo direcionamento destaca Ferrete Sarria:

Los teóricos coinciden en señalar la necesidad de una gobernanza mundial, global o cosmopolitan como única vía de solución. Una gobernanza que requiere de instituciones globales, de medidas a corto y largo plazo en todos los espacios —políticos, económicos, institucionales, sociales, etc.— e implementados en todos los ámbitos —local, nacional, regional y global.²³

A criação da Comissão sobre Governança Global (CGG) foi um marco fundamental nesse processo. Formada em 1992, com resultados formalizados em

²⁰ “el creciente abismo Norte-Sur, la degradación ambiental, los conflictos armados, el no respeto de los derechos humanos, las cuestiones de salud, el terrorismo y el crimen organizado internacional, entretodos”. FERRETE SARRIA, Carmen. Ciudadanía sin límites: el trasfondo de la gobernanza global. **Quaderns de filosofia i ciencia**, v. 41, p. 89-98, 2011, p. 89.

²¹ Segundo Piffer, “o fenômeno migratório se encaixa em três planos da transnacionalidade: o primeiro, pois diz respeito às ligações que as famílias de transmigrantes mantêm ou estabelecem com os costumes da sua pátria; o segundo se refere ao fato de que as discussões e lutas religiosas ou de ideologia política não se restringem mais aos limites geográficos do país de origem dos transmigrantes; o terceiro trata dos problemas similares evidenciados pelas diferentes diásporas localizadas em um mesmo estado quanto à luta por direitos considerados fundamentais, pela relutância quanto à exclusão social e xenofobia, por exemplo”. PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) — Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

²² GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

²³ “Os teóricos concordam com a necessidade de uma governação mundial, global ou cosmopolita como a única forma de solução. Uma governação que exige instituições globais, medidas curtas e longas prazo em todos os espaços —político, económico, institucional, social, etc.— e implementado em todas as áreas —local, nacional, regional e global”. Tradução livre. FERRETE SARRIA, Carmen. Ciudadanía sin límites: el trasfondo de la gobernanza global. **Quaderns de filosofia i ciencia**, v. 41, p. 89-98, 2011, p. 89.

1995 através do relatório Our Global Neighborhood (Nosso Bairro Global), a CGG discutiu como a cooperação internacional e as instituições globais poderiam ser reformuladas para lidar com desafios emergentes, como mudanças climáticas, segurança, economia e direitos humanos²⁴.

Por conseguinte, o conceito de governança global ganhou força justamente com a formação dessa comissão, que refletiu sobre os desafios de um mundo cada vez mais interconectado, propondo soluções inclusivas e sustentáveis para questões de caráter global^{25, 26}. De acordo com o relatório da Comissão sobre Governança Global (CGG), governança é definida como:

A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerenciam seus problemas comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas tomadas. Inclui instituições formais e regimes com poderes para fazer cumprir a conformidade, bem como arranjos informais que as pessoas e instituições concordaram ou consideram ser de seu interesse [...] governança [...] deve ser entendido como envolvendo também organizações não governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado global.²⁷

Desta maneira, a “governança global” tornou-se posteriormente parte do vocabulário político predominante usado para descrever toda a gama de papéis que as instituições e organizações internacionais desempenham na regulação de processos que transcendem a jurisdição do estado-nação²⁸ (tradução nossa). No

²⁴ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

²⁵ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

²⁶ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

²⁷ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

²⁸ “‘global governance’ has subsequently become part of the mainstream policy-level vocabulary used to describe the whole range of roles that international institutions and international organizations play in regulating processes that transcend the jurisdiction of the nation-state”. BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p.3.

entanto, seu significado permanece ambíguo, pois é empregado em diferentes contextos, nem sempre alinhados com sua definição na teoria política. Como observa Dingwerth e Pattberg:

The confusion surrounding the meaning of global governance stems mainly from the fact that the concept is evoked not only where governance in the sense in which it has been introduced in political theory is at issue, but also in a variety of further contexts.²⁹

Conforme Inoue e Gonçalves:

Governança global refere-se às inúmeras atividades realizadas por atores não necessariamente reconhecidos como autoridades formais, que estabelecem agendas, regras e instituições (formais e informais) e definem, influenciam e fazem política no âmbito global, além das fronteiras de um único estado.³⁰

Nesse contexto, o avanço da governança global ocorre em paralelo à limitação das competências, mandatos e autoridade dos estados nacionais. Pierik denomina esse fenômeno de “declínio do governo”, enquanto outras instituições, como organizações não governamentais internacionais, organismos supranacionais e empresas transnacionais, assumem um papel cada vez mais relevante, preenchendo esse vácuo e configurando a “emergência da governança global”³¹.

Embora a governança global represente a coordenação de políticas e ações em nível internacional, sua efetividade depende, em grande medida, da

²⁹ “A confusão em torno do significado de governança global decorre, principalmente, do fato de que o conceito é invocado não apenas quando está em questão a governança no sentido em que foi introduzida na teoria política, mas também em uma variedade de outros contextos”. Tradução livre. DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. *Global Governance as a Perspective on World Politics*. **Global Governance**, v. 12, n. 2, p. 185-203, 2006.

³⁰ INOUE, Cristina Yumie Aoki; GONÇALVES, Veronica Korber. Governança global: uma ferramenta de análise. In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (org.). **Brasil e o sistema das nações unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: Ipea, 2017. p. 27-58.

³¹ PIERIK, Roland. *Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis*. In: W. P. Heere. (org.). **From government to governance: The Growing Impact os Non- State Actors on the International and European Legal System**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 454-462.

capacidade dos estados de exercerem uma governança interna eficiente. Afinal, as decisões tomadas no âmbito global precisam ser implementadas no contexto nacional, onde as estruturas estatais desempenham um papel central na formulação e execução de políticas públicas.

Percebe-se, portanto que o conceito de governança global é multifacetado, embora tenham uma particularidade, surge como uma resposta às limitações dos estados nacionais em lidar, de forma isolada, com desafios transnacionais, como mudanças climáticas, segurança global, migração e comércio internacional. Esse conceito refere-se à coordenação de políticas e ações que transcendem as fronteiras nacionais, envolvendo uma ampla gama de atores, incluindo estados, organizações internacionais (como a ONU e o FMI), empresas transnacionais e ONGs.

Embora a governança global represente essa coordenação internacional, sua efetividade depende, em grande medida, da capacidade dos estados de exercerem uma governança interna eficiente. As decisões tomadas no âmbito global precisam ser implementadas no contexto nacional, onde as estruturas estatais desempenham um papel central na formulação e execução de políticas públicas. Assim, há uma interdependência entre a governança global e a governança nacional, uma vez que a última influencia diretamente a eficácia das iniciativas globais.

A governança, de modo geral, incorpora uma abordagem holística que envolve múltiplos atores na formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Filgueiras:

A governança democrática, nesse contexto, representa uma agenda de mudança para a administração pública, em que a qualidade dos governos importa para que políticas e serviços públicos sejam mais eficientes e eficazes, mas que sejam, além disso, legítimos e dotados de plena autoridade pública.³²

³² FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

Dessa forma, enquanto a governança global lida com desafios supranacionais e a coordenação entre diversos atores internacionais, a governança nacional concentra-se na administração interna dos estados, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz dentro de seus territórios.

Portanto, compreender a governança em sua dimensão nacional é essencial para avaliar os desafios e oportunidades da governança global. A articulação entre diferentes níveis de poder e a participação de diversos atores na gestão pública são aspectos fundamentais para garantir que as decisões globais tenham impactos concretos e efetivos em nível local e nacional. Conforme destaca Teixeira, Sena e Silva, “pensar na governança não é considerar apenas a atuação do governo, mas também o comprometimento dos cidadãos”³³. Conforme o relatório da Comissão sobre Governança Global, ela pode ser assim conceituada:

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. 3 It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.³⁴

Importa destacar que Governança diz respeito à competência do estado em atuar de forma eficaz e abrangente, demonstrando sua habilidade em implementar políticas públicas e alcançar objetivos comuns que atendam às necessidades da sociedade. No entanto, a governança vai além das reformas tradicionais de gestão

³³ TEIXEIRA, Graziela Dias; SENA, Lucas; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Governança pública e democracia: O papel da Controladoria Geral da União na promoção da Accountability Social. **Tempo Social**, v. 36, n. 02, p. 171-202, 2024.

³⁴ “Governança é a soma das várias maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus interesses comuns. É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições formais e regimes com poder para assegurar a conformidade, bem como arranjos informais que pessoas e instituições tenham acordado ou percebam como estando em seu interesse”. Tradução livre. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood**: the report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press, 1995. Disponível em: https://dn790008.ca.archive.org/0/items/cmmn-on-global-governance-our-global-neighborhood-1995/CMMN_ON_GLOBAL_GOVERNANCE-Our_Global_Neighborhood_%281995%29.pdf. Acesso em: 22 ago. 2024.

pública, incorporando uma abordagem mais ampla e colaborativa. Neste direcionamento aponta Antoine Pecoud:

La gobernanza es una noción polisémica que generalmente se refiere a los mecanismos a través de los cuales se gobierna un fenómeno; esto incluye no sólo el papel de los gobiernos sino de otros actores (la sociedad civil o el sector privado), en varios niveles (de local a global). En cuanto a la noción, igualmente común, de la buena gobernanza, designa de manera normativa la cooperación necesaria entre los diferentes actores, hecho que condiciona el logro de los objetivos identificados por los estados y la comunidad internacional.³⁵

Emprega-se, portanto, no decorrer da pesquisa, o conceito de Governança como maneiras de articulação e cooperação que o homem encontrou para gerenciar suas relações sociais, políticas e econômicas com o propósito de buscar soluções para os problemas de ordem comum na sociedade. A princípio, é mister que façamos uma pequena revisão em perspectiva sobre os conceitos de governança, evidenciando a sua origem, evolução e adaptação à realidade brasileira.

Assim, torna-se fundamental para esta tese explorar o conceito de governança, ainda que não tenhamos como esgotar o tema por completo, pois, embora o foco seja a governança para a proteção da dignidade humana dos migrantes involuntários, com uma análise específica sobre a implementação da Operação Acolhida no Estado do Acre, compreender os mecanismos de governança torna-se crucial para fundamentar a pesquisa e abordar eficazmente os desafios envolvidos.

Isso se alinha às várias interpretações encontradas na literatura, que refletem os contextos de origem do termo. De acordo com o banco mundial, “governança foi definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos

³⁵ “A governança é uma noção polissêmica que geralmente se refere aos mecanismos através dos quais um fenômeno é governado; isto inclui não apenas o papel dos governos, mas também de outros intervenientes (sociedade civil ou sector privado), a vários níveis (do local ao global). Quanto à noção igualmente comum de boa governação, esta designa normativamente a necessária cooperação entre os diferentes atores, facto que condiciona a concretização dos objetivos identificados pelos estados e pela comunidade internacional”. Tradução livre. PECOUD, Antoine. ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. **Migración y desarrollo**, v. 16, n. 30, p. 31-43, 2018.

recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”³⁶(tradução nossa).

Para Diniz:

O termo *governance* foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.³⁷

Para Bento, foi a partir dos anos 90 que iniciaram-se as preocupações com o papel do Estado em efetivamente voltar-se para o desenvolvimento da sociedade e em promover uma governança sólida³⁸. Ainda, segundo este autor: “diversas organizações internacionais passaram a adotar uma abordagem mais propositiva no que se refere ao papel das estruturas de governança na promoção do desenvolvimento”³⁹.

Conforme Senarclens *apud* Bento:

Ao contrário dos programas de liberalização econômica dos anos 80, os programas de ajuste estrutural dos anos 90 enfatizam a importância da liderança política e da capacidade de gestão do setor público, bem como, a necessidade de instituições democráticas e transparentes que

³⁶ “Governance was defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for developnmet”. WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, DC: World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>. Acesso em: 20 dez. 2024.

³⁷ DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 400, 1995.

³⁸ BENTO, Leonardo Valles. BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, p. 195.

³⁹ BENTO, Leonardo Valles. BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, p. 195.

promovam a proteção dos direitos fundamentais, garantem o Estado democrático de direito com respeito às leis e assegurem a impessoalidade no exercício do poder político, o acesso à justiça e as liberdades essenciais.⁴⁰

Nessa conjuntura, a governança foi se desenvolvendo e começou a ter uma conotação marcada por um tom mais liberal, sendo utilizada para “descrever toda a gama de papéis que instituições e organizações internacionais desempenham na regulação de processos que transcendem a jurisdição dos estados-nação”⁴¹.

Segundo o Banco Mundial, a boa governança é assim definida:

Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance is epitomized by, among other things, predictable, open, and enlightened policymaking. Good governance fosters strong, but sharply delimited, states capable of sustained economic and social development and institutional growth.⁴²

Conforme Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton:

We define governance broadly as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments, are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the

⁴⁰ SENARCLENS, Pierre de. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations. **International Social Science Journal**, n. 155, p. 91-104, 1998, *apud* BENTO, Leonardo Valles. BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, p. 195.

⁴¹ BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p.3

⁴² “Governança é a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. A boa governança é personificada, entre outras coisas, por uma formulação de políticas previsível, aberta e esclarecida. A boa governança promove Estados fortes, mas bem delimitados, capazes de desenvolvimento econômico e social sustentado e crescimento institucional”. Tradução livre. WORLD BANK. **Governance: the World Bank's experience**. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. (Development in Practice).

institutions that govern economic and social interactions among them.⁴³

Não há como deixar de mencionar que a partir da década de 1990, a preocupação com a ideia de “boa governança” como princípio norteador dos setores tanto público quanto privado para desenvolverem sociedades desenvolvidas e sustentáveis. Segundo o Banco Mundial, boa governança é permeada pela transparência, previsibilidade e participação com foco em promover o desenvolvimento econômico e social sustentável⁴⁴.

No entanto, segundo Senarclens, o Banco Mundial, no intuito de manter uma neutralidade política, gradualmente abandonou o discurso sobre “boa governança” passando a enfatizar a relevância das condições políticas e institucionais para o desenvolvimento, destacando a importância da legitimidade política ou governabilidade. Isso implica a existência de mecanismos que assegurem a representação de interesses, a participação da população e a prestação de contas por parte de políticos e burocratas⁴⁵.

Passou-se, portanto, a reconhecer a necessidade de “repensar” alguns dos mecanismos e motivos convencionais de solução, após aprontar três razões para tamanho “degaste”, conforme elucidou Veiga:

É preciso ter muita coragem política para mandar dinheiro para o exterior, quando, no próprio país, existem pessoas pobres, desabrigadas e sem emprego; 2) Os programas são atacados por todos os lados pelos que se preocupam com o desperdício, a corrupção, a violação dos direitos humanos e o descaso com o meio ambiente nos países assistidos; 3) Muitas vezes os doadores

⁴³ “Definimos governança de forma ampla como as tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui: (1) o processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; (2) a capacidade do governo de formular e implementar de maneira eficaz políticas adequadas; e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as interações econômicas e sociais entre eles”. Tradução livre. KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Aggregating governance indicators. **Policy Research Working Paper**. Washington, World Bank publications, p. 1-68, 1999.

⁴⁴ WORLD BANK. **Governance**: the World Bank’s experience. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. (Development in Practice).

⁴⁵ SENARCLENS, Pierre de. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations. **International Social Science Journal**, n. 155, p. 91-104, 1998.

serviram-se dos programas de ajuda para promover exportações ou por questões de segurança.⁴⁶

Além disso, em 2002, de acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Econômico do PNUD, o conceito de Governança passa a ser definido de forma mais abrangente⁴⁷. Segundo Bento:

(...) o PNUD privilegia menos em seus projetos os aspectos técnicos da gestão pública e foca-se mais sobre programas em áreas sensíveis tais como Direitos Humanos, acesso à justiça, reforma do Poder Judiciário e combate à corrupção. Para o PNUD, governança está relacionada ao modo pelo qual as coletividades administram seus problemas comuns, em todos os níveis. Compreende mecanismos, processos e instituições pelos quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem direitos, definem obrigações e medeiam suas diferenças.⁴⁸

Nesta ordem, a partir de uma estrutura institucional criada pelos estados membros, buscou-se uma ressignificação da governança e de políticas públicas, que implementasse agendas para viabilizar o acesso a informações dentro dos governos de forma que haja interação entre cidadãos, governos, instituições públicas e privadas, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições de um estado eficiente⁴⁹.”

Sob esta ótica, Pereira ressalta que o conceito de Governança já superou seus aspectos operacionais, incorporando novos elementos. Então, segundo o referido autor, “além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, incluem-se as redes

⁴⁶ VEIGA, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 37 e 38.

⁴⁷ GARCIA, Heloíse Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Governança transnacional. In: GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio (org.). **Interfaces entre direito e transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI, 2019. p. 10-28.

⁴⁸ BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

⁴⁹ DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 400, 1995.

sociais informais - de fornecedores, famílias, gerentes -, hierarquias e associações de diversos tipos”⁵⁰. Dessa forma, Pereira sugere que a governança moderna precisa considerar uma variedade de estruturas e relações que vão além das formas tradicionais de organização política.

Isso se deu em virtude da amplitude e complexidade das novas demandas globais, exigindo assim novas estratégias de gestão mais integradas e abrangentes. Para Cruz e Bodnar, “as novas estratégias de Governança devem ter como pressupostos: a aproximação entre povos e culturas e a participação consciente e reflexiva do cidadão na gestão política, econômica e social”⁵¹. Ainda de acordo com os autores, “a emergência de novas formas de governança e de produção do direito não poderá ser uma imposição decorrente da vitória do mais forte, deve ser sim o resultado da emancipação de valores, posições jurídicas e subjetividades esquecidas, fragilizadas e em situação de risco manifesto”⁵².

Desse modo, pode-se inferir que a governança pressupõe a cooperação e a atuação conjunta de diversos atores sociais na busca de soluções efetivas para o desenvolvimento econômico, político e social dos Estados. Esses mecanismos de cooperação ajudam na resolução de conflitos e promovem o bom funcionamento dos serviços públicos, garantindo à sociedade políticas que respeitem os direitos fundamentais e a dignidade humana de todos.

Conforme destacam Corrêa e Piffer a governança “deve ser vista como forma de ampliação dos espaços democráticos, oportunizando a participação de todos os envolvidos, entre eles, atores sociais e políticos, pessoas e organizações”⁵³. Com isso, estes autores salientam que para enfrentar desafios contemporâneos, a governança deve promover a integração intercultural e o engajamento ativo dos

⁵⁰ PEREIRA, José Matias. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, nº 1, p. 109-134, jul. 2024.

⁵¹ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 145.

⁵² CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 145.

⁵³ CORRÊA, Fernando Rafael; PIFFER, Carla. A Governança Transnacional Como Ressignificação do Poder e da Democracia. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 24, p.43, 2020.

cidadãos, criando, assim, uma base sólida para uma governança mais participativa e adaptada à realidade global.

Conforme Bento:

Governança refere-se a um fenômeno amplo, que pode envolver toda sorte de instituições e atores. Não se reduz ao Estado nem a à administração pública, mas compreende também o setor produtivo e a sociedade civil, em todos os níveis de comunidade. Num nível mais elevado de generalidade, governança pode ser entendida como a totalidade dos meios e processos institucionalizados de interação e coordenação social, com o objetivo de resolver problemas coletivos, satisfazer expectativas ou criar oportunidades.⁵⁴

É imprescindível mencionar que a cooperação e a interdependência não significam que se obterá a solução para todos as mazelas sociais, mas é uma forma pela qual os atores possam se articularem a fim de estabelecerem pactos e regras compatíveis entre si de forma a enfrentarem os desafios e limitações compartilhadas⁵⁵.

Sob essa ótica, “diversas organizações internacionais passaram a adotar uma abordagem mais propositiva no que se refere ao papel das estruturas de governança na promoção do desenvolvimento”⁵⁶. É por este aspecto que inserimos as questões de migrações como uma problemática de governança. Inúmeras situações nos mostram o cenário de crise migratória global e nacional evidenciando que deve ser repensado a governança migratória. Segundo as considerações de Pecoud:

⁵⁴ BENTO, Leonardo Valles. BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global:** uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, p. 205.

⁵⁵ SIQUEIRA, Carlos Eduardo de Souza. **Do Global ao Nacional:** a gênese da governança e das políticas públicas sobre mudança do clima no Brasil- (1992-2012). 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2012, p. 42.

⁵⁶ BENTO, Leonardo Valles. BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global:** uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, p. 195.

En efecto, la noción de gobernanza es empleada por investigadores y observadores, pero sigue siendo impopular entre los estados que la consideran como una apertura hacia actores no estatales que no desean incluirla en el área de las políticas estatales. Así, el término que se ha impuesto es la gestión de la migración (migration management). Tal noción, omnipresente hoy en los debates internacionales, transmite varias ideas que deben aclararse si se pretende comprender el pensamiento de las organizaciones internacionales sobre el sujeto.⁵⁷

Deste modo, diante da inevitabilidade das migrações, é necessário gerir-las de forma coordenada e planejada, visto que, está é uma característica essencial das sociedades humanas. Além do que “migrações bem geridas são, portanto, de interesse tanto para os Estados quanto para os migrantes. O vocabulário do ODS 10.7 evoca migrações ordenadas, seguras e planejadas”⁵⁸ (tradução nossa).

Neste cenário, é crucial reconhecer os estados como organizações dinâmicas capazes de aprender e adotar atitudes efetivas para com as questões migratórias. Essa perspectiva destaca a necessidade de iniciativas inovadoras que combinem cooperação internacional e políticas domésticas responsáveis, promovendo uma abordagem mais equilibrada e humanizada em relação aos migrantes e suas trajetórias. Segundo Cruz e Piffer:

E os migrantes, por sua vez são, na condição de componente humano de um fenômeno, uma das categorias da transnacionalidade. Estes, devido à sua própria condição ou situação de ilegalidade ou inferioridade, são considerados vítimas do sistema. Seguindo esse norte, a contradição existente entre a economia e o contingente

⁵⁷ “Com efeito, a noção de governação é utilizada por investigadores e observadores, mas continua a ser impopular entre os estados que a consideram como uma abertura para actores não estatais que não desejam incluí-la na área das políticas estatais. Assim, o termo que foi imposto é gestão migratória. Tal noção, hoje onipresente nos debates internacionais, transmite diversas ideias que devem ser esclarecidas se pretendemos compreender o pensamento das organizações internacionais sobre o assunto”. Tradução livre. PECOUD, Antoine. ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. **Migración y desarrollo**, v. 16, n. 30, p. 31-43, 2018.

⁵⁸ “las migraciones bien gestionadas son, entonces, de interés para los estados y los migrantes. El vocabulário del objetivo 10.7 de ods, evoca migraciones ordenadas, seguras y planeadas”. PECOUD, Antoine. ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. **Migración y desarrollo**, v. 16, n. 30, p. 31-43, 2018.

humano foi facilmente percebida e pode ser evidenciada da seguinte forma: os fluxos de mercadorias e capitais foram liberados, fazendo com que o capital multinacional transferisse, paulatinamente, suas linhas de produção aos países que não observavam os direitos sociais. No entanto, o mesmo não ocorre com a liberação do fluxo de pessoas, estando estas, cada vez mais reféns das políticas de controle de migração e refúgio.⁵⁹

Portanto, é imperativo que os estados e a comunidade internacional avancem em direção a um modelo de governança migratória que reconheça as realidades das migrações contemporâneas. Esse modelo deve equilibrar os interesses nacionais com o respeito aos direitos humanos, promovendo soluções sustentáveis para os desafios globais que a migração representa.

1.2 DISTINÇÃO ENTRE CONCEITOS DE GOVERNO, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

Araújo, após comparar alguns conceitos de governança e governabilidade propostos por estudiosos, informa que ambos os conceitos são convergentes, complementares, dinâmicos e indissolúveis, cabendo a separação apenas para fins didáticos analíticos⁶⁰.

Desta maneira, a compreensão clara desses conceitos é fundamental para discutir o funcionamento das instituições políticas e a eficácia na tomada de decisões públicas. Assim, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade

⁵⁹ Conforme ressaltam os autores, a questão econômica é o fator primordial em que os fluxos de mercadorias e capitais são transferidos para os países, no entanto, sem que se acompanhe a evolução de direitos sociais, trazendo como consequência a exclusão social, o aumento da pobreza e da marginalidade. CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11371>. Acesso em: 28. jul. .2024.

⁶⁰ ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas”⁶¹.

De acordo com Levi, governo é assim definido:

conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, está normalmente associado à noção de Estado.⁶²

Rosenau apresenta conceituação distinta entre governo e governança. Esta fundamenta-se em atividades comuns que ‘podem’ dispensar legalidades formais prescritas, não dependem do poder de polícia e não é pautada pelo autoritarismo, sem, contudo perder o caráter de efetividade; aquele é exercido através de autoridade formal pautada pelo poder de polícia que impõe autoridade⁶³.

Por sua vez, para Marangoni e Petry o termo governar significa “associá-lo a algo imposto sobre alguém ou um grupo que exerce o poder e assim detém a autonomia para decidir e executar sobre os demais”⁶⁴. Já governança trata-se de um fenômeno mais amplo que abrange instituições governamentais e não governamentais⁶⁵.

Ainda, conforme Gonçalves, o que distingue a governança de governo é o fato de que abrange “também mecanismos informais, de caráter não governamental,

⁶¹ ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB, 2000. p. 15.

⁶² LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.) **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983. p. 555.

⁶³ ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB, 2000. p. 15.

⁶⁴ MARANGONI, Aline da Silva Serpa; PETRY, Oto João. Novo modelo de governança: velhas estratégias de gestão das escolas estaduais de Santa Catarina. **Série-Estudos**, v. 26, n. 56, p. 263-284, 2021.

⁶⁵ ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB, 2000. p. 15.

que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”⁶⁶.

Krahmann também traz uma percepção relevante sobre governança:

In terms of a general definition, governance can thus be understood as the structures and processes that enable governmental and non governmental actors to coordinate their interdependent needs and interests through the making and implementation of policies in the absence of a unifying political authority.⁶⁷

Por fim, a governabilidade diz respeito à capacidade de um governo de exercer controle efetivo sobre a sociedade e implementar políticas. Infere-se, portanto, que o conceito envolve tanto aspectos internos quanto externos que podem facilitar ou dificultar a ação governamental. Como bem ressaltam Linz e Stepan a governabilidade está relacionada à capacidade do governo de responder às demandas da sociedade de forma eficaz e dentro dos limites institucionais⁶⁸.

Conseqüentemente, a distinção entre governo, governança e governabilidade é crucial para compreender que enquanto o governo refere-se à estrutura formal de poder e à autoridade incumbida de tomar decisões e implementar políticas, a governança abrange os mecanismos, processos e práticas que garantem uma gestão eficaz e participativa. Já a governabilidade, por sua vez, refere-se à capacidade de um governo de exercer sua autoridade de forma eficiente, mantendo a estabilidade e a ordem social.

⁶⁶ GONÇALVES, Alcindo. COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 46 e 47.

⁶⁷ “Em termos de uma definição geral, a governança pode ser entendida como as estruturas e os processos que permitem que atores governamentais e não governamentais coordenem suas necessidades e interesses interdependentes por meio da formulação e implementação de políticas na ausência de uma autoridade política unificadora”. Tradução livre. KRAHMAN, Elke. National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? **Global Governance**, v.9, p. 323-346, 2003.

⁶⁸ LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. p.45

Em síntese, a literatura sobre a Governança Global envolve diversos problemas de ordem comum a todos. Percebe-se que as teorias ainda estão em desenvolvimento, embora essa abordagem tenha se mostrado promissora, especialmente no que se trata das políticas migratórias.

Nesse contexto, o conceito de governança migratória decorre de governança global que tem como propósito analisar como as decisões são tomadas, implementadas e coordenadas entre diferentes atores e em diversos níveis de poder e como essas decisões tornam-se desafios decorrentes de um mundo cada vez mais interconectado, representando, desse modo, um grande desafio, pois exigem soluções complexas e cooperativas para se ter respostas eficazes⁶⁹.

Neste sentido, a mudança da nossa compreensão dos efeitos dos sistemas de governança é o cerne da abordagem das migrações. Como observa Betts:

Given the range of social, economic, and political implications of migration, it has become increasingly politicized by states, and is emerging as an issue of great importance at the international level. States and nonstate actors are increasingly concerned to find ways to manage migration in ways that enable them to maximize the benefits and minimize the costs of mobility.⁷⁰

Neste cenário, é crucial reconhecer os estados como organizações dinâmicas capazes de aprender e adotar atitudes efetivas para com as questões migratórias. Essa perspectiva destaca a necessidade de iniciativas inovadoras que combinem cooperação internacional e políticas domésticas responsáveis,

⁶⁹ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

⁷⁰ “Dada a gama de implicações sociais, econômicas e políticas da migração, “ela se tornou cada vez mais politizada pelos estados e está emergindo como uma questão de grande importância no nível internacional. estados e atores não estatais estão cada vez mais preocupados em encontrar maneiras de gerenciar a migração de maneiras que lhes permitam maximizar os benefícios e minimizar os custos da mobilidade”. Tradução livre. BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001>. Acesso em: set. 2024.

promovendo uma abordagem mais equilibrada e humanizada em relação aos migrantes e suas trajetórias. Segundo Cruz e Piffer:

Os migrantes, como componente humano das migrações transnacionais, e devido à sua própria condição ou situação de ilegalidade ou inferioridade, são muitas vezes considerados vítimas do sistema. Tal afirmação se dá pela contradição existente entre a economia e o contingente humano, a qual pode ser evidenciada da seguinte forma: os fluxos de mercadorias e capitais foram liberados, fazendo com que o capital multinacional transferisse, paulatinamente, suas linhas de produção aos países que não observavam os direitos sociais.⁷¹

Portanto, é imperativo que os estados e a comunidade internacional avancem em direção a um modelo de governança migratória que reconheça as realidades das migrações contemporâneas. Esse modelo deve equilibrar os interesses nacionais com o respeito aos direitos humanos, promovendo soluções sustentáveis para os desafios globais que a migração representa.

Frisa-se, portanto, que esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar o assunto, muito menos afirmar que os argumentos e a linha de raciocínio apresentados refletem uma conclusão definitiva sobre os tópicos abordados no decorrer da pesquisa. Contudo, o reconhecimento da diversidade teórica nesse debate contribui para situar a governança como um elemento central nas análises sobre migrações forçadas, destacando a relevância de estruturas e processos globais para enfrentar os desafios migratórios nacionais e locais.

No contexto brasileiro, essa abordagem justifica-se pela crescente importância das migrações e a necessidade de uma resposta coordenada, especialmente, frente ao aumento das migrações involuntárias, o que será aprofundado nos capítulos seguintes desta tese. Além disso, a dinâmica global da Governança envolve as migrações e reforça a urgência de políticas coordenadas e de

⁷¹ CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11371>. Acesso em: 28. jul. .2024.

esforços articulados entre diferentes níveis de governança, como discutiremos na próxima seção sobre governança multinível.

Essa estrutura teórica possibilita uma melhor compreensão dos princípios e definições que sustentam as interações entre atores locais, nacionais e internacionais, e a sua contribuição para uma governança migratória eficaz, inclusiva e adaptativa.

1.3 GOVERNANÇA MULTINÍVEL: DEFINIÇÕES E PRINCÍPIOS

Nas primeiras seções deste capítulo, o conceito geral de governança é abordado com o propósito de estabelecer uma base teórica para a compreensão dos seus princípios fundamentais. Em seguida, o percurso avança para a análise da governança multinível, com o objetivo de explorar suas conexões e implicações para a governança migratória no cenário brasileiro. Esse desenvolvimento teórico é essencial para a compreensão dos desafios complexos e como se configura a gestão migratória nacional, especificamente, no Estado do Acre que será desenvolvida nos capítulos posteriores da tese.

Na literatura contemporânea sobre governança, há uma ênfase em indicar procedimentos de tomada de decisão mais democráticos e pluralistas em relação à agenda política mundial. Como bem destaca Peters, “todas as sociedades precisam encontrar meios de se governar e fornecer alguma direção coletiva, e a governança pergunta sobre como isso é feito”⁷² (tradução nossa).

Este questionamento torna-se central ao analisar as políticas migratórias, uma vez que estas são formuladas e implementadas num cenário global cada vez mais interconectado. Por este viés, a escolha da Governança Multinível se justifica por esta teoria instigar a compreensão de diversos fenômenos complexos,

⁷² “All societies need to find ways to govern themselves and provide some collective direction, and governance asks how this is done”. PETERS, Guy. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, David (org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2012, p. 20-32.

como a regeneração urbana, a mitigação das mudanças climáticas e, cada vez mais, sobre a questão das migrações involuntárias⁷³.

Para Marumahoko, Nhede e Mapuva:

The power dynamics between two levels of government are potentially shaped by the balance of authority, control over resources, autonomy, and the need for coordination. These dynamics can either foster cooperative governance or lead to tension and conflict, depending on how responsibilities and powers are distributed, communicated, and respected.⁷⁴

Desta forma, estabelecesse uma associação entre governança multinível e a governança das migrações involuntárias, com o propósito de refletir sobre como este modelo pode ser útil para analisar a gestão migratória em nível nacional. Nas ponderações de Ager, reconhecer que o acolhimento e a integração envolvem múltiplos domínios que promovem a participação de entidades variadas, que se conectam entre si com um objetivo comum⁷⁵.

É essencial destacar que, nas questões que envolvem as migrações involuntárias contemporâneas, há uma resignificação das autoridades nacionais sob o prisma da cooperação multilateral, com a criação de regimes internacionais que servem como mecanismos de coordenação entre estados, destinados a enfrentar problemas comuns e a promover soluções integradas.

Portanto, conforme destaca Ahouga:

⁷³ CAPONIO, Tiziane. Governing Migration through Multi-Level Governance? City Networks in Europe and the United States. **Journal Common Market Studies**, v.59, n.6, p.1590–1606, 2021.

⁷⁴ “a dinâmica de poder entre dois níveis de governo é potencialmente moldada pelo equilíbrio de autoridade, controle sobre recursos, autonomia e necessidade de coordenação. Essas dinâmicas podem promover a governança cooperativa ou levar à tensão e ao conflito, dependendo de como as responsabilidades e os poderes são distribuídos, comunicados e respeitados”. Tradução livre. MARUMAHOKO, Sylvester; NHEDE, T. Norman; MAPUVA, Jephias. Interrogating multi-level government power dynamics and cooperation in Zimbabwe: Evidence from Harare City Council. **Cities**, v. 164, p. 106038, 2025.

⁷⁵ AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166-191, 2008.

migration management comprehends migration primarily as a global phenomenon, which puts aside the local effects of migration. In fact, the local was identified simply as a passive setting for the interventions of international organisations (hereafter IOs) and states, while local social actors (authorities and civil society organisations) were mostly ignored.⁷⁶

Neste sentido, Ahouga argumenta que a Organização Internacional para as Migrações (OIM) busca envolver esses atores locais dentro de um arranjo neoliberal de escala espaço-temporal, que visa simplificar a complexidade dos fluxos migratórios globais⁷⁷.

De acordo com a Organização Internacional nas Migrações, (OIM), os processos globais sobre migração envolvem diálogos políticos internacionais liderados pelos estados e mecanismos de tomada de decisão facilitados por organizações intergovernamentais, abordando tanto a governança migratória geral quanto temas específicos, como desenvolvimento e cooperação internacional. Nesse contexto, destaca-se que:

Global processes on migration State-led international policy dialogues and decision-making processes on migration at the global level, often facilitated by na intergovernmental organization, and focusing either on overall migration governance at the global level (e.g. International Dialogue on Migration), on specific themes (targeted migration consultations and discussions in global bodies that have specific responsibilities over certain elements of migration through international conventions and protocols), or on the interlinkages between migration and other areas, such as development (e.g. UM High-level Dialogue

⁷⁶ “A gestão da migração compreende a migração principalmente como um fenômeno global, que deixa de lado os efeitos locais da migração. Na verdade, o local foi identificado simplesmente como um cenário passivo para as intervenções de organizações internacionais (doravante OIs) e estados, enquanto os atores sociais locais (autoridades e organizações da sociedade civil) foram em grande parte ignorados. Tradução Livre. AHOUGA, Younes. The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Brighton, v. 44, n. 9, p. 1523– 1540, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1368371>. Acesso em: 06 mar. 2025

⁷⁷ AHOUGA, Younes. The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Brighton, v. 44, n. 9, p. 1523– 1540, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1368371>. Acesso em: 06 mar. 2025.

on International Migration and Development, the Global Forum on Migration and Development).⁷⁸

Neste sentido, a governança multinível pode ser entendida como uma estrutura analítica para compreender os múltiplos fatores de interdependência entre as organizações que se propõem ao acolhimento dos migrantes.

Neste direcionamento, destaca Gatrell: “É necessário que se desenvolva um modelo de governança política que promova a integração e participação dos migrantes de forma efetiva”⁷⁹(tradução nossa). No entanto:

On the one hand, states have attempted to shift their responsibilities on migration up, i.e. towards international and supra-national institutions; out, i.e. towards nonpublicactors; and down, i.e. towards local-level authorities.⁸⁰

Desta maneira, o conceito de governança multinível torna-se basilar para entender como as políticas migratórias são formuladas e implementadas em um cenário globalizado, onde múltiplos atores – locais, nacionais e internacionais – interagem e compartilham responsabilidades. Nesta percepção há uma crítica em

⁷⁸ “Os processos globais sobre migração, diálogos políticos internacionais e tomada de decisões liderados pelo estado e os processos de migração a nível global, muitas vezes facilitados por uma organização intergovernamental, e concentrando-se tanto na governação da migração a nível global (por exemplo, Diálogo sobre Migração), sobre temas específicos (migração direcionada consultas e discussões em órgãos globais que têm responsabilidades sobre certos elementos da migração através convenções e protocolos internacionais), ou nas interligações entre a migração e outras áreas, como o desenvolvimento (por exemplo, ONU Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento). Tradução livre. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Glossary on Migration**. 2 ed. Geneva: IOM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 26 jul. 2024.p. 86.

⁷⁹ “it is necessary to develop a model of political governance that promotes the integration and participation of migrants effectively”. GATRELL, Peter. **The Making of the Modern Refugee**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

⁸⁰ “Por um lado, os estados tentaram transferir as suas responsabilidades em matéria de migração para cima, ou seja, para instituições internacionais e supranacionais; para fora, ou seja, em direção a atores não-públicos; e para baixo, ou seja, em direção às autoridades locais”. Tradução livre. CAPONIO, Tiziana; JONES-CORREA, Michael. Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v.44, n.12, 2017, p.6. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>. Acesso em: 25 set. 2024.

relação ao papel tradicional dos estados nacionais na gestão das fronteiras e na manutenção de uma soberania rígida sobre seus territórios⁸¹.

Neste sentido, “uma característica definidora da era da migração é o desafio que alguns políticos e analistas acreditam ser imposto pela migração internacional à soberania dos estados, especificamente à sua capacidade de regular os movimentos de pessoas através de suas fronteiras” (tradução nossa)⁸².

Neste mesmo direcionamento destacam Caponio e Jones-Correa “[...] todos os estados estão estruturados em várias camadas de governo, e as políticas públicas, independentemente do assunto, são necessariamente o resultado das interações entre instituições e organizações que operam em diferentes níveis” (tradução nossa)⁸³.

Há, portanto, transformação significativa nas políticas contemporâneas, em que os níveis nacionais de governo já não possuem o monopólio da autoridade sobre questões que antes eram exclusivamente domésticas, como migração e comércio. Em vez disso, observa-se uma maior interação com atores supranacionais, regionais e locais⁸⁴.

Especificamente, ao tratar as migrações forçadas, Gatrell destaca que estas migrações representam uma questão complexa que exige solução efetivas e articuladas. Desta maneira, ocupa uma posição de destaque nas pautas políticas de

⁸¹ GATRELL, Peter. **The Making of the Modern Refugee**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

⁸² “A defining feature of the age of migration is the challenge that some politicians and analysts believe is posed by international migration to the sovereignty of states, specifically to their ability to regulate movements of people across their borders”. Tradução livre CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. 5. ed. London: Palgrave Macmillan, 2014.

⁸³ “All states are structured along multiple layers of government, and public policy, regardless of the issue, is necessarily the result of the interactions between institutions and organisations operating at different levels”. CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (org.). **Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU**. London: Routledge, 2022. p. 219-230.

⁸⁴ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

estados e envolve agências internacionais, organizações não governamentais e sociedade civil⁸⁵.

Como visto nas primeiras seções deste capítulo, existem diferentes definições para o termo governança e, por este viés, “governança se refere a processos pluricêntricos que reúnem atores autônomos, mas interdependentes, em seus esforços para fornecer soluções para questões específicas” (tradução nossa)⁸⁶. Contudo, a escolha da perspectiva multinível para a análise das migrações involuntárias, nesta tese, consiste no destaque que é dado por esta teoria na descentralização do poder entre diferentes níveis territoriais e na importância de múltiplos atores para tomada de decisão, além da existência de diferentes graus de barganha e negociação entre esses atores⁸⁷.

Como marco pioneiro, o estudo de Marks intitulado “Structural policy in the European Community”⁸⁸, apresenta o conceito governança multinível como uma alternativa para compreender como políticas estruturais eram influenciadas por múltiplos níveis de governança dentro da Comunidade Europeia⁸⁹.

⁸⁵ GATRELL, Peter. **The Making of the Modern Refugee**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

⁸⁶ “The term ‘governance’ refers to pluri-centric processes that bring together autonomous yet interdependent actors in their efforts to provide solutions to specific”. SCHOLTEN, Peter; ENGBERSEN, Godfried; OSTAIJEN, Mark van; SNEL, Erik. Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v. 44, n. 12, p. 2011-2033, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341707>. Acesso em: 06 mar. 2025

⁸⁷ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

⁸⁸ No contexto dos anos 1990, Marks observa que as políticas estruturais da UE, então em crescimento, desafiam a visão tradicional de um estado centralizado e hierárquico. No entendimento do autor “o poder político é compartilhado entre instituições supranacionais, nacionais e subnacionais de forma que nenhuma entidade possui total autonomia”. Deste modo, esta estrutura de governança opõe-se à então concepção clássica de soberania exclusivamente nacional e centralizada, à medida que reconhece e incorpora a participação de entidades subnacionais, como regiões e municípios, juntamente com as instituições supranacionais da UE. MARKS, Gary. **Structural Policy and Multilevel Governance**. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda (orgs.). In the State of the European Community. Colorado: Lynne Rienner, 1993. p. 392

⁸⁹ MARKS, Gary. **Structural Policy and Multilevel Governance**. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda (orgs.). In the State of the European Community. Colorado: Lynne Rienner Pub, 1993.

Desta forma, Marks se destaca entre os principais teóricos da Governança Multinível, posicionando-se em contraposição a duas teorias que, até então, dominavam a explicação da formação da União Europeia e sua dinâmica institucional: o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo. Ambas apresentavam limitações ao focar predominantemente na centralidade do estado e na autonomia das instituições supranacionais⁹⁰.

De acordo com Caponio e Jones-Correa, desde a sua introdução por Gary Marks no início da década de 1990, a noção de MLG se espalhou com notável rapidez tanto entre os acadêmicos como entre os decisores políticos do mundo real (tradução nossa)⁹¹. Porém:

On the one hand, MLG-inspired analyses and research have proliferated, leading to the emergence of what is now a sizeable literature; on the other, MLG has been adopted, especially by EU and global institutions (such as the World Bank), as a benchmark for good practices in policy formulation and implementation. However, as noted by critics, such a remarkable success has resulted in increasing conceptual stretching and theoretical vagueness.⁹²

Enquanto o neofuncionalismo, argumentava que com o aprofundamento dos processos de integração, as instituições supranacionais ganhariam mais poder e mais interesses surgiriam para além dos estados⁹³. Com o deslocamento de

⁹⁰ CAPONIO, Tiziana; JONES-CORREA, Michael. Theorizing migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v. 44, n. 12, 2017, p. 6. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>. Acesso em: 25 set. 2024.

⁹¹ “Since its introduction by Gary Marks in the early 1990s, the notion of MLG has spread with remarkable rapidity among both academics and ‘real-world’ policy-makers”. CAPONIO, Tiziana; JONES-CORREA, Michael. Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v.44, n.12, 2017, p.6. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>. Acesso em: 25 set. 2024.

⁹² “Por outro, a MLG foi adotada, especialmente por instituições da UE e globais (como o Banco Mundial), como referência para boas práticas na formulação e implementação de políticas. No entanto, como observado pelos críticos, um sucesso tão notável resultou numa crescente extensão conceptual e imprecisão teórica”. Tradução livre. CAPONIO, Tiziana; JONES-CORREA, Michael. Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v. 44, n. 12, 2017, p. 6. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>. Acesso em: 25 set. 2024.

⁹³ SCHAKEL, Arjan; HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Multilevel governance and the state. In: S. LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; LEVY, Jonah D.; STEPHENS, JOHN D.

autoridade para cima, havia a suposição de que o ativismo supranacional e o transbordamento de políticas se sobrepuseram aos interesses singulares de cada país⁹⁴. Já a teoria intergovernamental colocava em foco a importância da integração regional, no qual o interesse nacional se assentaria o quadro político doméstico e as negociações se realizariam em fóruns intergovernamentais⁹⁵.

Ao tratar o assunto, Marks se contrapõe a estas teorias argumentando que “o debate entre as concepções supranacionais e nacionais de formação institucional na Comunidade Europeia perde um elemento crítico de todo o quadro, a saber, a crescente importância dos níveis subnacionais de tomada de decisão e as suas inúmeras ligações com outros níveis”⁹⁶ (tradução nossa).

Em outras palavras, Marks contrapõe-se a essas perspectivas ao destacar a importância das dinâmicas subnacionais e das interações entre múltiplos níveis de governança⁹⁷. Para o autor, é imprescindível a compreensão de que integração europeia, revelando como o processo de governança envolve “o diálogo contínuo entre diferentes níveis de governo”⁹⁸. Ou seja, uma pluralidade de atores está envolvida no processo dos tradicionais Estados-nação e instituições supranacionais.

(org.). **The Oxford Handbook of Transformations of the State**, Oxford University press, 2015, p. 269-285.

⁹⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Grand theories of European integration in the twenty-first century. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1113-1133, 2019.

⁹⁵ SCHAKEL, Arjan; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Multilevel governance and the state. In: S. LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; LEVY, Jonah D.; STEPHENS, JOHN D. (org.). **The Oxford Handbook of Transformations of the State**, Oxford University press, 2015, p. 269-285.

⁹⁶ “The debate between supranational and national conceptions of institutional formation in the European Community misses a critical element of the whole picture, namely the growing importance of subnational levels of decision-making and their numerous links with other levels”. MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G. (org.). **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 391-410.

⁹⁷ MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G. (org.). **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 391-410.

⁹⁸ MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G. (org.). **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 391-410.

No mesmo direcionamento assevera Knopp que a governança multinível se trata da “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos”⁹⁹. Desta maneira, pode-se tomar a governança multinível como o processo de compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre diferentes níveis governamentais, além da necessidade de interação de diversos atores sociais que estão atrelados a percepção de redes¹⁰⁰.

Além do que, o poder político é compartilhado entre instituições supranacionais, nacionais e subnacionais de forma que nenhuma entidade possui total autonomia. Neste sentido, tem-se, portanto, os princípios da cooperação e flexibilidade. Como bem destacam Marks e Hooghe “A governança multinível caracteriza-se pela interação entre diferentes níveis de governo e atores sociais, baseada em relações horizontais e verticais que facilitam a coordenação e a cooperação em políticas públicas”¹⁰¹.

Isso reflete no princípio da superação de hierarquias tradicionais em que os Estados-nação, longe de serem os únicos atores decisivos, compartilham a autoridade com outros níveis de governança. Nas palavras de Piattoni, “A governança multinível desafia as noções convencionais de hierarquia estatal, promovendo a criação de redes que cruzam fronteiras institucionais e territoriais”¹⁰².

No mesmo direcionamento assevera Knopp sobre como deve se “desenrolar” o estado e os seus padrões de relações entre os diferentes níveis de governo. Para o autor a governança multinível se trata da “distribuição de poder,

⁹⁹ KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

¹⁰⁰ MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G. (org.). **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 391-410.

¹⁰¹ MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). **Multi-Level Governance**, Oxford: Oxford University Press. 2004. p.16

¹⁰² PIATTONI, S. **The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges**. Oxford: Oxford University Press. 2010, p. 15

papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos”¹⁰³. Desta maneira, pode-se tomar a governança multinível como o processo de compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluídos e flexíveis entre diferentes níveis governamentais, além da necessidade de interação de diversos atores sociais que estão atrelados à percepção de redes¹⁰⁴.

A interação de muitas organizações separadas, mas interdependentes, que coordenam suas ações por meio de interdependências de recursos e interesses. Os atores que têm interesse na elaboração de determinada política e que dispõem de recursos materiais e imateriais necessários para a formulação, decisão ou implementação da política formam vínculos para troca desses recursos. As ligações, que diferem em seu grau de intensidade, normalização, padronização e frequência de interação, constituem as estruturas de uma rede. Essas estruturas de governança, por sua vez, determinam a troca de recursos entre os atores e formam pontos de referência para seus cálculos de custos e benefícios de determinadas estratégias¹⁰⁵.

É fundamental apontar que Piattoni expande a compreensão da Governança Multinível para uma consideração mais abrangente, enfatizando as implicações desse modelo para as questões que envolvem a democracia, a representação política e as relações de poder¹⁰⁶. Segundo a autora:

MLG is a dynamic three-dimensional concept that blurs and problematizes three analytical distinctions that have been central to the conventional reflection on the European modern state: (1) that between centre and periphery, (2) that between state and society and (3) that between the domestic and the international. Each dimension or axis involves, in its turn, changes that occur at three analytical levels: political mobilization, policy-making and polity restructuring. Through the combination of these dimensions I generate a three-dimensional

¹⁰³ KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

¹⁰⁴ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹⁰⁵ BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 137, 1998.

¹⁰⁶ KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

conceptual space within which the empirical scope and reach of MLG can be gauged and its desirability in normative terms assessed¹⁰⁷.

Não se pode ignorar que as análises sistemáticas das transformações nas políticas da UE levaram a um interesse crescente por processos de descentralização e pelo papel do nível local nos sistemas de proteção social, com ênfase aos arranjos e aos processos de governança das políticas sociais. Nesse contexto, Piattoni vai ao encontro da ideia de Marks ao destacar que a governança multinível pode criar tensões entre os diferentes níveis, mas também oferece oportunidades de colaboração e eficácia nas políticas públicas¹⁰⁸.

Em contrapartida Piattoni destaca que o conceito de governança multinível transcende o âmbito europeu, sendo aplicável a contextos onde a coordenação entre diversos atores é essencial. Por este viés, essa abordagem é particularmente relevante para o desenvolvimento sustentável e para a implementação de políticas públicas voltadas a questões complexas, como migrações e desenvolvimento regional, demonstrando sua versatilidade e potencial em contextos variados¹⁰⁹.

Em consideração dos desafios atuais para a governança migratória, percebe-se, portanto, que a Governança multinível promove uma abordagem colaborativa e integrada para enfrentar os desafios migratórios. Dentre os fatores decisivos para este cenário, podemos citar a abertura política e econômica, integração, convivência em blocos regionais ou em espaços multilaterais apontam um cenário no qual as “[...] capacidades estatais foram ao mesmo tempo reduzidas e

¹⁰⁷ “MLG é um conceito dinâmico tridimensional que desfoca e problematiza três distinções analíticas que têm sido centrais na reflexão convencional sobre o estado moderno europeu: (1) a entre centro e periferia, (2) a entre estado e sociedade e (3) a entre o doméstico e o internacional. Cada dimensão ou eixo envolve, por sua vez, mudanças que ocorrem em três níveis analíticos: mobilização política, formulação de políticas e reestruturação do corpo político. Através da combinação dessas dimensões, eu gero um espaço conceitual tridimensional dentro do qual o escopo e o alcance empírico do MLG podem ser medidos e sua desejabilidade em termos normativos avaliada”. Tradução livre. PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹⁰⁸ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹⁰⁹ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

alargadas, permitindo ao estado o cumprimento de uma série de funções que já não podem ser mantidas senão em conexão com relações e processos globais”¹¹⁰.

Neste sentido as teorias de Governança multinível tornam-se salutar à medida que “múltiplos atores se articulam em redes descentralizadas e dinâmicas para enfrentar desafios comuns em escala global”¹¹¹. Acrescenta-se que a governança multinível manifesta a realidade de uma estrutura de competências compartilhadas e sobrepostas envolvendo diferentes entes e organizações governamentais e não governamentais¹¹².

Esse modelo propõe a formação de redes amplas e interconectadas, que transcendem limites territoriais e incluem organizações de naturezas variadas, sejam públicas ou privadas¹¹³. Conforme analisado por Piattoni, essa dinâmica promove uma interação contínua entre diferentes esferas de poder e setores, possibilitando a gestão integrada e colaborativa de questões complexas, muitas vezes globais. Tal abordagem revela-se essencial em contextos onde problemas não podem ser resolvidos isoladamente por uma única entidade, destacando a relevância da cooperação interinstitucional e da articulação entre agentes diversificados¹¹⁴.

Acrescenta-se que na literatura sobre Governança Multinível, sobressaem duas tipologias que visam estabelecer um referencial teórico que possa contribuir para a analisar o desenrolar do estado e o surgimento de novos padrões de conexões entre os atores, rompendo com um sistema hierárquico rígido¹¹⁵. Conforme destaca Piattoni, esses dois modelos ampliam a aplicabilidade do conceito para além

¹¹⁰ HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 23, p. 145-194, 1991.

¹¹¹ ROSENAU, James N. **Along the Domestic-Foreign Frontier**: Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press, p.8. 1997.

¹¹² MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). **Multi-Level Governance**, Oxford: Oxford University Press. 2004. p.16

¹¹³ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹¹⁴ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹¹⁵ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

da União Europeia, abarcando outros contextos institucionais, como sistemas federais e regimes internacionais¹¹⁶.

O primeiro tipo, fundamentado no federalismo, caracteriza-se pela “divisão do poder entre um número limitado de governos operando apenas em alguns níveis”¹¹⁷. Nesse modelo, as jurisdições – supranacional, nacional, regional e local – possuem estrutura regular e duradoura, sendo responsáveis por um conjunto definido de competências políticas e uma divisão estável do trabalho.

Como aponta Piattoni, a governança do Tipo I reflete o formato tradicional do Estado-nação, com uma infraestrutura governamental democrática e representantes eleitos, que conferem legitimidade e dever à sua atuação¹¹⁸. Por outro lado, o Tipo II de governança multinível é caracterizado por jurisdições especializadas que se formam em torno de questões específicas e sem a pretensão de permanência¹¹⁹. Marks e Hooghe possuem duas visões acerca da governança:

The first conceives of dispersion of authority to jurisdictions at a limited number of levels. These jurisdictions—international, national, regional, meso, local—are general purpose. That is to say, they bundle together multiple functions, including a range of policy responsibilities, and in many instances, a court system and representative institutions. The membership boundaries of such jurisdictions do not intersect. This is the case for jurisdictions at any one level, and it is the case for jurisdictions across levels... A second vision of governance is distinctly different. It conceives of specialized jurisdictions that, for example, provide a particular local service, solve a common pool resource problem, select a product standard, monitor water quality in a particular river, or adjudicate international trade disputes. The number of such jurisdictions is potentially huge, and the scales at which they operate vary finely. And there is no great fixity in their existence. They tend to

¹¹⁶ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹¹⁷ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

¹¹⁸ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹¹⁹ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

be lean and flexible—they come and go as demands for governance change.¹²⁰

Em outras palavras, sua formação é composta por uma ampla gama de atores públicos e privados que podem colaborar ou competir em coalizões e parcerias de natureza mutável¹²¹.

Essa abordagem destaca a interconexão entre os níveis doméstico e internacional de autoridade, especialmente no contexto da integração europeia¹²². Em síntese, pode perceber que embora se tenha diversos conceitos de governança multinível, é árdua a tarefa de destacar um conceito com rigor e exatidão. No entanto, pode-se inferir que os teóricos aqui citados convergem na ideia de que quando se trata da Governança Multinível, tem que se levar em consideração “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos”¹²³.

Neste sentido, no contexto das migrações, a governança multinível torna-se um elemento fundamental para a articulação de políticas e ações que envolvem diversos atores e esferas governamentais. Contudo, não obstante flua e se estruture de maneira diversa, a experiência europeia da governança multinível empresta valiosas lições a diferentes realidades, inclusive à brasileira, especialmente

¹²⁰ “A primeira concebe a dispersão de autoridade para jurisdições em um número limitado de níveis. Essas jurisdições — internacional, nacional, regional, meso, local — são de propósito geral. Ou seja, elas reúnem múltiplas funções, incluindo uma gama de responsabilidades políticas e, em muitos casos, um sistema judicial e instituições representativas. Os limites de participação dessas jurisdições não se cruzam. Este é o caso para jurisdições em qualquer nível, e é o caso para jurisdições em vários níveis... Uma segunda visão de governança é distintamente diferente. Ela concebe jurisdições especializadas que, por exemplo, fornecem um serviço local específico, resolvem um problema de recursos de uso comum, selecionam um padrão de produto, monitoram a qualidade da água em um rio específico ou julgam disputas comerciais internacionais. O número dessas jurisdições é potencialmente enorme, e as escalas em que operam variam bastante. E não há grande fixidez em sua existência. Elas tendem a ser enxutas e flexíveis — elas vêm e vão conforme as demandas por governança mudam”. Tradução livre. MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). **Multi-Level Governance**, Oxford: Oxford University Press. 2004.

¹²¹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

¹²² PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

¹²³ KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

no que se refere às questões migratórias que busca responder aos desafios contemporâneos que exigem soluções de forma cooperativa e eficiente, promovendo uma governança mais democrática, participativa e adaptável às demandas locais e globais.

Embora se tenha muitos avanços, o Brasil ainda enfrenta circunstâncias desafiadoras e complexas e que por, muitas vezes, emperram o avanço dessa governança. Nesse cenário, as cidades desempenham um papel central, pois, no Brasil, os municípios frequentemente estão na linha de frente da recepção e integração de migrantes. Assim, a governança migratória multinível e a atuação das cidades tornam-se aspectos essenciais para a compreensão da gestão da migração no cenário brasileiro.

1.3.1 Governança migratória multinível: o papel das cidades no contexto brasileiro

Como visto na seção anterior, o conceito de governança multinível envolve a dispersão de autoridade em múltiplos níveis de poder, infere-se, portanto, que nenhum nível hierárquico possui controle exclusivo sobre as políticas implementadas¹²⁴. No contexto das políticas migratórias nacionais e locais, observa-se que os estados buscam estabelecer diretrizes para o controle dos fluxos migratórios, enquanto são as cidades que efetivamente absorvem esses fluxos e lidam diretamente com suas consequências¹²⁵.

Neste sentido, a governança migratória se estrutura tanto em nível global quanto local a partir de uma relação inclusiva que abrange diferentes instituições, governos e autoridades com o poder de decisão. No entanto, a capacidade de resposta humanitária se diferencia entre os atores locais e internacionais onde os primeiros possuem uma maior capacidade de reflexão acerca das suas próprias

¹²⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

¹²⁵ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

limitações, além de forte atuação operacional; os segundos têm maior capacidade técnica, conhecimento de padrões humanitários internacionais, além de maior capacidade de captar e gerir recursos, porém, podem impor sua visão e poder sobre os primeiros¹²⁶. Portanto, para esta autora, a capacidade local é preterida pelos atores internacionais que colocam em primeiro lugar suas prioridades em vez de focar em ações complementares e sistêmicas orientadas para as pessoas que são efetivamente afetadas¹²⁷.

Essa dinâmica evidencia a necessidade de um fortalecimento das municipalidades e comunidades locais na formulação e implementação de políticas migratórias. Após analisarem o contexto europeu, Bendel et al. recomendam maior autonomia e apoio aos governos locais na gestão de políticas de asilo e refúgio através do reforço financeiro dos municípios, conferindo-lhes maior protagonismo de modo a permiti-los a instituição de um mecanismo municipal de redistribuição de pessoas¹²⁸.

Além de atender às diretrizes estabelecidas pelos estados, as cidades também exercem um papel relevante na governança global, influenciando a construção de abordagens inovadoras e colaborativas na gestão migratória. Neste sentido, as cidades tornam-se intervenientes essenciais na abordagem dos desafios das migrações¹²⁹.

Conforme observado por Amen et al. *apud* Anschau, as cidades se destacam por ter um relevante papel na governança global pois contribuem para a disseminação de melhores práticas, culturas políticas e normas, consolidando-se como espaços estratégicos para a formulação de soluções mais eficazes e adaptadas

¹²⁶ BARBELET, Veronique. **Rethinking capacity and complementarity for a more local humanitarian action**. Humanitarian Policy Group Report, Overseas Development Institute. 2019.

¹²⁷ BARBELET, Veronique. **Rethinking capacity and complementarity for a more local humanitarian action**. Humanitarian Policy Group Report, Overseas Development Institute. 2019.

¹²⁸ BENDEL, Petra; SCHAMMANN, Hannes; HEIMANN, Christiane; STÜRNER, Janina. **A local turn for European refugee politics: recommendations for strengthening municipalities and local communities in refugee and asylum policy of the EU**. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2019.

¹²⁹ AMEN, Mark; TOLY, Noah; McCARNEY, Patricia; SEGBERS, Klaus. **Cities and Global Governance: new sites for international relations**. Farnham: Ashgate, 2010.

às realidades locais¹³⁰. Contudo, não se pode ignorar que, embora as realidades de diferentes governos possam ser diversas, as boas práticas têm a capacidade de serem adaptadas antes de serem implementadas em novas localidades¹³¹.

Nesse sentido, as cidades tornaram-se atores cruciais e desempenham um importante papel na governança global, pois sua importância não reside apenas na sua proximidade com a realidade local ou no seu alcance transnacional, mas também na forma como desenvolveram capacidades para articular essas diferentes escalas e gerar novas formas de governança, permitindo-lhes maior representatividade em fóruns globais onde historicamente eram sub-representadas¹³². Como ressalta Curtis:

The importance of contemporary cities to this global governance system lies not just in their proximity to the local, nor in their transnational reach, but also in the way that they have developed capabilities to tie these scales together to generate the capacity for novel forms of Governance.¹³³

Dessa forma, além de responderem às políticas estabelecidas pelos estados, as municipalidades também influenciam a construção de abordagens inovadoras e colaborativas na governança migratória, consolidando-se como espaços

¹³⁰ AMEN, Mark; TOLY, Noah; McCARNEY, Patricia; SEGBERS, Klaus. **Cities and Global Governance**: new sites for international relations. Farnham: Ashgate, 2010. *Apud* ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

¹³¹ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

¹³² ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

¹³³ “A importância das cidades contemporâneas para este sistema de governação global não reside apenas na sua proximidade ao local, nem no seu alcance transnacional, mas também na forma como desenvolveram capacidades para unir estas escalas e gerar a capacidade para novas formas de governação”. Tradução Livre. CURTIS, Simon. *Cities and global governance: state failure or a new global order?* **Millenium Journal of International Studies**, Nigeria, v.44, n.3, p. 1-23, 2016. p. 8. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0305829816637233> . Acesso em: 08 mar. 2025.

estratégicos para a formulação de soluções mais eficazes e adaptadas às realidades locais¹³⁴.

Além disso, percebe-se uma crescente participação das cidades na formulação de políticas e regulamentações nos âmbitos local, entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade, essencial para um modelo eficaz de governança migratória multinível nacional e internacional, ao mesmo tempo em que as decisões tomadas por organizações internacionais, governos nacionais e entidades locais impactam diretamente sua governança¹³⁵.

Apesar de a dimensão local da política migratória ser frequentemente negligenciada, seu papel na formulação e implementação de políticas migratórias é fundamental, especialmente nos países de destino dos migrantes¹³⁶.

Desse modo, as ações efetivadas a nível local têm impactos diretos na vida dos migrantes e na dinâmica das sociedades de acolhida¹³⁷. Assim, para a referida autora, a governança migratória local e global não é esfera isolada, mas sim interligada, exigindo a formulação de políticas migratórias sustentáveis e eficazes, capazes de responder às demandas tanto das populações migrantes quanto das comunidades que as recebem.

Diante dessa realidade, torna-se imprescindível a adoção de políticas públicas adaptadas às especificidades regionais, equilibrando demandas locais com objetivos nacionais e globais. Embora haja avanços na integração de diferentes atores e esferas governamentais, o sucesso dessas políticas depende do respeito irrestrito a

¹³⁴ AMEN, Mark; TOLY, Noah; McCARNEY, Patricia; SEGBERS, Klaus. *Cities and Global Governance: new sites for international relations*. Farnham: Ashgate, 20.

¹³⁵ CURTIS, Simon. *Cities and global governance: state failure or a new global order?* **Millenium Journal of International Studies**, Nigeria, v.44, n.3, p. 1-23, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>. Acesso em: 08 mar. 2025.

¹³⁶ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

¹³⁷ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

áreas fundamentais como desenvolvimento sustentável, segurança e direitos humanos¹³⁸.

Sendo assim, deve haver uma valorização do engajamento e experiência local por parte dos atores nacionais e internacionais de modo a permitir-lhes a promoção de intercâmbio e o desenvolvimento mútuo de políticas conjuntas a fim de ser criada uma governança coesa que garanta direitos futuros¹³⁹. Para esta autora, ao adotar essa abordagem as cidades consolidam seu papel como atores globais, promovendo conexões entre processos internacionais e dinâmicas locais¹⁴⁰.

Como destaca Curtis:

A decentralized planet of networked cities, provinces, and regions, while obviously still dominated by traditional nation-states, already exists. It encompasses a wide variety of substate and nonstate actors, from multinational corporations and global financial institutions to civic NGOs and global social movements. Each of these bodies addresses in its own manner such critical topics as rights, climate change, social justice, genocide, public health, child labor, and immigration, topics traditionally the provenance of Sovereign states. Each such issue will naturally attract the attention of a parliament of mayors and those they represent.¹⁴¹

¹³⁸ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

¹³⁹ STÜRNER, Janina; BENDEL, Petra. The Two-way ‘Glocalisation’ of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance. **Peace Human Rights Governance**, Italy, v. 3, n. 2, p. 215-240, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14658/PUPJ-PHRG-2019-2-3>. Acesso em: 10 mar. 2024

¹⁴⁰ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

¹⁴¹ “Um planeta descentralizado de cidades, províncias e regiões em rede, embora obviamente ainda dominado pelos Estados-nação tradicionais, já existe. Ele abrange uma ampla variedade de atores subestatais e não estatais, desde corporações multinacionais e instituições financeiras globais até ONGs cívicas e movimentos sociais globais. Cada um desses atores aborda, à sua maneira, temas críticos como direitos, mudanças climáticas, justiça social, genocídio, saúde pública, trabalho infantil e imigração — assuntos tradicionalmente da alçada dos Estados soberanos. Cada uma dessas questões atrairá naturalmente a atenção de um parlamento de prefeitos e daqueles que eles representam”. Tradução livre. BARBER, Benjamin R. *Citizens without borders: Glocal Civil Society*

Diante deste contexto Curtis afirma que “o empoderamento das cidades é necessário para que cumpram seus papéis cruciais em um regime de governança descentralizada” (tradução nossa)¹⁴². No entanto, essa descentralização não implica a substituição dos estados, mas sim o fortalecimento da parceria entre cidades e governos nacionais na governança migratória, especialmente no nível local.

É fundamental apontar que esse modelo colaborativo pode ser aplicado ao debate sobre governança migratória, pois reforça a ideia de que as cidades têm adquirido maior autonomia e influência na formulação e implementação de políticas globais. Assim, o papel das cidades neste processo tem tornado a gestão migratória mais eficiente e adaptada às realidades específicas de cada território. Tal como observa Curtis:

The rise of the city should not be seen as a symptom of the exhaustion of the state as a political form, but, rather, a facet of the adaptation of the state as it tries to cope with a changing environment. In this sense, it is not the state that is failing, but a particular historical iteration of the state – the nation-state – that is being reassembled into a new form.¹⁴³

Neste mesmo direcionamento Bendel et al. reconhecem que as cidades são como atores centrais que devem ser totalmente reconhecidas e envolvidas como parceiras estratégicas na formulação e implementação dessas políticas¹⁴⁴. Estes

and Confederalism. In BARBER, Benjamin R. (org.). **If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities**. Yale: University Press, 2013. p. 302.

¹⁴² “The empowerment of cities is necessary for them to fulfil their crucial roles in a devolved governance regime”. CURTIS, Simon. Cities and global governance: state failure or a new global order? **Millenium Journal of International Studies**, Nigeria, v.44, n.3, p. 1-23, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>. Acesso em: 08 mar. 2025.

¹⁴³ “A ascensão da cidade não deve ser vista como um sintoma do esgotamento do Estado como forma política, mas sim como uma faceta da adaptação do Estado à medida que tenta lidar com um ambiente em mudança. Nesse sentido, não é o Estado que está falhando, mas uma iteração histórica específica do Estado – o Estado-nação – que está sendo remontada em uma nova forma. [...] O empoderamento das cidades é necessário para que elas cumpram seus papéis cruciais em um regime de governança descentralizada.” Tradução livre. CURTIS, Simon. Cities and global governance: state failure or a new global order? **Millenium Journal of International Studies**, Nigeria, v.44, n.3, p. 1-23, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>. Acesso em: 08 mar. 2025.

¹⁴⁴ BENDEL, Petra; SCHAMMANN, Hannes; HEIMANN, Christiane; STÜRNER, Janina. **A local turn for European refugee politics: recommendations for strengthening municipalities and local communities in refugee and asylum policy of the EU**. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2019.

autores ressaltam que, embora os municípios sejam os principais responsáveis pela integração dos migrantes, muitas vezes não possuem os recursos necessários nem influência nas decisões políticas. Para superar essa limitação, propõem uma reestruturação dos mecanismos de financiamento e de tomada de decisões na União Europeia, garantindo maior autonomia e participação dos governos locais na governança migratória¹⁴⁵.

Ampliando essa perspectiva, Thouez argumenta que as cidades não apenas desempenham um papel essencial na governança migratória local, mas também emergem como atores internacionais autônomos nesse campo. De acordo com este autor:

Broadly, the importance of cities and migration rests on three factors: contextual - more migrants (internal and international) are coming to cities; political - a growing level of autonomy for city action is slowly emerging in most regions of the world; and participatory - populations tend to identify and to feel a closer affinity to their local surroundings.¹⁴⁶

Desta forma, as cidades assumem um papel importante a medida que coordenam as necessidades imediatas dos migrantes e enfrentam os desafios relacionados à sua integração nas comunidades de acolhida¹⁴⁷. Conforme explicam Charles, Galal e Guna, as políticas migratórias, embora sejam frequentemente formuladas em nível nacional, têm seus impactos predominantemente nas cidades

¹⁴⁵ BENDEL, Petra; SCHAMMANN, Hannes; HEIMANN, Christiane; STÜRNER, Janina. **A local turn for European refugee politics**: recommendations for strengthening municipalities and local communities in refugee and asylum policy of the EU. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2019.

¹⁴⁶ “De forma ampla, a importância das cidades e da migração repousa em três fatores: contextual - mais migrantes (internos e internacionais) estão chegando às cidades; político - um nível crescente de autonomia para a ação das cidades está lentamente emergindo na maioria das regiões do mundo; e participativo - as populações tendem a se identificar e a sentir uma afinidade mais próxima com seu entorno local”. Tradução livre. THOUZ, Collen. *Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration. Evidence from the Lead-Up and Adoption of the UN Global Compacts on Migration and Refugees*. **Global Governance**, United Kingdom, v. 26, n. 4, p. 650-672, 2020.

¹⁴⁷ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

que são responsáveis por desenvolver estratégias de inclusão e acesso aos serviços considerados essenciais¹⁴⁸.

Assim, as cidades tornam-se atores cruciais na governança migratória, articulando soluções inovadoras e promovendo uma gestão mais eficiente e humanizada desse fenômeno. Para Betts, “um dos grandes desafios da governança global da migração é desenvolver estruturas que sejam compatíveis e que reforcem os direitos humanos dos migrantes” (tradução nossa)¹⁴⁹.

Para Anschau, é fundamental considerar que diferentes cidades apresentam distintos padrões migratórios, bem como trajetórias históricas diversas em relação à migração. Para esta autora, enquanto algumas são amplamente reconhecidas como “cidades de migração”, tendo sua evolução e desenvolvimento fortemente marcados pelos fluxos migratórios, outras vivenciam esse fenômeno de maneira mais recente¹⁵⁰. Assim, exigem-se adaptações estruturais e políticas para sua gestão¹⁵¹.

De acordo com o ponto de vista de Charles, Galal e Guna, as cidades têm uma crescente importância na gestão dos fluxos migratórios globais, assim, é imperativo que as cidades desenvolvam políticas inclusivas que promovam a integração dos migrantes e o desenvolvimento sustentável das comunidades locais¹⁵².

¹⁴⁸ CHARLES, Alice; GALAL, Hazem; GUNA, Dilip. **Preparing cities to manage migration**. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2018, p.1-12. Disponível em: <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF10-10-1-MigrationPB-on-Migration-and-cities.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁴⁹ “One of the great challenges for global migration governance is to develop structures that are compatible with and reinforce the human rights of migrants”. BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

¹⁵⁰ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

¹⁵¹ THOUÉZ, Collen. Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration. Evidence from the Lead-Up and Adoption of the UN Global Compacts on Migration and Refugees. **Global Governance**, United Kingdom, v. 26, n. 4, p. 650-672, 2020.

¹⁵² CHARLES, Alice; GALAL, Hazem; GUNA, Dilip. **Preparing cities to manage migration**. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2018, p.1-12. Disponível em: <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF10-10-1-MigrationPB-on-Migration-and-cities.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Neste sentido, é essencial capacitar as administrações municipais para gerenciar a migração de maneira eficaz, garantindo a proteção dos direitos dos migrantes, sejam eles voluntários ou involuntários. Dessa forma, é possível fortalecer sua inclusão social, bem como fomentar a coesão social e o desenvolvimento econômico, beneficiando tanto os migrantes quanto as comunidades de acolhimento¹⁵³.

Vale ressaltar que as políticas de integração no nível local variam significativamente, mesmo dentro de um mesmo país, devido a fatores como contextos políticos, estruturas administrativas e a presença de organizações da sociedade civil¹⁵⁴.

No contexto brasileiro, especialmente no Acre, a gestão das questões migratórias tem sido particularmente desafiadora. Durante o período de 2019 a 2022, o Brasil, sob um governo nacional de orientação conservadora, enfrentou dificuldades em obter apoio para lidar com as demandas de acolhimento e integração de migrantes, afetando diretamente as políticas de integração em estados como o Acre.

A falta de políticas públicas adequadas e o retrocesso nos direitos migratórios dificultaram a implementação de ações efetivas nas cidades de médio porte, como Rio Branco, que, apesar de sua importância como cidade de acolhimento, enfrentou barreiras tanto no nível federal quanto local para proporcionar uma resposta eficaz ao fenômeno migratório.

Não se pode ignorar, mesmo diante de alguns avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos no acolhimento de migrantes involuntários. Isso ocorre porque não apenas os migrantes enfrentam o desafio de se adaptar ao novo ambiente, mas porque o Brasil, como país que, embora tenha uma política receptora, ainda

CHARLES, Alice; GALAL, Hazem; GUNA, Dilip. **Preparing cities to manage migration**. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2018, p.1-12. Disponível em: <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF10-10-1-MigrationPB-on-Migration-and-cities.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁵⁴ CAPONIO, Tiziana. **The legal and political dimension of local integration policy**. ISMU Foundation, Desk Research Paper, Milano, 2014. Disponível em: https://migrantintegration.ec.europa.eu/sites/default/files/2015_02/docl_45577_822324581.pdf. Acesso em: 10 mar 2025.

precisa aprimorar e desenvolver suas estratégias para acolher e inserir os migrantes de maneira efetiva na sociedade.

Nesse contexto, Baeninger e Peres argumentam que o Brasil apresenta uma série de limitações, incluindo uma legislação migratória desatualizada, incapacidade de dimensionar e gerenciar os fluxos migratórios, e ausência de políticas consistentes de acolhimento e inserção no mercado de trabalho. Além disso, questões estruturais, como preconceito, racismo e manifestações de xenofobia, dificultam a construção de uma sociedade que promove uma governança migratória inclusiva¹⁵⁵.

Por outro lado, muitas cidades protegem direitos sociais e políticos dos migrantes, como asilo, moradia, educação e saúde¹⁵⁶. Contudo, conforme Cormos, o primeiro passo para a integração do migrante é se adaptar à nova sociedade, incluindo sua adequação às regras e valores locais¹⁵⁷.

Um dos maiores desafios enfrentados pelas cidades na formulação de políticas migratórias de acolhimento e integração, contudo, reside na esfera financeira¹⁵⁸. Conforme a análise de Rosengaertner, “o financiamento continua sendo uma barreira para os atores locais, especialmente em países de baixa e média renda, mas houve progresso na localização de recursos por meio de fundos de desenvolvimento e migração (tradução nossa)¹⁵⁹”.

¹⁵⁵ BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017

¹⁵⁶ STÜRNER, Janina; BENDEL, Petra. The Two-way ‘Glocalisation’ of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance. **Peace Human Rights Governance**, Italy, v. 3, n. 2, p. 215-240, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14658/PUPJ-PHRG-2019-2-3>. Acesso em: 10 mar. 2024.

¹⁵⁷ CORMOS, Viorica Cristina. The processes of adaptation, assimilation and integration in the country of migration: A psychosocial perspective on place identity changes. **Sustainability**, v. 14, n. 16, p. 10296, 2022.

¹⁵⁸ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

¹⁵⁹ “Financing remains a barrier for local actors, particularly in low- and middleincome countries, but there has been progress in the localization of resources through development and migration funds”. ROSENGAERTNER, Sarah. Who will pay for safe, orderly and regular migration? In: **Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030**. Uppsala: Dag Hammarskjöld

A escassez de recursos para implementar ações concretas limita a capacidade dos municípios de oferecer suporte adequado aos migrantes, tornando essencial o fortalecimento de parcerias institucionais e a busca por fontes alternativas de financiamento¹⁶⁰. Neste sentido, apesar da crescente conscientização sobre a importância da migração no desenvolvimento socioeconômico, há um descompasso entre as demandas por políticas migratórias eficazes e a disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação¹⁶¹.

Conforme explica Rosengaertner, tradicionalmente, o financiamento da migração tem sido fragmentado e dependente de múltiplos atores, incluindo governos nacionais, organismos internacionais e organizações não governamentais. No entanto, essa descentralização do financiamento gera dificuldades na implementação de políticas coerentes e eficientes. Além disso, a autora ressalta que a maioria dos recursos disponíveis é destinada ao controle de fronteiras e segurança, em detrimento de programas voltados à integração e proteção dos direitos dos migrantes¹⁶².

Dessa forma, fica evidente que, para que os municípios possam desempenhar um papel mais ativo na governança migratória, é fundamental o desenvolvimento de mecanismos de financiamento que garantam recursos sustentáveis e direcionados à promoção de políticas inclusivas. Neste sentido, torna-se necessária uma melhor articulação entre os diferentes níveis de governança — nacional, estadual e municipal — para evitar a fragmentação das políticas migratórias e garantir uma gestão mais eficiente e integrada, e de forma sustentável.

Foundation, 2017, p. 141-145. Disponível em: http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/10/Financing-UNDS2017_2oct.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁶⁰ STÜRNER, Janina; BENDEL, Petra. The Two-way 'Glocalisation' of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance. **Peace Human Rights Governance**, Italy, v. 3, n. 2, p. 215-240, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14658/PUPJ-PHRG-2019-2-3>. Acesso em: 10 mar. 2024

¹⁶¹ ROSENGAERTNER, Sarah. Who will pay for safe, orderly and regular migration? In: **Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030**. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2017, p. 141-145. Disponível em: http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/10/Financing-UNDS2017_2oct.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁶² ROSENGAERTNER, Sarah. Who will pay for safe, orderly and regular migration? In: **Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030**. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2017, p. 141-145. Disponível em: http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/10/Financing-UNDS2017_2oct.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

Esse desafio torna-se ainda mais crítico em estados como o Acre e outras regiões que recebem grandes fluxos migratórios, onde os municípios desempenham um papel central na acolhida e integração dos migrantes. No entanto, a descentralização do financiamento muitas vezes compromete a capacidade das administrações locais de implementar políticas eficazes, evidenciando a necessidade de mecanismos mais estruturados de cooperação intergovernamental e de um financiamento sustentável que permita às cidades responderem de forma adequada às demandas migratórias.

Neste sentido, é imprescindível mencionar que a Governança Multinível por ser influenciada pelas complexas interações entre diferentes instituições e atores que operam em diferentes níveis de governança e que possibilitam respostas positivas às questões migratórias¹⁶³. Dentre os atores que participam da governança migratória multinível, destacam-se os atores governamentais, a sociedade civil, as universidades, as organizações internacionais, o setor privado e as associações e grupos de migrantes.

Essa abordagem implica que as políticas migratórias não dependem exclusivamente das decisões de um único governo nacional, mas são resultado da colaboração e coordenação entre instâncias diversas.

Conforme Marks e Hooghe, as interações entre diferentes níveis de governança contribuem para um sistema em que cada nível influencia e é influenciado pelos demais¹⁶⁴, o que é especialmente relevante em temas como a migração, onde múltiplos atores – desde autoridades locais até organismos internacionais – desempenham papéis cruciais.

¹⁶³ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

¹⁶⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

Ao analisar o papel do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD), um dos principais espaços de diálogo do mundo sobre migração, Stefan Rother esclarece que:

The GFMD can be considered a stepping stone to multi-level global migration governance; but for it to be considered also a building block, it would have to move beyond the annual events and become a full-year project with a decentralised structure. This would provide pathways for input from all stakeholders to be prepared well in advance and continuously rather than being generated during the GFMD workshops.¹⁶⁵

Quando se trata de migrações involuntárias, deve-se sublinhar que constituem um fenômeno complexo que não apenas desafia fronteiras, mas também expõe profundas crises de governança e de responsabilidade global. Tais crises emergem da incapacidade de governos e organizações internacionais e nacionais em lidar de forma eficaz e equitativa com o acolhimento de pessoas deslocadas¹⁶⁶. Logo, os sistemas de migração não conseguem atingir seus objetivos e vêm falhando ao tentarem conciliar necessidades de mercado com as questões humanitárias e sociais¹⁶⁷. No cerne dessa problemática, o acolhimento e a integração de migrantes representam desafios significativos para a governança multinível.

Portanto, a aplicação do conceito de governança multinível ao campo das migrações involuntárias possibilita uma análise mais abrangente e integrada para

¹⁶⁵ “O GFMD pode ser considerado um trampolim para a governança global de migração multinível; mas para ser considerado também um bloco de construção, ele teria que ir além dos eventos anuais e se tornar um projeto de um ano inteiro com uma estrutura descentralizada. Isso forneceria caminhos para que a contribuição de todas as partes interessadas fosse preparada com bastante antecedência e continuamente, em vez de ser gerada durante os workshops do GFMD”. Tradução livre. ROTHER, Stefan. The global forum on migration and development as a venue of state socialisation: A stepping stone for multi-level migration governance? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 8, p. 1258-1274, 2019.

¹⁶⁶ No Capítulo 2, exploraremos em detalhes o conceito de crise migratória no contexto da realidade brasileira contemporânea. Essa análise terá como foco o deslocamento em massa de pessoas motivado por uma busca por melhores condições de vida, frequentemente causado por situações críticas em seus países de origem, como conflitos armados, instabilidades políticas e econômicas, além de desastres naturais. Esse panorama permitirá compreender como as dinâmicas globais moldam os fluxos migratórios e desafiam os sistemas de acolhimento e integração nas sociedades de destino.

¹⁶⁷ JANDL, Michael. *Innovative concepts for alternative migration policies: ten innovative approaches to the challenges of migration in the 21st century*. Amsterdam: University Press, 2007.

analisar os desafios migratórios. Em outras palavras, este conceito reconhece que as respostas aos desafios migratórios devem integrar não apenas as regulamentações nacionais, mas também as iniciativas e diretrizes de outras esferas de poder, como governos subnacionais, organizações internacionais e a sociedade civil¹⁶⁸. No entanto, conforme destaca Strang, o acolhimento e integração dos migrantes forçados pode ser visto como um processo de via de mão-dupla¹⁶⁹.

Acrescenta-se que essa abordagem, baseada na reciprocidade, promove um processo de integração que reconhece a importância de responsabilidades mútuas e de esforços coordenados entre migrantes e sociedade de acolhimento. Tal perspectiva visa não apenas beneficiar ambas as partes envolvidas, mas também fortalecer a coesão social ao integrar os migrantes de forma harmoniosa ao contexto local. No Brasil, essa prática de governança migratória multinível, ou seja, coordenada, articulada nos âmbitos nacional, estadual e municipal, é uma iniciativa relativamente recente, tendo na Operação Acolhida, um exemplo emblemático, especialmente, diante da crise humanitária venezuelana¹⁷⁰.

A Operação Acolhida emerge como exemplo prático e que tem se destacado como exemplo de governança migratória multinível no Brasil, caracterizando-se pela coordenação de diferentes níveis de governo- federal, estadual e municipal, além de incluir a sociedade civil, organizações internacionais e o setor privado.

¹⁶⁸ PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **A governança migratória multinível no âmbito da Operação Acolhida e do programa de interiorização de migrantes venezuelanos no município de Maringá** (PR). Encontro Anual da ANPOCS, 2023. Disponível em: <https://www.anpocs.com>. Acesso em: 29 outubro. 2024.

¹⁶⁹ STRANG, Alexis. **How mainstreaming and multilevel governance structures empower place-based approaches to refugee integration**: The case of Altena, Germany. 2019. Master Thesis. University of North Carolina, North Carolina, 2019.

¹⁷⁰ "No capítulo 2 será realizada uma análise aprofundada da Operação Acolhida, com atenção especial ao processo de interiorização, que constitui uma das ações mais emblemáticas para a promoção da dignidade humana dos migrantes involuntários. O foco será examinar como essa iniciativa tem contribuído para garantir a proteção dos direitos humanos e promover a integração socioeconômica dos migrantes no Brasil, com destaque para os impactos no estado do Acre. Essa abordagem busca evidenciar de que forma a governança implementada na Operação Acolhida pode servir como modelo para ações humanitárias e políticas públicas regionais.

Essa articulação em conjunto é implementada de forma ordenada e coesa a partir de ações que favorecem a inclusão efetiva para a população migrante na sociedade, especialmente, ao que se refere aos processos de acolhimento e interiorização, ao mesmo tempo em que promove soluções sustentáveis de integração dos migrantes.

Importa sublinhar que o conceito de governança multinível está intrinsecamente ligado à implementação de políticas públicas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como aponta a Organização Internacional para as Migrações (OIM)¹⁷¹. Esse modelo evidencia a necessidade de articular respostas humanitárias eficazes e inclusivas para atender aos desafios impostos pela migração forçada em escala global, nacional e local.

No contexto brasileiro, Anschau ressalta que a governança migratória multinível no Brasil se destaca por sua capacidade de articular esforços em uma estrutura colaborativa e compartilhada e que o papel da Casa Civil da Presidência da República como coordenadora da Operação Acolhida é fundamental, pois centraliza decisões estratégicas e garante sinergia entre os atores envolvidos. Ela ainda reitera que “a governança multinível, ao articular esferas governamentais e setores sociais diversos, oferece um mecanismo robusto para enfrentar crises migratórias de forma inclusiva e adaptável¹⁷².”

É fundamental apontar outra questão importante que vai ao encontro de umas das tipologias da Governança Multinível que tem como base o federalismo, contribuindo assim com reflexões valiosas para o contexto brasileiro. Conforme Hooghe e Marks, o federalismo preocupa-se com a relação entre o governo central e os níveis subnacionais, na qual “a estrutura abrange todo o sistema, as funções são

¹⁷¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Relatório Global sobre Migração e Desenvolvimento**. Genebra: OIM, 2022.

¹⁷² ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024.

agrupadas e os níveis de governo são múltiplos, mas limitados em número¹⁷³. Nesse modelo, há um número restrito de jurisdições, nas quais as competências são compartilhadas e organizadas de forma coordenada em diferentes níveis de governo.

Se, por um lado, temos a necessidade de articulação do Governo Federal, por outro lado, estados, municípios e os poderes Judiciário e Legislativo, bem como atores da sociedade civil, são importantes na construção e implementação de políticas públicas para migrantes internacionais. Nesse sentido, a descentralização das políticas migratórias fez com que diversos atores atuassem na coordenação logística e na implementação destas políticas.

No caso brasileiro, medidas como a interiorização — que redistribuiu migrantes de Roraima para outros estados — exemplificam a operacionalização desse conceito, promovendo a integração socioeconômica e aliviando pressões locais. Segundo dados do ACNUR, mais de 100 mil venezuelanos foram interiorizados desde o início da Operação Acolhida, em um esforço que combina logística militar com parcerias civis e internacionais¹⁷⁴.

Contudo, não se pode ignorar que no contexto brasileiro, a questão migratória torna-se complexa, visto que é um “país com dimensões continentais, estruturas de governança em vários níveis e diversas culturas administrativas que atendem a necessidades e objetivos ambiciosos de grande escala”¹⁷⁵. Além disso, exige políticas adaptadas às realidades regionais e locais, o que demonstra a importância de uma abordagem de governança multinível às limitações estruturais em estados e municípios menos preparados para receber migrantes, o que muitas vezes resulta em sobrecarga de serviços públicos, como saúde e educação¹⁷⁶.

¹⁷³ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

¹⁷⁴ ACNUR. **Operação Acolhida no Brasil: resultados e desafios**. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

¹⁷⁵ KULL, Michael; PYYSIÄINEN, Jarkko; CHRISTO, Giovanna; CHRISTOPOULOS, Stamatios. Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: The case of the Bolsa Verde Programme. *Regional & Federal Studies*, v. 28, n. 1, p. 47-78, 2018.

¹⁷⁶ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) –

Essa realidade exige políticas públicas adaptadas às especificidades regionais, reforçando a necessidade de uma abordagem de governança multinível capaz de equilibrar demandas locais com objetivos nacionais e globais. No entanto, cabe enfatizar que, embora a governança migratória multinível demonstre avanços significativos, seu sucesso depende de um princípio fundamental: o respeito irrestrito aos Direitos Humanos. É nesse contexto que a dignidade humana se apresenta como eixo central, orientando as políticas públicas para que atendam às necessidades dos migrantes de maneira eficaz, inclusiva e efetiva.

Assim, é fundamental compreender como os Direitos Humanos e a dignidade humana não apenas moldam, mas também legitimam as práticas de governança migratória. Essa compreensão constitui o ponto de partida para a análise dos marcos legais e dos instrumentos internacionais de proteção que dão sustentação normativa e ética a essas práticas. É sobre essas bases que servirão de alicerce para a posterior discussão do contexto brasileiro.

1.4 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: DAS PRIMEIRAS DECLARAÇÕES ÀS BASES DA GOVERNANÇA CONTEMPORÂNEA

As noções contemporâneas de Direitos Humanos têm suas raízes em um contexto histórico complexo que abrange várias eras e movimentos sociais. No entanto, as primeiras formulações positivadas dos Direitos Humanos ocorrem quando da Declaração da Virgínia, Declaração da Inglaterra, e a Declaração Francesa¹⁷⁷.

Inicialmente, em 1776, foi promulgada a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, um marco fundamental na história da democracia moderna. Este documento estabeleceu a combinação entre representação popular e limitação dos poderes do governo, assegurando o respeito aos Direitos Humanos. Com isso, a

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

¹⁷⁷ De acordo com TOBEÑAS, “As Declarações Constitucionais de Direitos têm como ponto de partida a Declaração Norte Americana (especialmente a de Virgínia) e a francesa, tão célebre, de 1789. Entre as que se seguiram a estas dentro do constituinte europeu, destacam-se pela importância e relevância que tiveram como modelo oferecido a todos os estados do novo século a nossa constituição de Cádiz de 1812 e a Belga de 1831.” TOBEÑAS, José Castan. **Los derechos del hombre**. 4.ed. Madrid: Reus, 1992, p.119.

declaração não apenas inaugurou uma nova era de governança, mas também definiu princípios essenciais que influenciam futuras declarações de direitos em todo o mundo. Seu Artigo 1º reafirma a importância da liberdade e da igualdade, sendo considerado o primeiro passo na formalização dos Direitos Humanos¹⁷⁸.

As Declarações Americanas exerceram uma influência significativa sobre os eventos na França, especialmente durante a Revolução de 1789, sendo amplamente conhecidas e apreciadas pelos revolucionários. Bobbio destaca a importância das declarações de direitos imprimiram uma posição de “[...] fonte ininterrupta de inspiração ideal para os povos que lutaram por sua liberdade”¹⁷⁹.

O movimento revolucionário francês seguiu os mesmos ideais das Declarações inglesas e americanas, defendendo a consagração dos direitos fundamentais do homem, a limitação do poder do soberano e a proteção contra abusos de autoridade. Essa interconexão entre as declarações de direitos foi crucial para a disseminação dos princípios democráticos e dos Direitos Humanos na época¹⁸⁰.

Em 26 de agosto de 1789, a Assembleia Nacional Francesa aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, um documento com 17 artigos que expressava os princípios fundamentais de liberdade e igualdade, delineando uma ruptura com a autoridade estabelecida. O preâmbulo da declaração enfatizava que a ignorância e o desprezo pelos direitos humanos são causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos. O objetivo principal era proteger os direitos fundamentais do homem contra os abusos do governo, reafirmando que "os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos"¹⁸¹.

¹⁷⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2019, p. 59.

¹⁷⁹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Gen LTC, 2004. p. 137.

¹⁸⁰ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2019, p. 49.

¹⁸¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2019, p. 49.

Embora a Declaração de 1789 tenha sido influenciada pelos *Bill of Rights* dos Estados Unidos, existe um contraste importante entre os dois documentos. Enquanto os norte-americanos buscavam afirmar sua independência em relação à coroa britânica e estabelecer um regime próprio, os franceses se viam como portadores de uma missão de libertação dos povos, marcando simbolicamente o fim do Antigo Regime. A tradição inglesa, mais pragmática, valoriza garantias jurídicas e judiciais, enquanto a tradição francesa acredita na importância das declarações de direitos como ferramentas de mudança de mentalidade. O espírito da Revolução Francesa teve um impacto significativo, se espalhando rapidamente por toda a Europa Ocidental e além, influenciando a luta por direitos humanos em diversas partes do mundo¹⁸².

Os princípios estabelecidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 tornaram-se uma fonte de inspiração fundamental para os povos que lutavam por liberdade. Essa declaração influenciou a linguagem política global, sendo incorporada pelos estados constitucionais que emergiram nos séculos XVIII e XIX. Nesses novos contextos, foram proclamados valores inovadores e estabelecidas as bases do estado liberal, que serviram de modelo não apenas para a continuidade da história da França, mas também para movimentos em todo o mundo. A Declaração ajudou a disseminar ideais de liberdade e direitos humanos, impactando profundamente o desenvolvimento político e social em diversas nações¹⁸³.

Este documento expressa os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, que se tornaram pilares da sociedade moderna. A declaração foi influenciada por ideias iluministas e buscava afirmar a soberania do povo, desafiando as estruturas feudais e absolutistas da época. Esses princípios não apenas moldaram a Constituição francesa, mas também influenciaram movimentos de direitos civis e democráticos ao redor do mundo. A declaração é considerada um dos primeiros

¹⁸² COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2019, p. 54.

¹⁸³ VOVELLE, Michel. **A Revolução Francesa, 1789-1799**. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 8.

documentos a codificar os direitos universais, e seu legado continua a ser relevante nas discussões contemporâneas sobre direitos humanos e cidadania.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, considerada um "ato da constituição de um povo", foi aprovada como um texto independente da futura Constituição francesa. Como destaca Ramos "[...] como preâmbulo da Constituição francesa de 1791 e que condensam várias ideias depois estimadas pelas Constituições e tratados de Direitos Humanos posteriores"¹⁸⁴.

Essa declaração confirmou mudanças significativas ao reivindicar limites ao poder governamental e assegurar o que hoje conhecemos como direitos civis e políticos. Ela prometia o fim dos "exageros e arbítrios" dos estados absolutistas, refletindo uma crescente insatisfação com a negação dos direitos políticos e a falta de garantias individuais, cada vez menos aceitáveis durante o século das luzes. Assim, seguindo o modelo liberal da época, a declaração enfatizou a importância da liberdade individual em relação ao Estado e a proteção dos cidadãos contra abusos de poder. Essa transformação foi fundamental para o desenvolvimento das democracias modernas¹⁸⁵.

Com a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, os indivíduos deixaram de aceitar a subordinação ao soberano e começaram a exigir seus direitos, que passaram a ser entendidos como imprescritíveis e invioláveis. Essa mudança de paradigma estabeleceu que, para a existência de verdadeiros direitos fundamentais, é essencial que as pessoas mantenham uma relação direta com o poder. Isso significa que os cidadãos agora têm a prerrogativa de contestar atos abusivos do governo, afirmando sua dignidade e autonomia diante da autoridade. Essa evolução foi crucial para a construção de sociedades democráticas e para o reconhecimento da importância dos direitos humanos¹⁸⁶.

¹⁸⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁸⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Gen LTC, 2004.

¹⁸⁶ MIRANDA, Jorge. A recepção da Declaração Universal dos direitos do Homem pela Constituição Portuguesa - Um fenômeno de conjugação de direito internacional e direito Constitucional. **Revista De Direito Administrativo**, v. 199, p. 1-20, 1995.

Embora os direitos proclamados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão já existissem, pois são considerados inerentes à condição humana, sua efetivação depende das filosofias políticas, sociais e econômicas, além das circunstâncias de cada época e lugar. Até aquele momento, esses direitos eram frequentemente vistos apenas como conceitos filosóficos, um ideal distante.

A defesa desses direitos pelos deputados franceses representou uma mudança significativa, pois introduziu a ideia de que os governos deveriam ser legitimados pela sua capacidade de garantir direitos universais. Isso marcou o surgimento de um novo paradigma político, onde a proteção dos direitos humanos se tornou uma base fundamental para a legitimidade do poder estatal¹⁸⁷.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, por meio da Resolução 217(III)¹⁸⁸. Para este autor, este documento é considerado um tratado de soft law, ou seja, não é suscetível de ratificação formal pelos estados, mas tem um valor moral significativo. Portanto:

Declaração não obrigatória, de valor estritamente moral, típico direito de soft law, como referido, os direitos que consagrou foram tornados efetivamente obrigatórios a partir de 1966, com os Pactos de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, ao lado das convenções sobre direito das crianças, refugiados, igualdade da mulher, proteção do migrante, eliminação de discriminação racial, dentre outras, formam o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, dando desenvolvimento ao Direito Internacional dos Direitos Humanos.¹⁸⁹

¹⁸⁷ HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2009.

¹⁸⁸ FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. In: BALERA, Wagner; LIMA, Carolina Alves de Souza (org.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direitos humanos**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Tomo XII. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 23 set. 2024.

¹⁸⁹ FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. In: BALERA, Wagner; LIMA, Carolina Alves de Souza (org.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direitos humanos**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Tomo XII. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 23 set. 2024.

Levinet destaca que os direitos fundamentais são destinados a todos os seres humanos¹⁹⁰, e a DUDH, de acordo com Cabral Barreto representa um conjunto de princípios que define um ideal comum a ser alcançado por todos os povos, sendo considerado um patrimônio da humanidade e parte de uma consciência jurídica global¹⁹¹.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos introduziu uma visão contemporânea dos direitos humanos, caracterizada pela amplitude, universalidade e indivisibilidade desses direitos¹⁹². A amplitude refere-se ao conjunto abrangente de direitos e faculdades que permitem ao ser humano desenvolver sua personalidade física, moral e intelectual¹⁹³.

Conforme Piovesan, ao que se refere à universalidade, implica que esses direitos são aplicáveis a todas as pessoas, independentemente de sua origem ou circunstâncias¹⁹⁴. Neste sentido, é fundamental apontar como receio, conforme destaca Piovesan *apud* Piffer: “[...] converter os direitos humanos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional, o que implicou nos processos de universalização e internacionalização desses mesmos direitos”¹⁹⁵.

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral,

¹⁹⁰ LEVINET, Michel. **Droits et libertés fondamentaux**. França: Editora Presses Universitaires France, 2010, p. 48.

¹⁹¹ BARRETO, Irineu Cabral. **A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada**. Portugal: Editora Almedina, 2020, p. 22.

¹⁹² FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. In: BALERA, Wagner; LIMA, Carolina Alves de Souza (org.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direitos humanos**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Tomo XII. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 23 set. 2024.

¹⁹³ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad. 1998. p. 49-50

¹⁹⁴ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad. 1998

¹⁹⁵ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad. 1998. p. 49-50. *Apud* PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana^{196, 197}.

Já a indivisibilidade estabelece a importância da garantia dos direitos civis e políticos, ao mesmo tempo em que se considera a observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, enfatizando que todos esses direitos são interdependentes e essenciais para a dignidade humana¹⁹⁸. Essa abordagem holística reforça a necessidade de proteger e promover todos os aspectos dos direitos humanos de maneira integrada¹⁹⁹.

Apesar das possíveis fragilidades da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), ela é vista, segundo Norberto Bobbio, como uma manifestação fundamental da validade de um sistema de valores, que é reconhecido pelo consenso sobre sua importância²⁰⁰.

Para Bobbio, “os jusnaturalistas teriam falado de consensus omnium gentium ou humani generis”. Para ele:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade.²⁰¹

Com os marcos históricos dos Direitos Humanos estabelecidos, torna-se essencial analisar como esses princípios evoluíram para abordar questões mais

¹⁹⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 43.

¹⁹⁷ PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 2, p. 206-226, 2011.

¹⁹⁸ PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 2, p. 206-226, 2011.

¹⁹⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Editora: Saraiva Jur, 2024, p. 136-137.

²⁰⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Gen LTC, 2004, p. 26.

²⁰¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Gen LTC, 2004.

específicas, como a proteção de pessoas deslocadas e a gestão de fluxos migratórios. Nesse cenário, o Direito Humanitário e as instituições internacionais desempenham um papel fundamental, oferecendo um quadro normativo e institucional voltado para garantir a dignidade e os direitos dos migrantes, especialmente em situações de crise.

Esses tratados e convenções estabelecem diretrizes fundamentais que orientam a proteção dos migrantes involuntários e moldam as políticas nacionais de governança migratória, com especial atenção à dignidade humana dos migrantes, que será discutida na seção posterior.

1.5 O PAPEL DO DIREITO HUMANITÁRIO E DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E NORMATIVAS PARA A GOVERNANÇA MIGRATÓRIA

A governança migratória é uma questão central no cenário global, impulsionada por fluxos migratórios cada vez mais intensos e diversificados, causados por conflitos, crises humanitárias, mudanças climáticas e desigualdades socioeconômicas. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), "a migração deve ser gerida de maneira a maximizar seus benefícios e minimizar os desafios, garantindo o respeito pelos direitos humanos e promovendo o desenvolvimento sustentável"²⁰².

Neste sentido, as questões de governança migratória global influenciam diretamente a forma como as normas e estruturas organizacionais regulamentam e facilitam as respostas dos estados e de outros atores²⁰³. Zapata-Barrero e Barker reforçam essa perspectiva ao questionarem quem governa nos estados multinacionais, reconhecendo que a migração é uma questão que desafia as

²⁰²ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2020**. Genebra: OIM, 2020.

²⁰³ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

estruturas tradicionais de soberania e exige uma abordagem mais descentralizada e compartilhada²⁰⁴.

O objetivo primordial é assegurar que diferentes atores trabalhem coletivamente para alcançar seus objetivos de forma mais eficiente do que se atuassem de maneira isolada²⁰⁵. Para Rhodes, a governança deve ser alcançada a partir de instituições que atuam, de modo interdependente, em redes a partir de vínculos formais e informais com interesses compartilhados para a formulação de políticas públicas²⁰⁶.

O que reforça a necessidade de mecanismos de coordenação eficazes para garantir respostas mais estruturadas e sustentáveis. Como destacam Zapata-Barrero e Barker, a “dimensão da “estrutura” aborda como os poderes são organizados em termos da relação entre os níveis central e subestatal e o caráter da governança em sistemas multiníveis e multinacionais”²⁰⁷ (tradução nossa).

Neste sentido, evidencia-se como normas e organizações internacionais têm contribuído para enfrentar os desafios impostos pela complexa realidade migratória global. Inicialmente, podemos destacar o papel do Direito Humanitário e esclarecer que se trata de:

Conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e meios utilizados na guerra, ou que protege

²⁰⁴ ZAPATA-BARRERO, Ricard.; BARKER, Fiona. Multilevel governance of immigration in multinational states: ‘who governs?’ reconsidered. In: HEPBURN, E., ZAPATA-BARRERO, Ricard (org). **The politics of immigration in multi-level states**. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 19-40.

²⁰⁵ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

²⁰⁶ RHODES, Roderick AW. Understanding governance: Ten years on. **Organization studies**, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

²⁰⁷ “The dimension of ‘structure’ addresses how powers are organized in terms of the relationship between central and sub-state levels and the character of governance in multilevel and multinational”. ZAPATA-BARRERO, Ricard.; BARKER, Fiona. Multilevel governance of immigration in multinational states: ‘who governs?’ reconsidered. In: HEPBURN, E., ZAPATA-BARRERO, Ricard (org). **The politics of immigration in multi-level states**. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 19-40.

as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito.²⁰⁸

O Direito Humanitário desempenha um papel crucial, uma vez que é um conjunto de normas que busca limitar os efeitos dos conflitos armados, protegendo aqueles que não participam das hostilidades, como civis e prisioneiros de guerra, assim como oferece tratados migratórios um alicerce jurídico para a proteção dos migrantes em situações de vulnerabilidade²⁰⁹.

O Direito Humanitário fundamenta a ideia de que mesmo em situações de guerra, existem direitos básicos que devem ser respeitados, estabelecendo princípios que sustentam a dignidade humana e garantem a proteção dos direitos fundamentais em circunstâncias extremas²¹⁰. Dessa forma, ambos os conjuntos de normas se interligam na defesa da dignidade e dos direitos dos indivíduos, independentemente das adversidades que enfrentam.

Segundo Jubilut, o Direito Internacional Humanitário se destaca por quatro aspectos principais: o primeiro é a sua aplicabilidade em conflitos armados, considerando que, nesse contexto, as visíveis aos direitos humanos e ao Direito Internacional já podem ter ocorrido; o segundo aspecto refere-se às obrigações impostas por esse ramo do direito; o terceiro diz respeito à amplitude das definições, que inclui a adoção de princípios éticos que não são objetivos, permitindo sua aplicação tanto em conflitos internos quanto internacionais e; por fim, o quarto aspecto aborda a preocupação com os seres humanos envolvidos em situações de conflito armado²¹¹. Para Pictet:

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) o ius in bello no permite ni prohíbe los conflictos armados, tanto internacionales como internos,

²⁰⁸ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 145.

²⁰⁹ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

²¹⁰ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

²¹¹ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

sino que, frente a su desencadenamiento, se aboca al fin de humanizarlos y limitar sus efectos a lo estrictamente necesario. Se trata de un conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate.²¹²

Ambos têm como objeto a proteção da pessoa humana na esfera internacional, utilizam o mesmo método – por meio de regras internacionais que garantem essa proteção –, e particularmente os mesmos sujeitos, com o ser humano como beneficiários e o estado como destinatário e principal responsável pelas normas. Além disso, possuem princípios e finalidades semelhantes, centrados na dignidade da pessoa humana e na garantia de seu respeito. A diferença entre eles reside apenas no conteúdo das regras, que varia de acordo com o âmbito de aplicação. Assim, o Direito Internacional Humanitário pode ser considerado uma especialização especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, devido às suas maiores limitações em termos de termo²¹³.

De acordo com Betts e Kainz:

Some of the initial structures of migration governance date back to the Inter-War years. The basis of the passport regime, reciprocally recognizing travel documents among nation-states was established under the League of Nations. Complementing this, the basis of the modern refugee regime can be traced to the League of Nations High Commissioner for Refugees (LNHCR), which granted refugee status on a 'group basis' and granted Nansen travel documents to allow those

²¹² “O Direito Internacional Humanitário (DIH) ou *ius in bello* não permite nem proíbe conflitos armados, tanto internacionais como internos, mas antes, quando confrontados com a sua eclosão, visa humanizá-los e limitar os seus efeitos ao estritamente necessário. É um conjunto de regras, de origem convencional ou consuetudinária, que tem como finalidade específica resolver problemas humanitários diretamente derivados de conflitos armados e que, por razões humanitárias, restringem a utilização de determinados métodos ou meios de combate”. Tradução Livre. PICTET, Jean. **El Derecho Internacional Humanitario: definición**. AAVV. **Las dimensiones internacionales del Derecho Humanitario**. Madrid: Tecnos, 1990, p. 17-18.

²¹³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

displaced by the collapse of empires free passage across Europe granted refugee ²¹⁴.

Essa iniciativa constituiu uma proposta inovadora para a organização do sistema internacional e Governança Migratória, estabelecendo bases que influenciariam futuros organismos globais²¹⁵. Conforme observado por Garcia, essa iniciativa desafiou o tradicional sistema de estados soberanos, caracterizado por sua natureza descentralizada e hierárquica ²¹⁶.

A estrutura de poder que predominava, fundamentada em frágeis equilíbrios e na política de poder, costumava sustentar a ideia de estabilidade e ordem no cenário internacional. A Liga buscava, assim, um novo paradigma que promovesse a cooperação entre nações e estabelecesse mecanismos de resolução pacífica de conflitos, visando prevenir guerras e fomentar a segurança coletiva. Essa transição representou um importante avanço no reconhecimento da interdependência global e na necessidade de uma governança internacional mais eficaz.

A Liga das Nações surgiu no contexto do desfecho da Primeira Guerra Mundial, um conflito que deixou profundas cicatrizes em todo o mundo. Como observa Smouts, até a Primeira Guerra Mundial, o direito foi essencialmente um direito de coexistência²¹⁷. O trauma resultante da guerra, evidenciado pela devastação de cidades e pela perda de milhares de vidas civis, juntamente com as pressões da opinião pública que temia novas hostilidades, motivou os estados a buscar a criação

²¹⁴ “Algumas das estruturas iniciais de governança migratória remontam ao período entreguerras. A base do regime de passaportes, que reconhece reciprocamente documentos de viagem entre Estados-nação, foi estabelecida pela Liga das Nações. Complementando isso, a base do regime moderno de refugiados pode ser rastreada até o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (LNHCR), que concedeu aos refugiados em ‘base grupal’ e concedeu documentos de viagem Nansen para permitir que aqueles deslocados pelo colapso dos impérios tivessem livre passagem pela Europa”. Tradução livre. BETTS, Alexander; KAINZ, Lena. **The history of global migration governance**. Refugee Studies Centre, Oxford, n.122, 2017. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-history-of-global-migration-governance>. Acesso em: 21 agosto. 2024.

²¹⁵ LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. **Estudos Avançados 9**, v. 25, p. 169-185, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/RKQnhmVyfNTkqNpLW8rbQcn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2024.

²¹⁶ GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926)**: vencer ou não perder. Porto Alegre/Brasília: 1 ed. Porto Alegre: FUNAG, 2000.

²¹⁷ SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2004.

de novas organizações internacionais. Essas entidades foram concebidas com a missão de promover a paz e a cooperação, garantindo meios pacíficos para a resolução de controvérsias²¹⁸.

Assim, a liga das nações não apenas refletiu um anseio por estabilidade, mas também estabeleceu as bases para um sistema internacional que buscava prevenir conflitos futuros e fomentar um diálogo construtivo entre as nações. A iniciativa representou, portanto, um passo significativo em direção a uma governança global mais colaborativa e proativa, reconhecendo a interdependência entre os estados em um mundo marcado por desafios coletivos²¹⁹.

O sentimento pacifista expresso pelo presidente Wilson em seu discurso foi fundamental para estimular a criação de comitês na Inglaterra e na França, com o objetivo de desenvolver uma organização internacional capaz de facilitar a resolução de conflitos. Contudo, os projetos apresentados por essas nações revelaram profundas divergências em suas concepções²²⁰.

A proposta francesa defendia uma organização militarizada e impositiva, concebida como um instrumento de coerção para lidar com eventuais agressões. Por outro lado, a proposta britânica, que contava com o apoio dos Estados Unidos, enfatizava o princípio da boa-fé e da vontade dos estados-membros, rejeitando a ideia de uma estrutura com capacidade militar supranacional e poder coercitivo²²¹.

Essas discordâncias refletiam não apenas diferentes visões sobre a natureza e a função da futura organização, mas também as variadas experiências e contextos históricos de cada país. Enquanto os franceses buscavam garantias de segurança por meio de uma postura mais assertiva, os britânicos e americanos

²¹⁸ CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2007.

²¹⁹ CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2007.

²²⁰ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

²²¹ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

priorizavam a diplomacia e a cooperação voluntária, evidenciando um dilema fundamental na construção de uma governança internacional eficaz. Essa tensão entre imposição e colaboração seria um tema recorrente nas discussões sobre a Liga das Nações, influenciando suas estruturas e operações nos anos seguintes²²².

Em relação às normas e políticas para a proteção de trabalhadores, incluindo migrantes involuntários, particularmente em contexto de exploração laboral, tem-se em 1919 a criação Organização Internacional do Trabalho (OIT). Foi Criada após o término da Primeira Guerra Mundial, como parte do Tratado de Versalhes (Parte XIII), estabelecendo sua sede em Genebra, Suíça. A OIT atua como uma agência especializada do Sistema das Nações Unidas²²³.

A OIT tem um papel crucial na proteção dos direitos dos trabalhadores, promovendo normas que visam garantir condições de trabalho justas e dignas, fundamentais para o respeito aos direitos humanos no ambiente laboral. De acordo com Santos, a Organização do Trabalho dedica-se a:

La OIT es el organismo de las Naciones Unidas dedicado a promover la justicia social y los derechos laborales. Se trata del único organismo de Naciones Unidas de naturaleza tripartita: cuenta con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en su estructura de gobernanza. Esta estructura tripartita hace de la OIT un foro único en el que los gobiernos y los interlocutores sociales de sus 187 estados Miembro pueden debatir de forma libre y abierta para estimular el crecimiento del empleo decente a través de empresas sostenibles. Asimismo, les permite promover los derechos en el lugar de trabajo, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo social.²²⁴

²²² SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

²²³ BROWNLIE, Ian. Princípios de Direito Internacional Público. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Guilbenkian, 1997, p. 723- 724. In: BARZOTTO, Luciane Cardoso (org.). **Direitos humanos e trabalhadores**: atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho e os limites do Direito Internacional do Trabalho. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 75.

²²⁴ “A OIT é a agência das Nações Unidas dedicada a promover a justiça social e os direitos laborais. É a única organização das Nações Unidas de natureza tripartida: tem representantes de governos, empregadores e trabalhadores na sua estrutura de governação. Esta estrutura tripartida faz da OIT um fórum único onde os governos e os parceiros sociais dos seus 187 estados-Membros podem debater livre e abertamente para estimular o crescimento do emprego digno através de empresas sustentáveis. Permite-lhes também promover direitos no local de trabalho, melhorar a proteção social

Por isso, o Tratado de Versalhes, que contém a parte XIII dedicada à fundação da OIT, é um importante documento internacional elaborado pelas nações vencedoras da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Esse tratado foi concebido com a finalidade de promover a paz social e estabelecer diretrizes para a melhoria das relações de trabalho. Assim, ele introduziu princípios fundamentais que serviriam de base para a legislação trabalhista em nível internacional, visando garantir condições mais justas e equitativas para os trabalhadores²²⁵.

1.6 TRATADOS E CONVENÇÕES ESPECÍFICOS PARA MIGRANTES INVOLUNTÁRIOS

A necessidade de proteger migrantes forçados ou deslocados devido a conflitos, perseguições e crises humanitárias levou à criação de tratados e convenções específicas que estabelecem um marco de proteção legal. A necessidade de garantir seus direitos fundamentais levou à criação de tratados e convenções que estabelecem marcos legais específicos.

O Estatuto dos Refugiados, adotada em 1951, e acompanhada de seu Protocolo de 1967, representa instrumentos fundamentais nesse contexto, consolidando o direito ao asilo e definindo o conceito de refugiado em um cenário global marcado pelo pós-guerra. De acordo com o ACNUR, "a Convenção de 1951 fornece uma base jurídica sólida para proteger os refugiados, reafirmando o princípio de não devolução e estabelecendo padrões mínimos para sua assistência"²²⁶.

Os tratados da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, organizados pelo ACNUR, trazem pontos específicos que fundamentam a base positiva e universal do Direito Internacional dos Refugiados e desempenham um papel crucial na proteção

e reforçar o diálogo social". Tradução livre. SANTOS, Roberto Suárez; MORALES, Luis Rodrigo. **Organización Internacional del Trabajo**. Organización Internacional de Empleadores. p.1, 2024. Disponível em: <https://www.ioe-emp.org/es/organizaciones-internacionales/organizacion-internacional-del-trabajo-oit>. Acesso em: 1 nov. 2024, p. 01.

²²⁵ BECKER, Jean-Jacques. **O Tratado de Versalhes**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

²²⁶ ACNUR. **A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967**. Genebra, 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

de refugiados. No entanto, existem outros tratados que também desempenham um papel fundamental na garantia de uma ampla proteção aos refugiados no contexto internacional²²⁷.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.²²⁸

Importa destacar que o instituto do refúgio é regido pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo de 1967, instrumentos fundamentais que estabelecem os critérios para o reconhecimento de refugiados e os direitos a eles assegurados²²⁹. A proteção conferida por esse instituto é reforçada por diversas entidades internacionais, entre as quais se destaca o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que desempenha um papel crucial na garantia de assistência e proteção a essas populações²³⁰.

Ademais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) assegura a todos o direito à liberdade de movimento e veda a deportação arbitrária de estrangeiros (ONU, 1966). Na América Latina, a Declaração de Cartagena sobre

²²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.

²²⁸ "O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, agindo sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que preenchem as condições previstas no presente Estatuto, e de procurar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos e, sujeito à aprovação dos governos envolvidos, as organizações privadas, a facilitar o repatriamento voluntário de tais refugiados ou a sua assimilação em novas comunidades nacionais". Tradução livre. UNHCR. **Convention and Protocol relating to the status of refugees**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

²²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 05 dez. 2024.

²³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova York, 1967. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 05 dez. 2024.

Refugiados (1984) ampliou o conceito de refugiado, incluindo, além das definições clássicas, as pessoas deslocadas devido à violência generalizada e às violações massivas de direitos humanos (Declaração de Cartagena, 1984)²³¹.

Ressalta-se que o ACNUR é responsável pela implementação das disposições da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967, trabalhando para garantir que os direitos refugiados sejam respeitados e promovidos em todo o mundo. Além disso, o ACNUR realiza esforços para oferecer assistência humanitária, proteção legal e promover a reintegração de refugiados, contribuindo assim para a busca de soluções duradouras para a questão do deslocamento forçado.

No contexto contemporâneo, a proteção de refugiados enfrenta novos desafios relacionados a mudanças climáticas, conflitos prolongados e migrações em massa. Como observa Guterres, ex Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, "a proteção dos refugiados deve evoluir para lidar com realidades emergentes, integrando uma abordagem mais abrangente que inclua solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada"²³².

Não se pode deixar de mencionar que a eficácia desses tratados depende não apenas de sua adesão universal, mas também de sua implementação prática. A proteção dos refugiados é um compromisso ético e jurídico que exige cooperação global e esforços coordenados para assegurar que os direitos fundamentais desses indivíduos sejam plenamente respeitados e garantidos.

1.6.1 Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (CPDTEM), adotada pela Resolução nº 45/158 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU),

²³¹ DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. **Cartagena das Índias**, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 05 dez. 2024.

²³² GUTERRES, António. **Proteção de refugiados no século XXI. Discurso em conferência da ONU**, 2012. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

em 18 de dezembro de 1990, foi a primeira convenção de direitos humanos no âmbito da ONU a abordar de forma específica os direitos dos trabalhadores migrantes. Essa convenção representa um marco importante no campo dos direitos humanos, integrando o sistema global de tratados que visa a proteção de grupos vulneráveis, com foco particular nas condições daqueles que, devido à migração, enfrentam situações de discriminação e precarização de seus direitos²³³.

A adoção da CPDTM reflete o processo de ampliação e especificação dos direitos humanos, que, como observado por Bobbio²³⁴, não trata mais o ser humano de forma genérica, mas reconhece suas particularidades e contextos específicos. Nesse sentido, a convenção busca atender às necessidades e desafios enfrentados pelos trabalhadores migrantes, reconhecendo que este grupo merece proteção especial devido às condições de vulnerabilidade em que se encontram frequentemente, seja pela falta de uma rede de apoio, seja pela precariedade de sua situação legal nos países de acolhimento.

Entretanto, a efetivação dos direitos previstos na CPDTM enfrenta um obstáculo significativo: a soberania dos estados. A capacidade de um estado decidir quem pode ou não ingressar e permanecer em seu território, bem como de determinar os direitos que esses indivíduos podem usufruir, está diretamente ligada à sua autonomia política. Ou seja, a vontade política dos estados exerce influência crucial na implementação de normas e práticas que garantam ou restrinjam o acesso dos trabalhadores migrantes a direitos fundamentais, como o direito à educação, à saúde, à assistência social e à liberdade de associação. Assim, a aplicação dos princípios estabelecidos na convenção esbarra na realidade das políticas migratórias nacionais e nas barreiras impostas pela soberania estatal, criando desafios para a plena proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes²³⁵.

²³³ ALVES, José Augusto Lindgren. Os direitos humanos como tema global. **Perspectiva**, São Paulo, 2015.

²³⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Gen LTC, 2004.

²³⁵ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

Nesse cenário, a CPDTM não apenas se insere no movimento mais amplo de ampliação dos direitos humanos, mas também sinaliza as tensões entre os direitos individuais e a soberania dos estados, um dilema central nas relações internacionais e nas políticas migratórias contemporâneas.

A CPDTM, quando comparada com outras convenções no âmbito da ONU, apresenta uma estrutura particularmente detalhada e complexa, com um total de 93 artigos. Ela está organizada em nove partes, cada uma abordando aspectos específicos da proteção e dos direitos dos migrantes²³⁶.

A Parte I estabelece os conceitos fundamentais necessários para a interpretação do tratado. Já a Parte II inclui uma cláusula geral de não discriminação, assegurando que os migrantes não sejam tratados de forma desigual com base em sua condição migratória. Na Parte III, são listados os direitos fundamentais que devem ser garantidos a todos os migrantes, independentemente de sua situação legal, incluindo os migrantes indocumentados. A Parte IV, por sua vez, especifica os direitos adicionais dos migrantes regulares, ou seja, aqueles que possuem a documentação adequada para residir ou trabalhar no país de acolhimento²³⁷.

A Parte V destina-se a tratar dos direitos de categorias específicas de migrantes, como os migrantes fronteiriços e sazonais, garantindo a proteção de grupos com necessidades particulares. A Parte VI aborda as obrigações e responsabilidades dos estados, impondo a necessidade de implementação das disposições da Convenção de forma prática e eficaz²³⁸.

As Partes VII, VIII e IX tratam da aplicação da Convenção, dos mecanismos de monitoramento de sua implementação e das possíveis reservas que

²³⁶ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

²³⁷ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

²³⁸ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

os estados podem fazer em relação a determinados artigos. Essas partes também estabelecem os procedimentos para a adaptação e revisão da Convenção, bem como as disposições sobre sua ratificação, entrada em vigor e emenda²³⁹.

A Convenção reitera uma série de direitos fundamentais que já estão consagrados em outros documentos internacionais de proteção aos direitos humanos, como o direito à vida, a proibição da tortura, e as liberdades de opinião e expressão, entre outros. No entanto, a CPDTM vai além, estabelecendo como seu princípio central a não discriminação (art. 7), assegurando que os trabalhadores migrantes e seus familiares sejam tratados de maneira justa e igualitária, independentemente de sua condição migratória²⁴⁰.

Os Estados-partes da Convenção têm a obrigação de apresentar relatórios periódicos ao CPDTM, conforme estabelecido pelo artigo 72. Esses relatórios devem detalhar as medidas adotadas para implementar os direitos garantidos pela Convenção, permitindo uma avaliação contínua do cumprimento dos compromissos assumidos pelos países signatários. O processo de submissão e análise desses relatórios garante um controle internacional sobre a efetividade da proteção aos direitos humanos dos migrantes, promovendo a transparência e a responsabilização. Isso representa uma diferença crucial em relação à proteção dos direitos dos migrantes apenas no âmbito nacional, onde a fiscalização e a implementação podem ser mais limitadas ou subjetivas²⁴¹.

Embora a migração internacional seja uma realidade que afeta praticamente todos os países, seja como países de origem, de trânsito ou de destino, a Convenção de 1990 da ONU permanece como o tratado internacional de direitos humanos com o menor número de ratificações. Esse baixo índice de adesão reflete a

²³⁹ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

²⁴⁰ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

²⁴¹ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

resistência de muitos estados em reconhecer plenamente as obrigações decorrentes da proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, o que, por sua vez, compromete a aplicação universal e eficaz dos direitos humanos dessa população vulnerável. A falta de ratificação mais ampla da Convenção é um desafio significativo para a promoção de um sistema global mais justo e integrado no que tange à proteção dos migrantes, especialmente considerando os números crescentes de deslocamentos forçados e migratórios ao redor do mundo²⁴².

1.6.2 Iniciativas recentes para a governança da migração

Nos últimos anos, a crescente complexidade dos fluxos migratórios globais e os desafios associados ao movimento de pessoas entre fronteiras têm impulsionado a necessidade de uma governança mais eficaz e colaborativa da migração. A resposta internacional a essas questões ganhou forma em iniciativas recentes, que buscam equilibrar o respeito aos direitos humanos com a gestão eficiente das migrações. Nesse contexto, destaca-se o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, uma das ações mais abrangentes e inovadoras na governança migratória.

Este pacto representa um marco significativo, pois estabelece princípios e compromissos claros para a cooperação entre estados, promovendo uma abordagem que respeita a dignidade e os direitos dos migrantes. Além disso, aborda questões centrais como a integração, a proteção dos direitos dos migrantes e o combate ao tráfico de pessoas, reforçando a importância de políticas migratórias baseadas em princípios de justiça e humanidade.

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular representa um marco significativo na governança da migração. Ele estabelece princípios e compromissos para que os estados cooperem em questões migratórias, promovendo uma abordagem baseada nos direitos humanos. O pacto enfatiza a importância de

²⁴² RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

políticas que respeitem a dignidade humana, abordando questões como integração, direitos dos migrantes e combate ao tráfico de pessoas²⁴³. Desse modo,

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration has proven to be invaluable in guiding national and collective approaches to migration governance, including in response to challenges such as climate change, the post-pandemic recovery and accelerating efforts to meet the Sustainable Development Goals. This framework for international cooperation is needed now more than ever, as reflected by participating States and stakeholders at the International Migration Review Forum held in May 2022. At the Forum, participating States renewed their commitment to the Compact, emphasizing the importance of cooperative approaches to meet the challenges and harness the opportunities of migration. They acknowledged that facilitating safe, orderly and regular migration not only protects migrants but also promotes development.²⁴⁴

Neste sentido, O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular representa um marco significativo na governança da migração. Ele estabelece princípios e compromissos para que os estados cooperem em questões migratórias, promovendo uma abordagem baseada nos direitos humanos. O pacto enfatiza a importância de políticas que respeitem a dignidade humana, abordando questões como integração, direitos dos migrantes e combate ao tráfico de pessoas.

El 19 de septiembre de 2016, Jefes de estado y de Gobierno se congregaron por primera vez en la historia a nivel mundial en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas para discutir

²⁴³ ONU MIGRAÇÃO. **Pacto Global para Migração**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acesso em: 28 out. 2024.

²⁴⁴ “O Global Pacto para Migração Segura, Ordenada e Regular provou ser inestimável para orientar abordagens nacionais e coletivas para governança de migração, incluindo em resposta a desafios como mudanças climáticas, recuperação pós-pandemia e aceleração de esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Esta estrutura para cooperação internacional é necessária agora mais do que nunca, conforme refletido pelos estados participantes e partes interessadas no Fórum Internacional de Revisão de Migração realizado em maio de 2022. No Fórum, os estados participantes renovaram seu compromisso com o Pacto, enfatizando a importância de abordagens cooperativas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades da migração. Eles reconheceram que facilitar a migração segura, ordeira e regular não apenas protege os migrantes, mas também promove o desenvolvimento”. Tradução nossa. ROSENGAERTNER, Sarah. Who will pay for safe, orderly and regular migration? In: **Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030**. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2017, p. 141-145. Disponível em: http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/10/Financing-UNDS2017_2oct.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados. Esto envió un poderoso mensaje político acerca de que los asuntos relacionados con la migración y con los refugiados se habían convertido de lleno en cuestiones centrales de la agenda internacional. Con la adopción de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, los 193 estados Miembros de la ONU reconocieron la necesidad de un enfoque integral de la movilidad humana y de contar con una colaboración mejorada en todo el mundo.²⁴⁵

Em um cenário global caracterizado por intensos fluxos migratórios e pela ausência de uma autoridade internacional com poder de aplicação de normas, Mendes e Menezes afirmam que o Pacto Global para a Migração surge como uma "tentativa de iniciar um processo multilateral de resolução dos desafios relacionados aos deslocamentos humanos"²⁴⁶.

Esse acordo, que busca promover a cooperação entre os estados, é uma resposta à crescente complexidade das migrações contemporâneas, envolvendo não apenas questões humanitárias, mas também políticas, econômicas e de segurança. Diante da falta de um mecanismo eficaz de governança global que regule os movimentos migratórios, o Pacto visa, sobretudo, estabelecer diretrizes para um gerenciamento mais ordenado, seguro e regular dos fluxos migratórios, respeitando os direitos dos migrantes e promovendo a solidariedade internacional²⁴⁷.

O Pacto Global para a Migração surgiu a partir de um processo de consultas e negociações que se iniciaram com a adoção de um documento oficial na

²⁴⁵ "Em 19 de setembro de 2016, chefes de Estado e de governo se reuniram pela primeira vez na história na Assembleia Geral das Nações Unidas para discutir questões relacionadas à migração e aos refugiados. Isso enviou uma forte mensagem política de que as questões de migração e refugiados haviam se tornado questões centrais na agenda internacional. Com a adoção da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, os 193 Estados-Membros da ONU reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente para a mobilidade humana e de uma colaboração reforçada em todo o mundo". Tradução livre. OIM ONU MIGRACIÓN. **Pacto Mundial sobre Migración**. Disponível em: <https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion#:~:text=El%20Pacto%20Mundial%20sobre%20Migraci%C3%B3n,de%20manera%20hol%C3%ADstica%20e%20integral>. Acesso em: 2 nov. 2024.

²⁴⁶ MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: "perigo estrangeiro" e retorno à ideologia de segurança nacional. **Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, v. 3, n. 247, p. 302-321, 2019.

²⁴⁷ RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

Assembleia Geral da ONU em 2016: a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes²⁴⁸. Essa declaração estabeleceu, no âmbito internacional, um compromisso político e um conjunto de diretrizes que culminaram em um marco global de cooperação sobre migração, com 23 objetivos específicos e uma série de ações concretas para garantir uma migração segura, ordenada e regular²⁴⁹.

No que diz respeito às migrações internacionais induzidas por desastres ambientais e pelos efeitos adversos das mudanças climáticas, o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, estabelecido pela Declaração de Nova Iorque de novembro de 2016, defende a adoção de políticas que busquem reduzir os fatores que forçam as pessoas a deixar seus países de origem. O Pacto enfatiza a importância de implementar medidas de adaptação e de mitigação que abordam tanto os efeitos imediatos quanto os de longo prazo das mudanças climáticas e dos desastres naturais²⁵⁰.

Essas políticas visam não apenas proporcionar proteção e apoio às populações deslocadas, mas também criar condições para prevenir novas migrações forçadas, por meio de ações que promovam a resiliência das comunidades frente a catástrofes ambientais. Além disso, o Pacto reconhece a necessidade de uma abordagem integrada, que combine esforços nacionais e internacionais para reduzir as vulnerabilidades climáticas e aumentar a capacidade dos países afetados a enfrentar tais desafios, respeitando os direitos dos migrantes e promovendo a solidariedade global²⁵¹.

²⁴⁸ ONU. **Conferência Intergovernamental Encarregada de Aprovar o Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular**. Marrakech. Organização das Nações Unidas, Marrocos, 11 de dez. de 2018.

²⁴⁹ MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, v. 3, n. 247, p. 302-321, 2019.

²⁵⁰ MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, v. 3, n. 247, p. 302-321, 2019.

²⁵¹ UNITED NATIONS SUMMIT FOR REFUGEES AND MIGRANTS. **Global compact for safe, orderly and regular migration**. Final draft. 11 jul 2018. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

A Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016 precedeu o Pacto Global para a Migração e forneceu as bases para uma compreensão mais abrangente das questões migratórias. Ela reconheceu que, embora a migração seja um fenômeno complexo e multifacetado, que se manifesta por meio de diversas modalidades e envolva pessoas com perfis distintos, existem dilemas e vulnerabilidades comuns que afetam tanto migrantes em geral quanto refugiados de forma específica. Entre essas vulnerabilidades compartilhadas, destacam-se o racismo, a xenofobia, os estereótipos baseados em religião ou crença, além do risco de tráfico humano²⁵².

A Declaração sublinha que, embora as circunstâncias de migração variem – seja por motivos econômicos, políticos, sociais ou ambientais –, as pessoas que se deslocam frequentemente enfrentam barreiras semelhantes, como a discriminação e a exploração, que agravam suas condições de vida e dificultam sua integração nas sociedades de acolhimento.

Este reconhecimento foi fundamental para a formulação de políticas que buscam garantir os direitos humanos dos migrantes e refugiados, promovendo a solidariedade internacional e a proteção jurídica contra abusos, como o tráfico de pessoas, e a promoção da igualdade e da inclusão. Assim, a Declaração de Nova Iorque não apenas reafirma a necessidade de uma abordagem holística para lidar com as migrações, mas também enfatiza a importância de tratar as causas estruturais e as consequências da migração forçada, com um enfoque nos direitos e na dignidade de todos os indivíduos afetados²⁵³.

É importante destacar que os refugiados constituem um grupo específico dentro do contexto das migrações, possuindo uma proteção jurídica formalmente estabelecida pelo *Estatuto dos Refugiados* de 1951. Esse marco legal reconhece os direitos dos refugiados, estabelecendo obrigações para os estados no que se refere à

²⁵² AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Pacto Global sobre refugiados**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/pacto-global-sobre-refugiados>. Acesso em: 16 mar. 2025. Acesso em: 30 out. 2024.

²⁵³ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Pacto Global sobre refugiados**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/pacto-global-sobre-refugiados>. Acesso em: 16 mar. 2025. Acesso em: 30 out. 2024.

sua proteção, como o direito de não ser deportado para um país onde corram risco de perseguição, além de assegurar acesso a direitos fundamentais como educação, trabalho e assistência médica²⁵⁴.

Nesse sentido, ao propor uma discussão mais abrangente sobre as migrações, o Pacto Global para a Migração de 2018 procurou harmonizar a gestão dos fluxos migratórios com o respeito aos direitos humanos, reconhecendo as necessidades distintas de refugiados e migrantes em geral. O Pacto, portanto, não apenas visa melhorar a governança migratória, mas também buscar uma abordagem mais inclusiva e humanitária, respeitando as normativas internacionais e reforçando a proteção dos direitos dos migrantes, com especial atenção àqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade extrema²⁵⁵.

Segundo Oelgemöller e Allinson, essa tentativa de integrar as necessidades de todos os grupos migratórios, incluindo os refugiados, com as responsabilidades dos estados, é um passo crucial para promover uma migração mais segura, ordenada e regular, baseada no princípio da dignidade humana e na solidariedade internacional²⁵⁶.

O objetivo era garantir que indivíduos que não se encaixam na definição tradicional de refugiado também pudessem obter proteção jurídica no âmbito internacional. Além disso, o Pacto procurou promover uma mudança significativa nas abordagens governamentais sobre migração, buscando deslocar o debate do campo da segurança pública para uma perspectiva mais ampla e focada no desenvolvimento sustentável.

²⁵⁴ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Pacto Global sobre refugiados**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/pacto-global-sobre-refugiados#:~:text=desde%20o%20in%C3%ADcio,Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Nova%20York,e%20Migrantes%20Link%20is%20external>. Acesso em: 30 out. 2024.

²⁵⁵ OELGEMÖLLER, Christina; ALLINSON, Kathryn. The responsible migrant, reading the Global Compact on Migration. **Law and Critique**, v. 31, p. 183-207, 2020.

²⁵⁶ OELGEMÖLLER, Christina; ALLINSON, Kathryn. The responsible migrant, reading the Global Compact on Migration. **Law and Critique**, v. 31, p. 183-207, 2020.

De acordo com Öberg, essa transformação de abordagem é fundamental, pois permite tratar as migrações não apenas como um desafio de segurança, mas como uma questão de direitos humanos, justiça social e prosperidade global ²⁵⁷.

Uma peça fundamental nesse contexto é o reconhecimento da migração como uma constante na experiência humana ao longo da História, assim como o seu potencial para impulsionar o desenvolvimento sustentável no atual cenário globalizado. A migração, longe de ser apenas um fenômeno de desafios e crises, pode ser entendida também como uma oportunidade para o desenvolvimento econômico, social e cultural, tanto para os países de origem quanto para os de destino. Nesse sentido, é possível vislumbrar uma melhoria significativa na governança migratória como uma estratégia para maximizar os impactos positivos que os deslocamentos populacionais podem gerar²⁵⁸.

Uma gestão mais eficaz e coordenada dos fluxos migratórios pode não apenas reduzir os riscos e as vulnerabilidades associadas à migração, mas também facilitar a integração de migrantes nas sociedades de acolhimento, promovendo a inovação, a diversidade cultural e o fortalecimento das economias locais. Ao adotar uma abordagem que valorize o papel dos migrantes como agentes de transformação, e não apenas como desafios a serem gerenciados, a governança migratória pode contribuir para a construção de um sistema global mais inclusivo e sustentável, onde as migrações sejam vistas como um motor de crescimento e solidariedade, e não como uma ameaça.

É importante destacar que a Agenda 2030 da ONU e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) incluem um foco específico na migração segura e ordenada, isso reflete uma abordagem mais ampla e integrada, reconhecendo que

²⁵⁷ ÖBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, v. 16, n. 5, p. 879-906, 2005.

²⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 19 dez. 2018.

a migração pode ser uma força positiva para o desenvolvimento e a prosperidade, quando gerida adequadamente e com respeito aos direitos humanos²⁵⁹.

A Agenda 2030 da ONU, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), busca não apenas conscientizar a sociedade sobre questões globais, mas também promover transformações profundas em diversos setores, incluindo a indústria. Ao focar em inovações tecnológicas, a agenda visa contribuir para melhorias nos aspectos econômicos, visando que o desenvolvimento sustentável é essencial para um crescimento econômico equilibrado e responsável.

Em essência, o texto enfatiza a importância de integrar sustentabilidade e tecnologia como pilares para um futuro melhor, destacando a necessidade de mudanças coletivas e ações direcionadas²⁶⁰.

Ao analisar as noções de sustentabilidade apresentadas na literatura acadêmica e buscar evidências de desenvolvimento, deparamos com visões que, embora inicialmente sustentáveis, estão interligadas a conceitos de desenvolvimento e à atuação das corporações. Desta forma, percebemos não apenas um crescimento global mais consciente, mas também oportunidades para melhorias e ações seguras²⁶¹.

Os líderes globais estão comprometidos com uma ação conjunta em uma agenda política universal abrangente. A Agenda 2030 serve como um marco para

²⁵⁹ “Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) incluem metas globais para erradicar a pobreza, eliminar a fome, garantir saúde e bem-estar, promover educação de qualidade, alcançar a igualdade de gênero e assegurar acesso à água, saneamento e energia sustentável. Além disso, visam fomentar crescimento econômico inclusivo, inovação, redução das desigualdades e cidades sustentáveis, promovendo consumo e produção responsáveis. Também abordam a mitigação das mudanças climáticas, a conservação dos oceanos e ecossistemas terrestres, o fortalecimento da paz e da justiça e a revitalização das parcerias globais para o desenvolvimento sustentável”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 07 mar de 2025.

²⁶⁰ MARQUES, Marcelo Filipe Carvalho. **Agenda 2030: objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU: desafios ao desenvolvimento tecnológico e à inovação empresarial**. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Qualidade e Ambiente) - Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, Lisboa, 2019.

²⁶¹ BANERJEE, Subhabrata Bobby. Who Sustains Whose Development? Sustainable Development and the Reinvention of Nature. **Organization Studies**, v. 24, p. 143-180, 2003.

o desenvolvimento sustentável e coletivo, promovendo a evolução cooperativa e tecnológica em escala global. Sua implementação oferece benefícios para as gerações atuais e futuras. A introdução da agenda na sociedade ocorrerá de maneira consistente e segura, respaldada pelas obrigações das leis internacionais²⁶².

O Objetivo 10.7 das Nações Unidas enfatiza a importância de facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de maneira ordenada, segura, regular e responsável. A Agenda 2030 destaca que “a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino, o que requer coerência e respostas abrangentes”²⁶³ (tradução nossa).

Essa meta é crucial em um mundo onde as migrações são cada vez mais comuns, influenciadas por fatores como conflitos, mudanças climáticas e desigualdades econômicas. A implementação de políticas de migração bem geridas é essencial para garantir que os direitos dos migrantes sejam respeitados e que suas contribuições para a sociedade sejam valorizadas. Além disso, essas políticas devem ser inclusivas, reconhecendo a diversidade dos migrantes e promovendo um ambiente que favoreça a coexistência pacífica entre diferentes culturas e nacionalidades²⁶⁴.

No contexto brasileiro, o compromisso de facilitar a migração e promover a integração de migrantes e refugiados reflete uma visão inclusiva e humanitária. O Brasil, historicamente um país de imigração, tem uma oportunidade de fortalecer seu papel como um destino seguro para aqueles que buscam melhores condições de vida. A integração não se limita apenas à acessibilidade, mas envolve a promoção de

²⁶² ONU. **Agenda 30 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 1 nov. 2024.

²⁶³ “Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales”. NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. A/70/L.1. Nueva York: ONU, 2015. Disponible en: <https://undocs.org/sp/A/70/L.1>. Acceso en: 26 março de 2025.

²⁶⁴ ODS 10: **reduzir as desigualdades**. Iberdrola. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/comprometidos-objetivos-desenvolvimento-sustentavel/ods-10-reduzir-as-desigualdades>. Acesso em: 30 out. 2024.

oportunidades de trabalho, educação e acesso a serviços de saúde, criando condições para que migrantes possam contribuir efetivamente para o desenvolvimento social e econômico do país²⁶⁵.

Os indicadores associados a essa meta são fundamentais para monitorar e avaliar a eficácia das políticas migratórias. O primeiro indicador, que analisa o custo de recrutamento apoiado pelo empregado em relação ao rendimento anual no país de destino, é crucial para entender as previsões econômicas da migração. Custos elevados podem desencorajar a mobilidade e perpetuar situações de vulnerabilidade. Políticas que visam reduzir esses custos e oferecer suporte adequado aos migrantes podem facilitar uma transição mais suave e produtiva, permitindo que os migrantes se estabeleçam e prosperem em suas novas comunidades²⁶⁶.

Esse princípio reconhece que os países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos, enfrentam desafios únicos em termos de capacidade institucional, recursos financeiros e infraestrutura. Ao implementar políticas que considerem essas particularidades, é possível promover um ambiente mais favorável para o desenvolvimento sustentável. Isso inclui a facilitação de acesso a mercados, assistência técnica e financeira, e apoio na construção de capacidades locais. Tais medidas são fundamentais para garantir que esses países possam participar efetivamente da economia global e, ao mesmo tempo, proteger os direitos de seus cidadãos²⁶⁷.

O segundo indicador, que contabiliza o número de países que implementaram políticas de migração bem geridas, oferece uma perspectiva global. Essa informação não só permite a comparação entre diferentes nações, mas também

²⁶⁵ ONU. **Agenda 30 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 1 nov. 2024.

²⁶⁶ ONU. **Agenda 30 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 1 nov. 2024.

²⁶⁷ ODS 10: **reduzir as desigualdades**. Iberdrola. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/comprometidos-objetivos-desenvolvimento-sustentavel/ods-10-reduzir-as-desigualdades>. Acesso em: 30 out. 2024

pode inspirar uma troca de boas práticas. Países que compartilham experiências bem-sucedidas podem colaborar para desenvolver políticas mais específicas, respeitando os direitos dos migrantes e promovendo um ambiente de solidariedade e apoio. Essa colaboração é essencial para enfrentar os desafios comuns da migração e garantir que os migrantes sejam tratados com dignidade²⁶⁸.

Este objetivo se concentra na necessidade de aumentar a assistência financeira para os países que mais necessitam, como os menos desenvolvidos e os países africanos. O investimento externo direto e outros fluxos financeiros podem ajudar esses países a desenvolver suas economias, melhorar a infraestrutura e aumentar a capacidade de enfrentar desafios sociais e ambientais. O suporte deve ser alinhado aos planos e programas nacionais, garantindo que as necessidades locais sejam atendidas e que haja um impacto positivo duradouro. A colaboração entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é crucial para fomentar um crescimento equitativo e sustentável²⁶⁹.

Este objetivo visa tornar as remessas enviadas por migrantes mais acessíveis e menos onerosas. Reduzir os custos de transação para menos de 3% e eliminar corredores de remessas com custos superiores a 5% é fundamental para garantir que uma maior parte do dinheiro enviado pelos migrantes chegue às suas famílias e comunidades de origem. Isso pode ser alcançado através da promoção de concorrência entre provedores de serviços de remessas, a utilização de tecnologias digitais e o fortalecimento da regulamentação. A redução desses custos não apenas beneficia os indivíduos, mas também pode contribuir para o desenvolvimento econômico das comunidades que dependem dessas remessas.

O Objetivo 10.7 representa um passo importante na direção a uma abordagem mais consciente e respeitosa da migração. Ao implementar políticas planejadas e bem geridas, o Brasil e outros países podem não apenas atender às

²⁶⁸ ODS 10: **reduzir as desigualdades.** Iberdrola. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/comprometidos-objetivos-desenvolvimento-sustentavel/ods-10-reduzir-as-desigualdades>. Acesso em: 30 out. 2024

²⁶⁹ ODS 10: **reduzir as desigualdades.** Iberdrola. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/comprometidos-objetivos-desenvolvimento-sustentavel/ods-10-reduzir-as-desigualdades>. Acesso em: 30 out. 2024

necessidades dos migrantes, mas também considerar e valorizar sua contribuição para a sociedade. O sucesso dessa meta dependerá da colaboração entre governos, sociedade civil e as próprias comunidades migrantes, criando um ambiente que promova dignidade, respeito e oportunidades para todos, contribuindo assim para sociedades mais justas e coesas.

Em síntese, historicamente, a governança migratória esteve sob a responsabilidade exclusiva dos estados, sendo conduzida de forma unilateral. No entanto, com o crescimento dos fluxos migratórios, tornou-se evidente que essa abordagem isolada é insuficiente para lidar com os desafios complexos da migração. Como destacam Hansen, Koehler e Money, a migração não pode ser gerida de maneira eficaz sem cooperação entre os países envolvidos no processo migratório, visto que nenhum estado pode, sozinho, controlar completamente os fluxos migratórios ou mitigar seus impactos de forma sustentável²⁷⁰.

Nesse sentido, a colaboração entre países de origem, trânsito e destino, aliada à participação de outros atores, como organizações da sociedade civil, setor privado e governos locais²⁷¹, torna-se essencial para promover uma gestão integrada das migrações de forma mais equitativa e eficaz.

²⁷⁰ HANSEN, Randall; KOEHLER, Jobst; MONEY, Jeanette. **Migration, Nation States and International Cooperation**, New York: Routledge, 2011.

²⁷¹ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

Capítulo 2

GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, NORMAS E O PAPEL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

O capítulo analisa a inserção do Brasil no cenário contemporâneo das migrações involuntárias e como o país tem articulado políticas públicas, normas jurídicas e práticas de governança multinível para enfrentar o aumento expressivo desses fluxos. As migrações forçadas — resultantes de conflitos, crises humanitárias, instabilidade política e, em alguns casos, de fatores ambientais — desafiam os estados receptores a adotarem políticas integradas e cooperativas, pautadas na cooperação internacional, na proteção dos direitos humanos e na efetivação da dignidade humana.

A partir de uma abordagem interdisciplinar, incorporando as contribuições teóricas de Stephen Castles²⁷² e Alexander Betts²⁷³, que investigam as causas estruturais das migrações forçadas, e as reflexões de Bauman^{274, 275} sobre a modernidade líquida e as relações entre “estranhos” e sociedades receptoras, são abordados conceitos como migração, crise migratória e migração involuntária, além das tendências estatísticas e dos impactos no contexto brasileiro. Também se examinam os princípios constitucionais e aspectos gerais da Lei de Migração nº

²⁷² CASTLES, Stephen. Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, v. 37, n. 1, p. 13-34, 2003.

²⁷³ BETTS, Alexander. **Forced Migrations and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

²⁷⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

²⁷⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p.45.

13.445/2017²⁷⁶, verificando seu alinhamento parcial a tratados e convenções internacionais.

Nesse contexto, destaca-se a Operação Acolhida como exemplo inovador e articulado de aplicação da governança multinível na gestão de crises migratórias. Ela agrega ações promovidas pelos diferentes entes federativos, entidades intergovernamentais e representantes do terceiro setor, refletindo uma abordagem colaborativa e multissetorial alinhada aos princípios de solidariedade internacional e direitos humanos.

Reconhecida como modelo de governança migratória na América do Sul, a Operação Acolhida representa uma resposta estratégica ao intenso fluxo migratório venezuelano, considerado o mais expressivo movimento populacional contemporâneo no Cone Sul. Em especial, seu processo de interiorização emerge como estratégia central para aliviar a sobrecarga sobre o Estado de Roraima e promover a redistribuição e inserção socioeconômica dos migrantes em diferentes regiões do país. Tal experiência oferece subsídios para a replicação de práticas adaptadas a outros contextos regionais, como o Estado do Acre.

Apesar dos avanços, a Operação Acolhida ainda enfrenta desafios significativos, como a sustentabilidade das ações, a plena integração socioeconômica dos migrantes e a superação de entraves estruturais nos abrigos. Esses aspectos reforçam a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos para consolidar um modelo de governança migratória mais eficiente, inclusivo e duradouro.

²⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

2.1 ASPECTOS GERAIS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS NA AMÉRICA LATINA

Os atos de migrar e imigrar são inerentes ao ser humano e constituem práticas milenares²⁷⁷. Destaca-se que embora, o fenômeno migratório seja uma atividade antiga que acompanha a sociedade em seu processo evolutivo, ao compreendermos os aspectos que envolvem as migrações, nos deparamos com a noção de que “a mobilidade humana é em geral um sintoma de grandes transições” que “quando ela se intensifica, algo ocorreu ou está para ocorrer, ou o melhor, algo está ocorrendo nos bastidores da história”²⁷⁸. Neste sentido, aduz Castles, Haas e Miller:

To gain a deeper understanding of migration processes, it important to see migration as an intrinsic part of broader processes of development, globalization and social transformation rather than 'a problem to be solved'. To do this, we need to redress the 'receiving-country bias' - the tendency of migration studies to focus on the consequences of immigration in wealthy, migrant-receiving societies, and to ignore the causes and consequences of migration in origin countries.²⁷⁹

Neste contexto, nas palavras de Gonçalves, as migrações costumam figurar como o lado visível de fenômenos invisíveis. Aparecem muitas vezes como a superfície agitada de correntes subterrâneas. Para o autor, as migrações são verdadeiros termômetros que, ao mesmo tempo, revelam e escondem transformações ocultas. Os grandes deslocamentos humanos, via de regra, precedem ou seguem

²⁷⁷ "A mobilidade, seja ela forçada ou desejada, é uma característica central da condição humana contemporânea, refletindo a longa história de deslocamentos que moldaram sociedades ao longo dos séculos." BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As Consequências Humanas**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1998. p. 75.

²⁷⁸ GONÇALVES, Alfredo José. Migrações internacionais: evoluções e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 173-184, 2001.

²⁷⁹ "Para obter uma compreensão mais profunda dos processos de migração, é importante ver a migração como uma parte intrínseca de processos mais amplos de desenvolvimento, globalização e transformação social, em vez de "um problema a ser resolvido". Para fazer isso, precisamos corrigir o "viés do país receptor" - a tendência dos estudos de migração de se concentrarem nas consequências da imigração em sociedades ricas, receptoras de migrantes, e ignorar as causas e consequências da migração em países de origem". Tradução livre. CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Marker J. **The age of migration: International population movements in the modern world**. 5 ed. Guilford: Press, 2014, p.26.

mudanças profundas, seja do ponto de vista econômico, político, seja em termos sociais e culturais²⁸⁰.

Neste mesmo direcionamento assevera Juan Carlos Velasco, as migrações constituem “uma prática tão antiga quanto a própria condição humana, tornou-se um fator estrutural de primeira ordem, um dos macrofenômenos mais definidores do nosso tempo e um desafio complexo para as sociedades contemporâneas”²⁸¹ (tradução nossa).

Neste interim, na busca de compreender o fenômeno migratório, diversos pesquisadores se debruçam nesta temática pelo viés interdisciplinar para explicar o fenômeno da migração internacional e nacional, através de perspectivas de análises diferenciadas, seja econômica, humanitária, política transnacional ou identitária. Neste sentido asevera Appadurai, “os fluxos migratórios transformaram radicalmente não apenas as economias, mas também as culturas, dando origem a novas configurações de identidade que atravessam fronteiras e desafiam os conceitos tradicionais de cidadania”²⁸² (tradução nossa).

Desta maneira, as questões que envolvem a complexidade da mobilidade humana nos levam a crer que toda análise pelo viés da interdisciplinaridade desta temática torna-se relevante. Assim, a interdisciplinaridade responsabiliza-se em condensar essas diversas perspectivas teóricas que envolvem o processo migratório, corroborando para o desenvolvimento interdisciplinar do estudo

²⁸⁰ GONÇALVES, Alfredo José. Migrações internacionais: evoluções e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 173-184, 2001.

²⁸¹ “una práctica tan antigua como la propia condición humana, se han convertido en un factor estructural de primer orden, en uno de los macrofenómenos más definitorios de nuestra época y en un complejo reto para las sociedades contemporâneas”. VELASCO, Juan Carlos. Desafios políticos de los países de inmigración. In: Confluencia XXI: **Revista de Pensamiento Político**. México. n. 3, 2008. Disponível em: https://digital.csic.es/bitstream/10261/8134/1/Desafios_politicos_paises_inmigracion_Confluencia_XXI_3_Mx2008.pdf Acesso em: 20 de junho de 2023.

²⁸² “Los flujos migratorios han transformado radicalmente no solo las economías, sino también las culturas, dando lugar a nuevas configuraciones identitarias que cruzan fronteras y cuestionan los conceptos tradicionales de ciudadanía”. APPADURAI, Arjun. **Modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 180.

das migrações e proporcionado um aparato das principais obras de referência das primeiras décadas do século XX²⁸³. Debruçando sobre o tema, Sayad entende que:

Todo itinerário do imigrante se dá, de certa forma, no cruzamento das ciências sociais, como um ponto de encontro de inúmeras disciplinas, história, geografia, demografia, economia, direito, sociologia, psicologia e psicologia social e até mesmo das ciências cognitivas, antropologia em suas diversas formas (...), linguística, sociolinguística, ciência política, etc.²⁸⁴

No entendimento de Sayad as migrações devem ser compreendidas como um “fenômeno completo” e não há justificativa que esta seja analisada pela perspectiva de áreas de conhecimento de forma isolada, sendo preciso estudar os processos migratórios conjuntamente. Neste sentido, “a migração representa um fato social relacionado a outros fatos sociais ou “um fato social completo” o qual representa:

[...] a única característica, aliás, em que há concordância na comunidade científica. E, a este título, todo o itinerário do migrante é, pode-se dizer, um itinerário epistemológico, um itinerário que se dá, de certa forma, no cruzamento das ciências sociais, como um ponto de encontro de inúmeras disciplinas, história, geografia, demografia, economia, direito, sociologia, psicologia e psicologia social e até mesmo das ciências cognitivas, antropologia em suas diversas formas (social, cultural, política, econômica, jurídica etc.), linguística e sociolinguística, ciência política etc. Por certo, a imigração é, em primeiro lugar, um deslocamento de pessoas no espaço, e antes de mais nada, no espaço físico; nisto, encontra-se relacionada, prioritariamente, com as ciências que buscam conhecer a população e o espaço, ou seja, grosso modo, a demografia e a geografia, e principalmente porque esta, ao tratar da ocupação dos territórios e da distribuição da população.²⁸⁵

Ao conceituar migração, Sayad traz a seguinte definição:

²⁸³ PEIXOTO, João. As teorias explicativas das migrações: Teorias Micro e Macro Sociológicas. **Socius Working Papers**, v. 11, p. 5–36, 2004.

²⁸⁴ SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, p.15.

²⁸⁵ SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, p.15.

Em primeiro lugar, um deslocamento de pessoas no espaço, e antes de mais nada no espaço físico; nisto, encontra-se relacionada, prioritariamente, com as ciências que buscam conhecer a população e o espaço [...]. Mas o espaço dos deslocamentos não é apenas um espaço físico, ele é também um espaço qualificado em muitos sentidos, socialmente, economicamente, politicamente, culturalmente.²⁸⁶

Por este viés, os deslocamentos humanos ganham notoriedade, nas últimas décadas, por terem alcançado números expressivos²⁸⁷ tanto no cenário internacional quanto nacional, além de ser um campo fértil para diversas áreas do conhecimento. Por esta razão, Faria destaca que as migrações constituem temática global de excelência, visto que, “não há país ou região do planeta que esteja ‘imune’ ao fenômeno migratório, como também não existe povo que não tenha recebido a influência de diversos fluxos de migrantes ao longo de sua formação”²⁸⁸.

Apesar da realidade migratória global, é importante ressaltar que não há na literatura um conceito universalmente aceito ou legalmente constituído quando se refere à migração. Contudo, o termo “migrações”, é considerado pela Organização Internacional para as Migrações – OIM como:

um processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos.²⁸⁹

²⁸⁶ SAYAD, Abdelmalek. **A migração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, p.16.

²⁸⁷ Quando se trata do aumento significativo das migrações, que vem ganhando destaque nos últimos anos, Bauman enfatiza que “a migração em massa não é de forma alguma um fenômeno recente. Ele tem acompanhado a era moderna desde seus primórdios (embora com frequência mudando e por vezes revertendo a direção) –, já que nosso “modo de vida moderno” inclui a produção de “pessoas redundantes” (localmente “inúteis”, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causados por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder. BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 7.

²⁸⁸ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015, p. 23. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1130>. Acesso em 14. jul. 2024

²⁸⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migrações: conceito**. Disponível em: <https://www.iom.int/migration>. Acesso em: 20 set. 2024.

Em relação aos motivos que levam as pessoas a migrarem e deixarem seu lugar de origem, destacam-se certas condições contemporâneas que criam pressões e que impulsionam a migração. Para Faria, “homens, mulheres e crianças têm buscado escapar de seus locais de origem por uma multiplicidade de fatores, entre os quais as guerras, a instabilidade, os desastres, a pobreza e as perseguições sistemáticas”²⁹⁰.

À vista disso, “a exclusão, a pobreza e a falta de oportunidades são forças que tornam a migração uma necessidade para muitos.”²⁹¹ Não podemos deixar de destacar que:

People move to burgeoning cities, where employment opportunities are often inadequate and social conditions miserable. Violence, oppressive governments and denial of human rights can lead to forced migrations within states or across their borders. Massive urbanization outstrips the creation of jobs in the early stages of industrialization. Some of the previous rural-urban migrants embark on a second migration, seeking to improve their lives by moving to newly industrialized.²⁹²

Em relação ao contingente migratório dos últimos tempos, Bauman preleciona, “a expansão global da forma de vida moderna liberou e pôs em movimento quantidades enormes e crescentes de seres humanos destituídos de formas e meios de sobrevivência”²⁹³.

²⁹⁰ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015, p. 23. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1130>. Acesso em 14. jul. 2024

²⁹¹ BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas: A modernidade e suas descontentes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005. p. 68.

²⁹² “As pessoas se mudam para cidades em expansão, onde as oportunidades de emprego são frequentemente inadequadas e as condições sociais são miseráveis. Violência, governos opressivos e negação de direitos humanos podem levar a migrações forçadas dentro dos estados ou através de suas fronteiras. A urbanização em massa supera a criação de empregos nos primeiros estágios da industrialização. Alguns dos migrantes rurais-urbanos anteriores embarcam em uma segunda migração, buscando melhorar suas vidas mudando-se para recém-industrializados” Tradução livre. CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. 5. ed. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 6.

²⁹³ BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 14.

Ademais, as pessoas que migram sem condições enfrentam uma série de fatores que os levam a um conjunto de situações que causam vulnerabilidades. Neste sentido, Bauman preleciona que "os migrantes são frequentemente tratados como 'estranhos', e isso implica desumanização, marginalização e exclusão". Além disso, esses migrantes são expostos a riscos como exploração, tráfico humano, falta de acesso a serviços básicos, e desproteção legal. Essa situação é ainda mais crítica nas fronteiras, onde a ausência de documentos ou status legal reforça a vulnerabilidade dessas pessoas em território estrangeiro"²⁹⁴.

Conseqüentemente, segundo o entendimento de Bauman, corriqueiramente, "os migrantes são vistos como "os rejeitados da terra", pessoas que estão à margem da sociedade e são excluídas tanto das oportunidades de desenvolvimento quanto dos direitos básicos em suas novas terras. Deste modo, "os migrantes são frequentemente tratados como ameaças, e não como seres humanos que necessitam de proteção"²⁹⁵.

Assim, a busca por melhores condições de vida, oportunidades de emprego e segurança são aspectos centrais para que possamos entender que, atualmente, estamos vivenciando a maior onda de migração forçada desde da Segunda Guerra Mundial²⁹⁶. A partir de 1945, o aumento de conflitos armados, perseguições políticas e crises econômicas resultaram em deslocamentos em massa, refletindo a fragilidade da dignidade humana em várias nações. Conforme destaca Giddens:

A intensificação da migração global desde a Segunda Guerra Mundial e, particularmente, durante as duas últimas décadas, transformou a imigração em uma questão política importante em muitos países. O crescimento dos índices de imigração em muitas sociedades ocidentais desafia noções comumente defendidas de identidade

²⁹⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p.45.

²⁹⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p.12.

²⁹⁶ GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro. In: GODOY, Gabriel Gualano de; GEDIEL, José Antônio. (org.). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós, 2016.

nacional, forçando uma reconsideração dos conceitos de cidadania.

²⁹⁷

Deste modo, o pós-guerra trouxe mudanças significativas nas dinâmicas migratórias: enquanto a Europa lidava com a reconstrução e o reassentamento de milhões de deslocados, a América Latina começou a experimentar novos fluxos migratórios. Neste sentido, Wenden mostra em sua pesquisa que o cenário de migração está em constante movimento e transformação, surgindo novos destinos que passaram a ser de acolhida e trânsito dos migrantes. Para ela, “diferentemente do passado, porém, não são os europeus que emigram para o mundo; ao contrário, em pleno declínio demográfico, a Europa tornou-se um dos primeiros destinos migratórios, mas o planeta inteiro está em movimento, especialmente, o Sul”²⁹⁸.

Condizente com esta informação encontra-se o periódico Population Factos (Fatos Populacionais) das Nações Unidas (UN), que informa que o número de migrantes internacionais atingiu 281 milhões, enquanto as pessoas deslocadas forçadamente chegaram a um recorde de 117 milhões até o final de 2022, o que representa um dos maiores níveis registrados nos últimos tempos²⁹⁹.

Conforme dados da ACNUR, até o final de 2024, 123,2 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a se deslocar devido a perseguições, conflitos, violência, violações de direitos humanos e eventos que perturbaram seriamente a ordem pública³⁰⁰.

Em relação aos fluxos migratórios na América Latina, estes apresentam uma dinâmica complexa e multifacetada, reflexos das desigualdades econômicas,

²⁹⁷ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4.ed. Trad. Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2005. p. 201.

²⁹⁸ WEDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações: Porque mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Revista internacional de Direitos Humanos – SUR: Conectas**, jul. 2016, p. 18. Disponível em: < <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf> > Acesso em 12 jun. 2024.

²⁹⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2024**. Genebra: OIM, 2024. Disponível em: <https://www.iom.int/wmr2024>. Acesso em: 30 set. 2024.

³⁰⁰ ACNUR Brasil. **Dados**: refugiados no Brasil e no mundo. ACNUR Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/dados-refugiados-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 23 jun. 2025.

crises humanitárias, conflitos armados, instabilidade política, e mudanças climáticas. Segundo Castles e Miller, “[...] a migração internacional passou a ser uma característica global, movida por fatores de crises e mudanças rápidas, especialmente em países em desenvolvimento, gerando desafios significativos para os países receptores”³⁰¹.

Neste contexto, as migrações forçadas na América Latina não devem ser vistas isoladamente ou de forma temporária, mas dentro de um cenário de desigualdades históricas que tem como parte integrante um sistema político global, que desumaniza indivíduos e os reduz a meros problemas administrativos. Alexander Betts define migração forçada como o “[...] movimento que ocorre sob restrições estruturais significativas que resultam de uma ameaça existencial”³⁰².

Ao tratar o assunto sob o viés sociológico Bauman menciona que os migrantes são os 'estranhos' que testam os limites das comunidades receptoras, expondo tensões entre o desejo de acolher e o medo do outro³⁰³. Esse contraste é evidente nas reações heterogêneas dos países latino-americanos: enquanto nações como Colômbia e Brasil implementaram políticas que favorecem a integração de refugiados e migrantes, outros países enfrentam dificuldades em oferecer condições dignas de acolhida.

Em síntese, os fluxos migratórios contemporâneos na América Latina não apenas refletem as crises globais, mas também oferecem a integração regional em um contexto de crescente interdependência. O grande desafio reside em transformar a migração em um catalisador para o desenvolvimento humano, em vez de tratá-la como uma ameaça ou um problema a ser contido. Para isso, é imprescindível que as políticas migratórias da região avancem em direção à proteção integral dos direitos dos migrantes e ao fortalecimento da governança migratória, em

³⁰¹ CASTLES, Stephan.; MILLER, Mark. J. **A era das migrações: movimentos internacionais de população no mundo moderno**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014 p.12.

³⁰² BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics**. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2009. p.5

³⁰³ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução de Flávia Cruvinel. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

conformidade com os princípios de justiça social e dignidade humana³⁰⁴. Neste contexto, é fundamental compreender os diferentes tipos de migração, com ênfase na migração involuntária, que, muitas vezes, está associada a eventos de grande impacto humanitário, como conflitos, desastres naturais e perseguições.

2.1.1 Migração involuntária ou forçada: definição e tipos

Qualquer deslocamento espacial pode ser classificado, teoricamente, como voluntário ou forçado. No entanto, a realidade migratória é mais complexa, e diferentes tipologias são utilizadas para diferenciar os migrantes. Embora “não exista uma definição universalmente aceita de migrante no plano internacional³⁰⁵, é essencial estabelecer um conceito claro para esta pesquisa, que tem como foco os migrantes involuntários ou forçados.

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações³⁰⁶, o termo migrante refere-se a qualquer indivíduo que se desloca entre territórios, independentemente do status legal, das causas do movimento ou da duração da permanência no novo local³⁰⁷.

O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se

³⁰⁴ ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Relatório sobre a situação dos refugiados no mundo**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 set. 2024

³⁰⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração**. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 fev. 2025.

³⁰⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração**. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 fev. 2025.

³⁰⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração**. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 fev. 2025.

deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias³⁰⁸.

Por este viés, entende-se que essa definição inclui tanto aqueles que migram voluntariamente, em busca de melhores condições de vida, quanto os que são forçados a partir devido a crises humanitárias, como guerras, perseguições ou desastres naturais. Contudo, a distinção entre migração voluntária e involuntária é fundamental, pois evidencia que muitas pessoas não têm escolha ao deixar seus países. Esse fenômeno tem gerado um cenário de crise migratória, que exige atenção global e soluções eficazes para mitigar seus impactos. Políticas públicas bem estruturadas e medidas de acolhimento são essenciais para garantir a proteção e a dignidade dos migrantes forçados, minimizando os desafios que enfrentam³⁰⁹.

A expressão “migração forçada” é amplamente utilizada por sociólogos e especialistas em estudos migratórios para englobar uma variedade de deslocamentos involuntários, abrangendo tanto os movimentos transfronteiriços quanto os internos. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o termo refere-se aos deslocamentos em que os indivíduos são forçados a deixar suas residências devido a circunstâncias externas, como conflitos armados, perseguições políticas, colapso econômico ou desastres ambientais³¹⁰.

Nesse contexto, Betts enfatiza que enquanto a migração forçada é geralmente associada a bases políticas, como a fuga de perseguição ou a coerção que força o deslocamento, a migração voluntária é comumente vista como resultado de motivos econômicos e escolhas pessoais. Essa distinção, embora útil, sublinha a complexidade de categorizar os movimentos migratórios, uma vez que, muitas vezes,

³⁰⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração.** Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 set. 2024.

³⁰⁹ ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Relatório sobre a situação dos refugiados no mundo. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 set. 2024

³¹⁰ ACNUR. “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em 10 set 2024. p. 1

esses elementos se sobrepõem e se entrelaçam³¹¹. Além do que “não obstante seja frequentemente adiado, o retorno pode ser uma estratégia inicial de migração”³¹².

Diferentemente da migração voluntária, onde a mudança é motivada pela busca de melhores oportunidades, a migração involuntária ou forçada é caracterizada pela ausência de escolha, visando principalmente a sobrevivência e segurança dos migrantes.

Os tipos de migração involuntária podem ser classificados conforme as causas que os motivam:

Refugiados: são pessoas ou grupo de pessoas que “receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país”³¹³.

Deslocados internos: São pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um estado³¹⁴.

Migrantes ambientais: refere-se a indivíduos ou grupos, que em virtude de mudanças ambientais abrupta ou graduais que impactam de forma negativamente

³¹¹ BETTS, Alexander. **Forced Migrations and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

³¹² BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F. **Migration Theory: Talking across Disciplines** 3. ed. New York: Routledge, 2014.

³¹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração. Genebra**: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 set. 2024.

³¹⁴ OCHA – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS HUMANITÁRIOS. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos**. Tradução não oficial. 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

as suas vidas ou as suas condições de vida. Ou seja, “essas pessoas veem-se obrigados a deixar as suas residências habituais, ou escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro”³¹⁵.

Deve-se sublinhar que estudos indicam que a migração involuntária está frequentemente associada a impactos significativos na saúde mental dos indivíduos afetados. A perda repentina de lares, redes de apoio e a exposição a eventos traumáticos contribuem para o desenvolvimento de transtornos psicológicos, como depressão e transtorno de estresse pós-traumático. Martins-Borges destaca que essas partidas não planejadas são frequentemente acompanhadas de sofrimento psicológico diretamente ligado às perdas e aos traumas aos quais os migrantes foram submetidos³¹⁶.

Além disso, o processo de recomeço e inserção em novas comunidades pode ser particularmente desafiador. Muitas vezes, os migrantes se veem em um país que até então desconheciam, enfrentando barreiras como a falta de “domínio da língua, a ausência de documentos que comprovem suas habilidades e qualificações, e a separação de membros familiares”³¹⁷. A adaptação também é dificultada pela ausência dos referenciais culturais que os caracterizavam, com hábitos, símbolos e significados que outrora davam sentido à sua identidade e pertencimento a um grupo específico³¹⁸.

Diversas instituições desempenham papéis fundamentais no apoio a migrantes involuntários:

³¹⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração**. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 set. 2024.

³¹⁶ MARTINS-BORGES, Lucienne. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. REMHU: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 21, n. 40, p. 151-162, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5ybFYzvWhw9K6TXFHY9QVpD/?> Acesso em: 13 Jul. 2024.

³¹⁷ MARTINS-BORGES, Lucienne. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. REMHU: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 21, n. 40, p. 151-162, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5ybFYzvWhw9K6TXFHY9QVpD> . Acesso em: 13 jul. 2024.

³¹⁸ MARTINS-BORGES, Lucienne. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. REMHU: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 21, n. 40, p. 151-162, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5ybFYzvWhw9K6TXFHY9QVpD/?utm> Acesso em: 13 jul. 2024.

- a) Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR): Criado em 1950, em sua página oficial o ACNUR define-se como uma agência da ONU dedicada a salvar vidas, assegurar os direitos e garantir um futuro digno a pessoas que foram forçadas a deixar suas casas devido a guerras, conflitos armados, perseguições ou graves violações dos direitos humanos³¹⁹.
- b) Organização Internacional para as Migrações (OIM): Fundada em 1951, a OIM é a principal organização intergovernamental no campo da migração, comprometida em assegurar uma migração humana e ordenada, fornecendo assistência a migrantes em necessidade, incluindo deslocados internos e refugiados. Em sua página oficial, se destaca por possuir “uma série de publicações que ajudam a fortalecer o atendimento a pessoas migrantes no Brasil, bem como a orientá-las diretamente sobre direitos, deveres e acesso a serviços no Brasil³²⁰.
- c) Cáritas Brasileira: A Cáritas Brasileira, fundada em 1956, é uma das 170 organizações-membro da Cáritas Internacional. As orientações do Concílio Vaticano II marcaram a ação da Cáritas que, desde então, vive sob os valores da pastoralidade transformadora. A Cáritas é um organismo da CNBB e possui uma rede com 198 entidades-membros, 13 regionais e 4 articulações³²¹.
- d) A Missão Paz: é uma organização que atua desde 1930 em prol do acolhimento de pessoas migrantes e refugiadas em São Paulo. Entre as iniciativas da instituição estão a Casa do Migrante, que acolhe e oferece um abrigo inicial aos recém-chegados; o Serviços para Migrantes, que oferece assistência médica, jurídica, social e cursos;

³¹⁹ ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Sobre o ACNUR**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sobre-o-acnur?utm> Acesso em: 13 jul. 2024.

³²⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **Direitos e serviços**. Disponível em: [https://brazil.iom.int/pt-br/direitos-e-servicos?utm_source =](https://brazil.iom.int/pt-br/direitos-e-servicos?utm_source=). Acesso em: 13 jul. 2024.

³²¹ CÁRITAS BRASIL. **História**. Disponível em: <https://caritas.org.br/historia>. Acesso em: 13 jul. 2024.

o Centro de Estudos Migratórios, responsável por pesquisas na área; e a igreja, para os que são católicos³²².

- e) O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) é uma associação sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, vinculada à Congregação das Irmãs Scalabrinianas. O IMDH dedica-se ao atendimento jurídico e socioassistencial, à acolhida humanitária e à integração social e laboral de pessoas migrantes, solicitantes de refúgio, refugiadas e apátridas, principalmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade³²³.
- f) g) Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH): dedica-se ao atendimento jurídico e socioassistencial, à acolhida humanitária e à integração social e laboral de pessoas migrantes, solicitantes de refúgio, refugiadas e apátridas, principalmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade. Além da sede na capital federal, mantém um escritório em Boa Vista/Roraima (o IMDH Solidário) voltado ao atendimento a mulheres e crianças venezuelanas, com ações que abrangem também o município fronteiriço de Pacaraima³²⁴.
- g) Mawon: Criada em 2012, a partir da própria experiência de migração dos fundadores, a Mawon é uma associação de migrantes para migrantes, que atua com o objetivo de promover direitos e auxiliar na integração socioeconômica e cultural dos migrantes e refugiados.³²⁵

Em suma, a migração involuntária é um fenômeno complexo que exige atenção multidisciplinar, envolvendo aspectos legais, sociais, psicológicos e

³²² OBSERVATÓRIO 3º SETOR. **Conheça 7 organizações que atuam em defesa dos refugiados no Brasil.** Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/conheca-7-organizacoes-que-atuam-em-defesa-dos-refugiados-no-brasil/?utm_source Acesso em: 13 jul. 2024.

³²³ MIGRANTE. **Sobre.** Disponível em: https://www.migrante.org.br/sobre/?utm_source. Acesso em: 13 jul. 2024.

³²⁴ MIGRANTE. **Sobre.** Disponível em: https://www.migrante.org.br/sobre/?utm_source Acesso em: 13 jul. 2024.

³²⁵ MAWON. Disponível em: <https://www.mawon.org/?utm>. Acesso em: 13 jul. 2024.

humanitários. A compreensão aprofundada de suas causas e consequências é essencial para o desenvolvimento de estratégias que minimizem o sofrimento dos migrantes e promovam sua integração saudável nas sociedades de acolhimento.

Compreender a complexidade das migrações forçadas exige uma análise mais detalhada das crises que impulsionam esses movimentos. Em particular, é necessário explorar o conceito de crise migratória, entendido como " situações em que há uma ameaça generalizada à vida, à segurança física, à saúde ou à subsistência básica que está além da capacidade de enfrentamento dos indivíduos e das comunidades em que residem"³²⁶ (tradução nossa). Essa definição permite contextualizar os movimentos migratórios recentes na América Latina, especialmente aqueles resultantes de crises humanitárias, como conflitos armados, desastres naturais e colapsos institucionais.

Assim, a próxima seção abordará as crises humanitárias como um dos principais motores dos movimentos migratórios contemporâneos, analisando suas causas, características e impactos na dinâmica global e regional.

2.1.2 Crises humanitárias e os movimentos migratórios involuntários

Nos últimos anos, os termos “crise migratória”, “crise de refugiados” “crise humanitária”, vêm ganhando destaque nos debates políticos e acadêmicos. Essa atenção reflete a complexidade crescente dos fluxos migratórios, que envolvem dimensões sociais, econômicas, políticas e ambientais interdependentes. De acordo com Baeninger e Peres, os migrantes forçados não são apenas vítimas destas crises, mas também agentes inseridos em processos sociais, econômicos, políticos e ambientais interdependentes. Logo, compreender os movimentos migratórios implica

³²⁶ “Situations in which there is a widespread threat to life, physical safety, health, or basic subsistence that is beyond the coping capacity of individuals and the communities in which they reside”. MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. Crisis migration. **Georgetown Journal of International Affairs**, Washington, DC, v. 20, n. 1, p. 123-137, 2013. Disponível em: https://isim.georgetown.edu/wp-content/uploads/sites/17/2019/08/20.1_Martin.pdf

aprofundar a complexidade dos processos sociais, econômicos, políticos e ambientais vivenciados pelas populações afetadas³²⁷.

Outra questão relevante é que a migração forçada está frequentemente associada a contextos de vulnerabilidade extrema, nos quais os deslocados enfrentam limitações severas para escolher seu destino ou planejar sua mobilidade³²⁸.

Richmond amplia essa discussão ao incluir desastres ambientais e a insegurança climática como fatores-chave, destacando que tais deslocamentos frequentemente expõem os indivíduos a situações de vulnerabilidade extrema³²⁹. Além disso, Cernea enfatiza o impacto de projetos de desenvolvimento em larga escala — como a construção de barragens ou rodovias —, que frequentemente resultam no deslocamento compulsório de populações inteiras, configurando mais uma dimensão da migração forçada³³⁰.

Nesse contexto, Baeninger e Peres chamam atenção para o fato de que essas dinâmicas não estão dissociadas dos processos globais, mas são intrinsecamente ligadas ao aprofundamento do capitalismo transnacional cujos impactos ultrapassam fronteiras e geram novos fenômenos, ao mesmo tempo em que agravam problemas já existentes³³¹.

Importa ressaltar que as crises migratórias são fenômenos complexos e além de tudo, ainda pode ser exacerbado pelas representações imagéticas discursivas que a mídia propaga. Como Bauman observa, “atualmente, a mídia e o discurso político estão sobrecarregados de referências à “crise migratória” que

³²⁷ BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017.

³²⁸ CASTLES, Stephan. Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. **Sociology**, v. 37, n. 1, p. 13-34, 2003.

³²⁹ RICHMOND, Anthony H. Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements. **Journal of Refugee Studies**, v. 6, n. 1, p. 7-24, 1993.

³³⁰ CERNEA, Michael M. Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement. In: CERNEA, Michael. M.; MCDOWELL, C. (org.). **Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees**. Washington, DC: The World Bank, 2000. p. 11-5

³³¹ BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017.

aparentemente estaria afundando a Europa e sinalizando o colapso e a dissolução do modo de vida que conhecemos, praticamos e cultivamos”³³². Nesse sentido, o termo "crise migratória" carrega um peso simbólico que molda não apenas a forma como as notícias são transmitidas, mas também como os migrantes são percebidos.

Bauman sugere que existe uma percepção exagerada quando se trata das migrações e que serve a interesses de formadores de opinião, que buscam controlar as narrativas e influenciar as emoções e as ações das pessoas³³³. Não se pode deixar de destacar que a modernidade líquida³³⁴, marcada pela incerteza e pela fragilidade das estruturas sociais, intensifica o impacto desse tipo de construção discursiva, transformando os migrantes em "outros" simbólicos que ameaçam a estabilidade em um mundo já permeado pela insegurança³³⁵.

Essa visão sustenta políticas de exclusão e marginalização, ao invés de soluções solidárias, integrativas e efetivas³³⁶. No contexto das migrações forçadas, a precariedade e instabilidade vivenciadas pelos migrantes forçados refletem a fluidez das condições sociais e econômicas na modernidade líquida. Os migrantes forçados se tornam parte do que o autor denomina de "população excedente" que não encontra espaço nas estruturas políticas, midiáticas e econômicas dominantes³³⁷.

Neste mesmo direcionamento preleciona Bourdieu ao destacar que “o poder simbólico é um poder invisível, que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que desconhecem que o estão submetendo ou mesmo o exercendo”³³⁸. Nesse sentido, os meios de comunicação e os líderes políticos manipulam

³³² BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 8

³³³ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

³³⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

³³⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

³³⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

³³⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

³³⁸ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p.15.

representações simbólicas, exercendo poder sobre a opinião pública e legitimando políticas que podem levar à exclusão dos migrantes.

Bourdieu destaca que "a acumulação de capital simbólico, permite a dominação invisível dos grupos sociais" reforçando como o uso estratégico do termo "crise" por determinados grupos serve para acumular capital simbólico, influenciar emoções e moldar o comportamento das pessoas³³⁹. Portanto, a percepção da migração como uma "ameaça" não é neutra, mas uma construção discursiva que beneficia certos interesses políticos e sociais³⁴⁰.

O fato é que as chamadas "crises migratórias" estão diretamente ligadas à noção de migração forçada, uma vez que essas crises, sejam políticas, econômicas ou ambientais, colocam as populações em situações de extrema vulnerabilidades, forçando-as a deixar seus locais de origem. Segundo Betts a "migração forçada requer uma nova abordagem que leve em consideração as realidades de um mundo em transformação, onde crises políticas, econômicas e ambientais se entrelaçam"³⁴¹.

Nessas circunstâncias, destacam-se diferentes grupos vulneráveis: alguns possuem vulnerabilidades intrínsecas, como crianças desacompanhadas, idosos e pessoas com deficiência, enquanto outros tornam-se vulneráveis ao longo do desenrolar da crise humanitária, como mulheres, pessoas em situação de pobreza, perseguidos políticos e vítimas de tráfico humano³⁴².

Sintetiza-se que ao tratar da proteção dos Direitos Humanos, a nomenclatura empregada para categorizar os fluxos migratórios — sejam eles voluntários ou forçados — não deve alterar o princípio central de assegurar a dignidade e os direitos fundamentais de todo ser humano. Independentemente das

³³⁹ De acordo com Pierre Bourdieu o capital simbólico como o reconhecimento social ou prestígio conferido a indivíduos ou grupos em razão de atributos legitimados em determinado campo social. Trata-se de uma forma de capital que depende do reconhecimento coletivo, derivando frequentemente de outras formas de capital, como o econômico, o cultural ou o social, sendo essencial para a manutenção das hierarquias e das relações de poder de forma "naturalizada. BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p.15.

³⁴⁰ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p.21.

³⁴¹ BETTS, Alexander. **Forced Migrations and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

³⁴² BETTS, Alexander. **Forced Migrations and Global Politics**. Oxford:Wiley-Blackwell, 2009, p. 68

motivações que levam ao deslocamento, seja por busca de melhores oportunidades ou pela necessidade de escapar de perseguições, conflitos ou desastres, é essencial que as bases universais de proteção ao ser humano sejam resguardadas.

Nesse contexto, Rifkin propõe uma reflexão ampla sobre a crise sistêmica que afeta todos os aspectos da vida humana, envolvendo instituições econômicas, sociais e políticas em uma dinâmica global interdependente. Segundo o autor:

Esta amplia red de instituciones económicas, sociales y políticas controla la civilización más compleja jamás concebida por los seres humanos. La totalidad del sistema se gestiona y mantiene a través de miles de millones de personas, diferenciadas en miles de talentos profesionales y destrezas vocacionales, todas ellas trabajando en tareas especializadas dentro de un laberinto global interdependiente. El proceso globalizador ha sido tan oportunista como destructivo. Millones de personas han mejorado su suerte y disfrutan de una riqueza inmensa. Muchas otras se han convertido en víctimas, a medida que el sistema nervioso central colectivo de nuestra especie ha ido envolviendo la Tierra.³⁴³

Essa reflexão evidencia que as desigualdades se tornam ainda mais evidentes no contexto das crises migratórias. Assim, os desafios humanitários tornam-se ainda mais profundos, exigindo respostas interconectadas e globais. Os chamados fluxos mistos, definidos pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), ilustram a complexidade dos movimentos populacionais contemporâneos. Assim, os desafios humanitários tornam-se ainda mais profundos, exigindo respostas interconectadas e globais. Dentre as características fundamentais da crise migratória, cita-se frequentemente a questão que envolve fluxos mistos, conforme definidos pela OIM.

³⁴³ “Essa vasta rede de instituições econômicas, sociais e políticas controla a civilização mais complexa já concebida pela humanidade. Todo o sistema é administrado e mantido por bilhões de pessoas, diferenciadas por milhares de talentos profissionais e habilidades vocacionais, todas trabalhando em tarefas especializadas dentro de um labirinto global interdependente. O processo de globalização tem sido tão oportunista quanto destrutivo. Milhões de pessoas melhoraram suas vidas e desfrutaram de imensa riqueza. Muitas outras se tornaram vítimas, à medida que o sistema nervoso central coletivo de nossa espécie engolfou a Terra”. Tradução livre. RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Madrid: Paidós, 2010, p. 411.

Movimentos populacionais complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. Essencialmente, os fluxos mistos estão relacionados com movimentos irregulares, nos quais com frequência há migração de trânsito, com pessoas que viajam sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização³⁴⁴.

Em linhas gerais, esses movimentos refletem uma realidade em que a migração, para muitos, é uma questão de sobrevivência, as diversas situações que levam a vulnerabilidade dos migrantes, reflete a condição de deslocamento bem como as fragilidades que os estes enfrentam ao serem deslocados de seus países de origem, já que migrar para muitos é uma questão de sobrevivência. Conforme apontado por Bauman, “[...] a migração, em suas diversas formas, é um reflexo da fragmentação das sociedades e das crises estruturais que têm como consequência movimentos de massas humanas”³⁴⁵.

Enquanto país receptor, o Brasil vivenciou, em tempos recentes, dois momentos emblemáticos de migrações forçadas que não apenas ilustram sua posição diante de crises humanitárias globais, mas também geraram impactos profundos na governança migratória de estados fronteiriços como o Acre³⁴⁶.

Esses episódios evidenciam a capacidade do país de responder a desafios migratórios complexos, ao mesmo tempo em que expõem limitações e a necessidade de aprimoramento de políticas públicas voltadas para o acolhimento e a integração.

³⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. New York Declaration for Refugees and Migrants (A/71/L.1). General Assembly, UN, out.2016. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1. Acesso em: 13 de set. de 2024.

³⁴⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

³⁴⁶ No capítulo 3, analisaremos como as migrações forçadas de haitianos e venezuelanos transformaram o cenário migratório do estado do Acre, destacando as dinâmicas locais e os desafios enfrentados pelas autoridades na implementação de políticas públicas de acolhimento. Exploraremos como essas ações impactaram não apenas a integração dos migrantes, mas também as comunidades locais, revelando tensões e avanços no campo da governança migratória. Esse estudo permitirá compreender como o Acre se tornou um microcosmo das complexidades da gestão migratória no Brasil contemporâneo.

A inserção do Brasil na rota das migrações globais transnacionais no século XXI ganhou destaque com os devastadores terremotos que atingiram o Haiti em 2010. Esse desastre natural provocou uma crise humanitária sem precedentes, que levou cerca de 85 mil haitianos a migrarem para o Brasil em busca de refúgio e melhores condições de vida³⁴⁷. Esse fluxo migratório caracterizou-se como uma migração forçada em larga escala, destacando a vulnerabilidade das populações afetadas e a complexidade do acolhimento em países receptores³⁴⁸.

Entre os principais destinos na América do Sul estavam a Guiana Francesa, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Brasil. Embora o Brasil não se constituir no principal destino das migrações haitianas, um contingente populacional expressivo alcançou nossas fronteiras³⁴⁹.

Esta migração é caracterizada como uma "migração de crise", desencadeada por eventos extremos que geram deslocamentos em massa. O terremoto que atingiu o Haiti em 2010, além de causar uma devastadora crise humanitária, aprofundou o desemprego e a falta de perspectivas no país, funcionando como o catalisador de uma migração forçada em larga escala. Contudo, a crise não se limitou ao Haiti; ela também se refletiu nos países receptores, que enfrentaram desafios significativos, como a necessidade de dispor de instrumentos jurídicos e políticas públicas para lidar com a chegada inesperada de um grande contingente migratório.

Como bem destacam Baeninger e Peres, estes movimentos migratórios se caracterizam como migração de crise devido:

“(...) a presença histórica da “crise” na origem do fluxo migratório – com a conotação de uma migração forçada – e requerem instrumentos

³⁴⁷ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Fluxos migratórios no Brasil: haitianos, sírios e venezuelanos**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10192>. Acesso em: 13 set. 2024.

³⁴⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portal de Imigração**: características demográficas da imigração haitiana no Brasil. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

³⁴⁹ OLIVEIRA, Paulo Rogério Melo de. Migrações internacionais para Santa Catarina nos séculos XIX e XXI: um estudo comparativo. **Revista de História Regional**, v. 24, n. 2, p. 282-302, 2019. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>. Acesso em: 13 dez. 2024.

jurídicos no país de destino para o enfrentamento da “crise” migratória atribuída ao país de origem, mas que revela também a crise na sociedade receptora, despreparada para enfrentar essa imigração”.³⁵⁰

Conforme dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), até o início de 2023, mais de 83 mil haitianos solicitaram refúgio ou residência no Brasil³⁵¹. Estes números evidenciam que mesmo após 14 anos após o terremoto ocorrido no Haiti, a quantidade de haitianos que solicitaram refúgio ou residência no Brasil ainda é significativa. Essa continuidade pode ser atribuída as redes migratórias, articuladas por haitianos já residentes no Brasil e por entidades sociais, facilitariam chegada de novos migrantes e sua integração inicial³⁵².

Embora o número de haitianos no Brasil seja modesto em comparação com os fluxos migratórios para destinos como os Estados Unidos, a Europa e o Oriente Médio, a presença desse grupo evidencia uma mudança no papel geopolítico do Brasil no cenário global, conforme argumenta Denise Congo, “esse posicionamento do Brasil como receptor de imigrantes tem colaborado para a afirmação de um outro posicionamento geopolítico ao situá-lo de modo singular na tensão concernente às migrações transnacionais no contexto do capitalismo global³⁵³.

Outro exemplo expressivo de migração forçada é a crise política, econômica e social na Venezuela, que levou milhões de venezuelanos a buscarem refúgio em países vizinhos, incluindo o Brasil. Segundo o CONARE³⁵⁴, entre 2015 e

³⁵⁰BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017.

³⁵¹ CONARE. **Comitê Nacional para os Refugiados. Relatório de Refúgio no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conare/documento-exemplo>. Acesso em: 13 set. 2024.

³⁵² De acordo com Massey e Kelly, redes migratórias são “complexos de laços interpessoais que ligam migrantes, migrantes anteriores e não migrantes nas áreas de origem e de destino, por meio de vínculos de parentesco, amizade e conterraneidade.” MASSEY, Douglas. Economic development and international migration in comparative perspective. **Population and Development Review**, v. 14, n. 3, p. 383-413, September 1988. p. 396

³⁵³ COGO, Denise. **Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratórias transnacionais**. Chasqui, No. 25, marzo 2014.

³⁵⁴ CONARE. **Comitê Nacional para os Refugiados. Relatório de Refúgio no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conare/documento-exemplo>. Acesso em: 13 set. 2024.

maio de 2019, mais de 178 mil venezuelanos solicitaram refúgio ou residência temporária no Brasil. Esse fluxo migratório é caracterizado pela entrada pela fronteira norte, especialmente no Estado de Roraima, concentrando-se nas cidades de Pacaraima, ponto inicial de chegada, e Boa Vista, onde se organizam ações humanitárias e de acolhimento³⁵⁵.

Nesse contexto, torna-se essencial analisar a política migratória brasileira contemporânea, especialmente à luz da Lei de Migrações nº 13.445/2017 considerada como um marco legislativo. Essa legislação, fundamentada nos princípios constitucionais, busca equilibrar as demandas de proteção humanitária com os interesses nacionais, estabelecendo um marco significativo na gestão dos fluxos migratórios e promovendo uma abordagem mais humana e inclusiva para lidar com essa complexa realidade. Essa lei representa uma mudança paradigmática ao substituir o antigo Estatuto do Estrangeiro, orientando-se por valores como dignidade humana, integração social e repúdio à xenofobia.

2.1.3 Política migratória brasileira contemporânea: governança multinível e o amparo dos princípios constitucionais e da Lei de Migração nº 13.445/2017

Neste tópico, analisa-se a política migratória brasileira contemporânea, fundamentada em princípios constitucionais que garantem aos migrantes o acesso aos direitos fundamentais, bem como na Lei nº 13.445/2017³⁵⁶, denominada Lei de Migrações, um novo marco legal que reformulou a abordagem do país em relação à entrada e permanência de migrantes. A análise busca compreender o posicionamento jurídico brasileiro em relação aos processos migratórios, analisando as diretrizes estabelecidas no ordenamento jurídico e correlacionando-as à teoria da governança multinível.

³⁵⁵ RODRIGUES, Maria Paula; MOURA, Tiago. **A nova Lei de Migrações: avanços e desafios na proteção dos direitos dos migrantes no Brasil**. Revista Jurídica do Senado Federal, v. 6, n. 1, 2018.

³⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

A efetividade da legislação migratória e o estabelecimento de ações sociais pelo Estado voltadas para esse segmento dependem diretamente da articulação entre os diferentes níveis de governança — nacional, estadual e municipal —, caracterizando um modelo de governança multinível³⁵⁷. Esse modelo possibilita a cooperação entre os entes federativos, a sociedade civil e organismos internacionais, garantindo que a política migratória brasileira seja aplicada de forma mais integrada e adaptada às realidades locais.

A governança multinível se manifesta de maneira evidente na gestão da política migratória, especialmente no que se refere à interiorização e à distribuição de responsabilidades entre os entes subnacionais. Como aponta Piattoni, essa abordagem reconhece a interdependência entre diferentes níveis de governo e enfatiza a necessidade de cooperação entre as instâncias locais, nacionais e supranacionais³⁵⁸.

No Brasil, a implementação da política migratória demanda esforços coordenados entre a União — responsável pela normatização geral da migração —, os estados e os municípios, que desempenham papel fundamental na integração dos migrantes, garantindo a efetivação de direitos sociais³⁵⁹.

O federalismo, como forma de organização estatal, descentraliza competências entre a esfera nacional e as subnacionais, dividindo a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas e possibilitando a participação de

³⁵⁷ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-level Governance. **European Integration Online Papers**, Vienna, v. 5, n. 11, p.1-24, 2001.

³⁵⁸ PIATTONI, Simona. **The Theory of Multi-level Governance**: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford: Oxford University Press, 2010.

³⁵⁹ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

um maior número de atores nas atividades estatais³⁶⁰. De acordo com Colombo, essa autonomia dos entes federados facilita escolhas políticas em seus territórios³⁶¹.

Diante desta autonomia, a assunção de responsabilidades depende da adesão dos entes subnacionais, sendo necessária, portanto, a criação de mecanismos de incentivos, de espaços de negociação e de relacionamento entre os entes federados, criando diversos arranjos federativos.³⁶²

No contexto migratório, essa descentralização é crucial, pois a capacidade de acolhimento e integração dos migrantes varia conforme as especificidades regionais. Estados como Roraima e Acre, que recebem fluxos migratórios significativos devido à sua localização geográfica, necessitam de maior apoio federal para garantir a implementação eficaz das políticas migratórias.

Ainda nas ponderações de Colombo o federalismo brasileiro não se limita à relação entre União e estados, mas também incorpora os municípios como entes federativos autônomos, o que permite a formulação de políticas migratórias adaptadas às realidades locais³⁶³. No entanto, essa autonomia impõe desafios na coordenação entre os diferentes entes, tornando fundamental a criação de mecanismos institucionais de incentivo, espaços de negociação e arranjos federativos que viabilizem a implementação eficaz das políticas migratórias.

Embora descentralização e governança multinível estejam intimamente relacionadas, elas possuem distinções importantes. Segundo pesquisa feita pelo Instituto Rui Barbosa, a descentralização refere-se à estruturação formal das políticas

³⁶⁰ COLOMBO, L. A. (Ed.). *Federalismo, políticas públicas e poder local*. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 83 ISBN 978-85-787-9664-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6362599>. Acesso em: 12.mar 2025.

³⁶¹ COLOMBO, L. A. (Ed.). *Federalismo, políticas públicas e poder local*. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 83 ISBN 978-85-787-9664-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6362599>. Acesso em: 12.mar 2025.

³⁶² COLOMBO, L. A. (Ed.). **Federalismo, políticas públicas e poder local**. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 83 ISBN 978-85-787-9664-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6362599>. Acesso em: 12.mar 2025.

³⁶³ COLOMBO, L. A. (Ed.). **Federalismo, políticas públicas e poder local**. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 83 ISBN 978-85-787-9664-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6362599>. Acesso em: 12.mar 2025

públicas, definindo como as competências são distribuídas entre os entes governamentais, enquanto a governança multinível deve ser compreendida como um processo dinâmico de interações contínuas entre os níveis de governo, promovendo cooperação e coordenação³⁶⁴.

A ausência dessa cooperação pode resultar na fragmentação das políticas migratórias, prejudicando a integração dos migrantes e a garantia de seus direitos fundamentais. Diante desse cenário, a governança multinível torna-se essencial para evitar a descontinuidade ou desarticulação das ações voltadas à população migrante. A descentralização das ações migratórias e a necessidade de um financiamento sustentável exigem um alinhamento estratégico entre os diferentes níveis de governo, garantindo a implementação de políticas públicas que respeitem os direitos dos migrantes e promovam seu acesso a serviços essenciais.

A teoria da governança multinível aplicada à política migratória no Brasil reforça a necessidade de uma abordagem colaborativa entre União, estados, municípios e atores não estatais. Conforme apontado por Piattoni essa abordagem permite que diferentes níveis de governo compartilhem responsabilidades na formulação e execução de políticas públicas, evitando a concentração de poder e garantindo maior eficiência administrativa³⁶⁵. No caso da migração, essa lógica se torna ainda mais relevante ao considerar os desafios da interiorização, da integração econômica e social e da promoção de direitos fundamentais para os migrantes.

A governança multinível no Brasil, portanto, deve ser compreendida como um modelo que viabiliza a implementação da política migratória em consonância com os princípios constitucionais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Entre os princípios mais relevantes para a política migratória destacam-se os artigos 1º a 4º da Constituição Federal de 1988, inseridos no Título I, são amplamente reconhecidos pela doutrina majoritária como os princípios fundamentais que

³⁶⁴ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília, 2021.

³⁶⁵ PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

estruturam o ordenamento jurídico brasileiro e guiam a formulação das políticas migratória

Esses princípios fundamentam uma abordagem que busca garantir a integração dos migrantes à sociedade brasileira de maneira inclusiva e respeitosa, reafirmando o compromisso do país com os direitos humanos e com os marcos normativos internacionais.

Deste modo, estes princípios não apenas definem a identidade e os valores essenciais da coletividade política e do estado, como também orientam as escolhas políticas e constitucionais que regem o funcionamento da República Federativa do Brasil. De acordo com Canotilho estes princípios têm uma função estruturante, pois “definem o modo de ser do estado e determinam o quadro normativo dentro do qual se articulam os direitos, deveres e garantias constitucionais”³⁶⁶.

Em seu art.1º, III, CF/88 mostra-se a preocupação do legislador em definir os fundamentos da República Federativa do Brasil, com destaque para a dignidade da pessoa humana³⁶⁷. Este princípio obriga o estado a assegurar o respeito e a proteção aos direitos humanos de todos os indivíduos que estejam sob sua jurisdição, incluindo migrantes e refugiados³⁶⁸.

O artigo 2º estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; o Legislativo é responsável pela criação de normas adequadas; o Executivo pela implementação dessas políticas, e; o Judiciário pela garantia de que os direitos dos migrantes sejam respeitados³⁶⁹.

O artigo 3º apresenta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dos quais dois são particularmente relevantes para a questão

³⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p.1.285

³⁶⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7.ed., rev., ampl. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007.

³⁶⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7.ed., rev., ampl. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007.

³⁶⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7.ed., rev., ampl. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007

das migrações forçadas: Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III): As migrações forçadas estão frequentemente associadas à pobreza extrema e à marginalização. Este objetivo impõe ao estado a obrigação de adotar políticas públicas que integrem migrantes forçados à sociedade, promovendo a inclusão social e econômica³⁷⁰.

Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV da Constituição Federal): A proteção dos migrantes forçados também está diretamente ligada a este objetivo, já que muitos deles enfrentam discriminação e xenofobia nos países de acolhimento. O Brasil, ao adotar este princípio, compromete-se a combater todas as formas de preconceito e garantir a igualdade de direitos para todos os migrantes.

Quando se trata das relações internacionais, o artigo 4º da vigente Constituição Federal estabelece os princípios que regem a conduta da carta magna constitucional. Para Portela, a Constituição de 1988 foi a primeira a estabelecer um rol expresso de princípios referentes às relações internacionais do Estado brasileiro, refletindo a preocupação com a integração pacífica e cooperativa no cenário internacional³⁷¹.

Assim, tem-se os seguintes princípios que regem a conduta do Brasil nas relações internacionais:

I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América

³⁷⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7.ed., rev., ampl. e atual., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007.

³⁷¹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2018.

Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.³⁷²

Ainda em relação ao artigo 4º da Constituição, o doutrinador José Afonso da Silva argumenta que o conceito de relações internacionais é mais amplo do que o de relações exteriores, pois engloba não apenas as relações entre estados, mas também as relações com organismos internacionais e comunitários³⁷³. Deste modo, ao refletir sobre os termos expressos no artigo, o autor destaca que esse dispositivo constitucional amplia o campo das relações do Brasil com o cenário global, indo além da mera diplomacia para abarcar compromissos multilaterais e cooperação internacional.

Neste sentido, ao fazer uma reflexão sobre os termos expressos no artigo 4º da Constituição Federal, José Afonso contribui afirmando que:

Reger-se é um signo de subordinação que vale dizer que seu sujeito 'República Federativa do Brasil' se submete aos elementos componentes do agente 'pelos seguintes princípios' nas circunstâncias indicadas 'nas relações internacionais'. Por aí se vê que esses princípios são plenamente eficazes e de observância obrigatória, ainda que alguns se apresentem com enunciados constitucionalmente abertos- como 'independência nacional'; mas todos são conceitos plenamente determináveis pela doutrina³⁷⁴.

Percebe-se, portanto, a extensão do garantismo constitucional ao migrante. O Brasil tem participado ativamente na construção de uma base jurídica internacional de proteção aos direitos humanos e, ainda que em alguma regulamentação se mostrasse ausente, há uma tendência clara da norma constitucional de proteção à pessoa humana, sem distinção de sua nacionalidade.

³⁷² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

³⁷³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

³⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.p.50

No âmbito infraconstitucional, tem-se como norma basilar a Lei 13.445 de 2017, denominada Lei de Migração, que estabelece os princípios e as diretrizes da política migratória brasileira. Nas palavras de Portela, o objetivo desta legislação é aumentar a tutela do Estado brasileiro em matéria migratória, reduzindo o espaço da discricionariedade estatal que, no passado, deu margem a inúmeros abusos.³⁷⁵ Além de harmonizar a legislação infraconstitucional com as garantias previstas na norma constitucional. Neste sentido, a Lei de Migração concede aos migrantes uma série de prerrogativas até então conferidas apenas aos nacionais, e regulamenta o acesso a diversos direitos universais previstos na Constituição.

Desta maneira, a Lei nº 13.445/2017, ao revogar o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980) e a Lei nº 818, de 1949, representou uma mudança significativa ao tratamento jurídico das questões migratórias no Brasil. Não se pode ignorar que o Estatuto do Estrangeiro, foi criado em um contexto de regime militar que refletia uma visão pautada pela segurança nacional e pela criminalização dos migrantes.

Em contraposição, a Lei nº 13.445/2017 introduz em seus 22 incisos, princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira e traz uma abordagem mais humanitária, reconhecendo o movimento migratório como um direito fundamental. Diante disto, esta lei contempla as migrações forçadas, à medida que, assegura direitos fundamentais aos migrantes e com base nos princípios de acolhimento humanitário, proteção aos direitos humanos e repúdio à discriminação. Além de trazer já em seu artigo 1º a definição de migrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. § 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

³⁷⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2018.

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; V - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo estado brasileiro.³⁷⁶

Nas palavras de Carolina de Abreu, “a definição dos sujeitos destinatários da lei é importante para fins não apenas de explicação sobre os grupos a serem protegidos pela norma, mas, sobretudo, para fins de interpretação da lei para quem irá aplicá-la”³⁷⁷. Desta maneira, o legislador não deixa dúvidas sobre quem são os destinatários e protagonistas da Lei de Migração.

Ramos destaca que a lei 13.445/2017 trouxe inovações no ordenamento jurídico visando facilitar a regularização dos migrantes que entram no país, tais como: i) racionalização das hipóteses de visto (com destaque para o visto temporário para acolhida humanitária); ii) previsão da autorização de residência; iii) simplificação e dispensa recíproca de visto ou de cobrança de taxas e emolumentos consulares, definidas por mera comunicação diplomática³⁷⁸.

O artigo 3º da referida lei estabelece os princípios e diretrizes que estabelecem uma nova política migratória com princípios e garantias como:

³⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

³⁷⁷ BATISTA, Carolina de Abreu. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e Expectativas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26, 2020.

³⁷⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>. Acesso: 31 de agosto de 2024.

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.³⁷⁹

Percebe-se um ponto importante no artigo 3º, inciso VIII, ao afirmar a necessidade de acolher migrantes de forma humanitária, corroborando o compromisso do Brasil com a proteção dos direitos humanos dos migrantes. Conforme estabelece o artigo 3º, inciso VIII, o acolhimento humanitário é um dos princípios orientadores da política migratória, garantindo que migrantes em situação de vulnerabilidade, independentemente da causa, recebam proteção e acesso a direitos fundamentais. Este princípio abrange não só os migrantes que buscam melhores oportunidades, mas também aqueles que fogem de situações de crise, sem necessariamente se restringir a migrações forçadas.

Além disso, a lei estabelece outras garantias como “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; promoção de um “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de

³⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”³⁸⁰. Ao adotar essa abordagem humanitária, a referida legislação assegura que o Brasil se posicione contra a discriminação e em favor de uma integração digna dos migrantes à sociedade, promovendo o respeito à dignidade humana em todas as suas formas.

Conforme destaca Guerra, a Lei 13.445, de 2017, trata-se de um processo simplificado de regularização migratória que possibilita aos migrantes o acesso a serviços públicos de assistência social, saúde e previdência, além da não criminalização ou discriminação por razões migratórias, acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita, quando comprovada hipossuficiência; direito à educação e liberdade de ir e vir³⁸¹.

A Lei também dispõe sobre a cooperação internacional e o fortalecimento das relações com os demais países da América Latina³⁸², o que promove um relacionamento mais solidário e integrado na região. Um dos seus aspectos mais inovadores é a previsão de que “a migração e o desenvolvimento humano no local de origem são direitos inalienáveis de todas as pessoas”³⁸³, reconhecendo a importância de proteger os direitos do migrante em âmbito global.

Conforme artigo 4º da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017:

Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou

³⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024

³⁸¹ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017.

³⁸² BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

³⁸³ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.³⁸⁴

Portanto, cabe ao estado não apenas permitir a entrada de imigrantes, mas também dispor de condições para que todos sejam tratados com dignidade, respeitando-se os direitos humanos após sua entrada³⁸⁵.

Não se pode ignorar que são garantidos aos migrantes cesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos³⁸⁶; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;³⁸⁷ garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória³⁸⁸; Isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de

³⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

³⁸⁵ FINE, Sarah; YPI, Lea. **Migration in political theory: The ethics of movement and membership**. 1. ed. Oxford: University Press, 2016.

³⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

³⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

³⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

hipossuficiência econômica, na forma de regulamento³⁸⁹; direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; direito a abertura de conta bancária.³⁹⁰ Como bem assevera Sidney Guerra:

A nova lei sobre a política migratória brasileira caminhou bem ao consagrar os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da imigração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional. Avançou também nos aspectos relativos à promoção de entrada regular e de regularização documental; acolhida humanitária; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares etc.³⁹¹

Por fim, conforme analisado na seção anterior, as crises humanitárias cada vez mais presentes como causa dos fluxos migratórios evidenciam a necessidade de algumas medidas protetivas, como o reconhecimento da vulnerabilidade de muitos migrantes que enfrentam situações de risco extremo. Nesse contexto, a Lei 13.684, em seu artigo 3º, estabelece diretrizes essenciais para a proteção dessas populações e estabelece:

I – situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária; II – proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e III – crise humanitária: situação de grave ou iminente

³⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

³⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

³⁹¹ GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n.4, p. 1717-1737. 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/28937/21967>>. Acesso em: 22 set 2024. p. 11

instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional. Parágrafo único. A situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República.³⁹²

Na prática, a conceituação da situação de vulnerabilidade e de crise humanitária no corpo legal se mostra relevante para retirá-las do campo da discricionariedade política, fornecendo amparo jurídico ao imigrante e um precedente para situações futuras. Ou seja, ao definir um conceito normativamente estabelecido sobre o que é crise humanitária e a situação de vulnerabilidade, e seus requisitos, há o amparo legal ao migrante para requerer o seu reconhecimento.

Percebe-se, portanto, uma construção normativa voltada para consolidar o Brasil como um país receptivo aos fluxos migratórios. Contudo, para que essa receptividade se traduza em resultados concretos, é fundamental que as políticas públicas assegurem não apenas a entrada do migrante, mas também sua integração plena e sustentável na sociedade brasileira. É nesse ponto que a análise sai do campo predominantemente normativo e se desloca para experiências práticas de implementação, nas quais a articulação entre estados, municípios, com apoio do governo federal, além de contar com organizações internacionais e não governamentais, se torna decisiva.

Entre essas experiências, a Operação Acolhida desponta como um exemplo emblemático de governança nacional voltada à gestão de migrações forçadas e à promoção da inclusão social, representando um marco na resposta brasileira a desafios humanitários contemporâneos.

³⁹² BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA RESPOSTA HUMANITÁRIA ÀS MIGRAÇÕES VENEZUELANAS

Desde o final do ano de 2014, a Venezuela enfrenta uma crise econômica³⁹³ e humanitária que tem resultado em um dos maiores fluxos migratórios forçados da história recente da América Latina. Problemas decorrentes da hiperinflação, desemprego, desabastecimento de produtos e aumento da violência têm levado inúmeras pessoas a saírem da Venezuela com a perspectiva de encontrarem estruturas mínimas de sobrevivência e proteção contra violações sistemáticas dos Direitos Humanos³⁹⁴.

A situação veio a se agravar, quando no “mercado internacional os preços do barril de petróleo caíram de 110,53 dólares, em 2013, para 57,49 dólares, em 2016, comprometendo gravemente a balança comercial venezuelana, totalmente dependente da exploração e comercialização do produto”³⁹⁵. De acordo com dados oficiais, o setor petrolífero era responsável por 90% das receitas das exportações venezuelanas, tornando a economia venezuelana extremamente vulnerável às oscilações do preço do petróleo³⁹⁶.

[...] estar entre os dez maiores produtores de petróleo do mundo, porém encontra-se imersa em uma crise humanitária, econômica, política e social sem fim, deixando de ser um território pacífico,

³⁹³ “Desde 2014, a Venezuela enfrenta uma profunda recessão econômica, para se ter uma dimensão da rapidez inflacionária, em 2015 a taxa de inflação atingiu o maior índice da história do país. caracterizada por uma acentuada contração do PIB, hiperinflação e aumento do desemprego. A economia do país entrou oficialmente em recessão em 2014, com o salário dos trabalhadores encolhendo e o poder de compra da população caindo, puxados pela inflação e pelo desemprego. Essa crise econômica resultou em um aumento significativo dos índices de pobreza e na deterioração das condições de vida da população”. EL PAÍS BRASIL. **Desastre na Venezuela: inflação de 200% e queda do PIB de 10%**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/06/economia/1444112378_266933.html. Acesso em: 17 dez. 2024.

³⁹⁴ FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, v. 1, p. 1-13, 2019.

³⁹⁵ DARÓZ, Carlos; CELESTINO, Sabrina. **Operação Acolhida: a força-tarefa logística humanitária e o apoio aos imigrantes venezuelanos**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022. p.156.

³⁹⁶ EL PAÍS BRASIL. **Desastre na Venezuela: inflação de 200% e queda do PIB de 10%**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/06/economia/1444112378_266933.html. Acesso em: 17 dez. 2024.

impondo a muitas pessoas a obrigação de deixar o país para encontrar melhores condições mínimas de dignidade e de sobrevivência.³⁹⁷

A combinação desse declínio econômico com fatores políticos e sociais adversos mergulhou a Venezuela, a partir de 2015, na maior crise política e econômica de sua história, com reflexos profundos em praticamente todos os setores da sociedade³⁹⁸, gerando um dos maiores fluxos migratórios forçados da América latina.

Desta maneira, diversos pesquisadores verificaram que para entender o atual cenário da crise econômica pela qual a Venezuela se encontra inserida, deve-se levar em consideração vários motivos para poder explicá-la. De acordo com Franchi, a crise na Venezuela pode ser dividida em três dimensões principais: a primeira, de caráter político, diz respeito a desestruturação do Estado democrático de direito no país que reprime a população de diversas formas e cerceia liberdades fundamentais; a segunda, de origem econômica, desencadeada pela queda do preço do petróleo, principal recurso de exportação do país, impacta diretamente a capacidade de importar bens essenciais e; a terceira dimensão, de cunho social, reflete-se na escassez de produtos básicos, sendo o fator mais determinante para a migração forçada de grande parte da população³⁹⁹. Portanto, chama atenção, portanto, da comunidade internacional⁴⁰⁰ que acompanha a situação com apreensão,

³⁹⁷ JÚNIOR, Sidmar José Cruz. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Revista Pensar Acadêmico**, v. 17, n. 3, p. 430-447, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21576/pa.2019v17i3.1133>. Acesso em 20 out. 2024.

³⁹⁸ INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Unemployment rate**. Disponível em <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD/DEU>. Acesso em 20 nov. 2024.

³⁹⁹ FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, v. 1, p. 1-13, 2019.

⁴⁰⁰ "Dada a falta de transparência da eleição de 2018 e o histórico de perseguição a políticos opositores, parte da comunidade internacional não reconheceu o resultado. O presidente da Assembleia Nacional, deputado Juan Guaidó, autoproclamou-se presidente interino da Venezuela no começo de 2019, fato político que foi prontamente rejeitado por Maduro.³² Embora países como Rússia, China e Cuba declarassem apoio ao presidente reeleito, outros, incluindo EUA, Canadá, Austrália, Japão, Israel, Espanha, França e Brasil, reconheceram Juan Guaidó como presidente venezuelano, isolando diplomaticamente o país e comprometendo seriamente as relações institucionais. Também a Organização dos Estados Americanos (OEA) não reconhece Maduro como presidente da Venezuela". DARÓZ, Carlos; CELESTINO, Sabrina. **Operação Acolhida: a força-tarefa humanitária e o apoio aos imigrantes venezuelanos**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022. p.156.

enquanto milhões de venezuelanos enfrentam dificuldades para acessar necessidades básicas de sobrevivência.

Um compromisso do Chavismo consistia na cessão gratuita de habitações à população mais necessitada. A escassez de moradias, no entanto, levou o governo Maduro a assumir que, por causa da carência de aço, carros e veículos abandonados seriam adquiridos pelo estado para serem transformados em vergalhões, material necessário para a indústria da construção civil. Em 2014, o governo ordenou, por decreto, que os proprietários de três ou mais imóveis vendessem mais propriedades, sob pena de desapropriação. O setor da saúde também foi severamente afetado pela crise. A falta de medicamentos e, até mesmo, de suprimentos básicos – como gaze, seringas, desinfetantes e outros – contribuiu para a redução da expectativa de vida de pessoas acometidas por doenças crônicas.⁴⁰¹

Segundo Corrales, as políticas de expropriação e intervenção estatal adotadas durante o governo de Hugo Chávez e intensificadas por Nicolás Maduro desestruturaram setores produtivos inteiros, gerando um colapso no mercado de trabalho⁴⁰². Esse processo resultou no maior índice de desemprego já registrado no país, além de um cenário agravado pela hiperinflação e pelas expropriações de empresas privadas promovidas pelo governo⁴⁰³. Em 2016, a taxa de desemprego atingiu 18% da população economicamente ativa⁴⁰⁴. Quando comparado com o segundo país que mais perdeu emprego naquele ano, a Argentina, a Venezuela perdeu quatro vezes mais empregos⁴⁰⁵.

A crise, no entanto, vai além de números econômicos, refletindo uma degradação política e social que transformou a Venezuela em um dos casos mais

⁴⁰¹ DARÓZ, Carlos; CELESTINO, Sabrina. **Operação Acolhida: a força-tarefa humanitária e o apoio aos imigrantes venezuelanos**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022. p.156.

⁴⁰² CORRALES, Javier. "Autocratic Legalism in Venezuela." **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

⁴⁰³ CORRALES, Javier. "Autocratic Legalism in Venezuela." **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

⁴⁰⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Unemployment rate**. Disponível em <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD/DEU>. Acesso em 20 jun. 2024.

⁴⁰⁵ DARÓZ, Carlos; CELESTINO, Sabrina. **Operação Acolhida: a força-tarefa humanitária e o apoio aos imigrantes venezuelanos**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022. p.156.

graves de crise humanitária da atualidade⁴⁰⁶. A população enfrenta escassez extrema de produtos básicos e dificuldade no acesso a serviços essenciais, como saúde, segurança e educação. O impacto no mercado de trabalho, aliado à deterioração dos serviços básicos, forçou milhões de venezuelanos a buscar alternativas fora do país, diante da impossibilidade de levar uma vida digna em seu território de origem.

Fatores adicionais, como a crescente violência e criminalidade, guerras de gangues e hiperinflação, agravaram ainda mais a crise. Com a pandemia de Covid-19, o cenário se tornou ainda mais dramático, afetando de forma severa a saúde dos refugiados e intensificando a migração em massa⁴⁰⁷.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) aponta que “o número de pessoas deslocadas à força no mundo atingiu um recorde de 120 milhões até maio de 2024, refletindo um aumento contínuo devido a conflitos, violência e perseguições”⁴⁰⁸. “Com base nesses dados, a população deslocada global quase equivaleria à população de um país do tamanho do México”⁴⁰⁹. Além do que essas pessoas “são impelidas a abandonar suas casas, empregos, familiares, amigos e bens, para preservar sua vida e garantir seus direitos, não se tratando de uma escolha, mas de uma única opção possível”⁴¹⁰.

No contexto da crise migratória venezuelana, estima-se que em agosto de 2023 havia mais de 7,7 milhões de refugiados e migrantes da Venezuela em todo o mundo⁴¹¹. Desse total, mais de 6,5 milhões estavam acolhidos em 17 países da

⁴⁰⁶ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024

⁴⁰⁷ ACNUR. **Relatório global**: deslocamento forçado em 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 out 2024.

⁴⁰⁸ ACNUR. **Relatório global**: deslocamento forçado em 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 out 2024.

⁴⁰⁹ ACNUR. **Relatório global**: deslocamento forçado em 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 out 2024.

⁴¹⁰ ACNUR. **Relatório global**: deslocamento forçado em 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 out 2024.

⁴¹¹ ACNUR. **Relatório global**: deslocamento forçado em 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 out 2024.

América Latina e do Caribe, evidenciando o impacto regional dessa emergência humanitária⁴¹².

O Brasil, como um dos principais países de destino, recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apenas em 2022, segundo dados do OBMigra. Desde 2011, essas solicitações somam 348.067, das quais 33.753 foram feitas por venezuelanos apenas em 2022⁴¹³. Até janeiro de 2024, mais de 1 milhão de venezuelanos haviam entrado no território brasileiro, dos quais cerca de 548 mil decidiram permanecer. Entre eles, 128.551 foram formalmente reconhecidos como refugiados⁴¹⁴. Com esses números, o Brasil figura como a quarta nação que mais acolhe venezuelanos, ficando atrás apenas da Colômbia, Peru e Estados Unidos⁴¹⁵. Além do que “países anfitriões e comunidades na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru e Caribe têm sido generosos ao receber os venezuelanos, mas estão cada vez mais sobrecarregados e alguns estão chegando a um ponto de saturação”⁴¹⁶.

Embora o Brasil tenha acolhido um número expressivo de migrantes, este ainda representa apenas 15% do total acolhido pela Colômbia, um país demograficamente menos populoso⁴¹⁷. Esse contraste reforça o papel estratégico desempenhado pelos países vizinhos na resposta regional à crise venezuelana⁴¹⁸.

⁴¹² ACNUR. **Mais de quatro milhões de refugiados e migrantes da Venezuela lutam para se integrar na América Latina e no Caribe**. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴¹³ JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Observatório das Migrações Internacionais**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento das Migrações, OBMigra, 2023.

⁴¹⁴ R4V. **Refugees and migrants from Venezuela**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 16 nov. 2024.

⁴¹⁵ R4V. **Refugees and migrants from Venezuela**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 16 nov. 2024.

⁴¹⁶ ACNUR. **Mais de quatro milhões de refugiados e migrantes da Venezuela lutam para se integrar na América Latina e no Caribe**. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 nov. 2024.

⁴¹⁷ ACNUR. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020, p. 148p. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-Aeconomia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf. Acesso em: 21 Dez. 2024.

⁴¹⁸ ACNUR. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020, p. 148. Disponível

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Brasil era visto majoritariamente como um destino transitório para esses migrantes⁴¹⁹. No entanto, diversos fatores têm contribuído para tornar o Brasil uma opção mais atrativa para refugiados venezuelanos. Entre esses fatores destacam-se:

A percepção da baixa propensão do governo brasileiro em impedir o fluxo de migrantes venezuelanos; a pré-existência de interações políticas, econômicas e sociais na região norte, particularmente no Estado de Roraima; e a facilidade do acesso à BR- 174, que liga Boa Vista/RR a Manaus/AM. Além disso, vem sendo observado o esforço do estado brasileiro em acolher da melhor maneira possível os migrantes e refugiados venezuelanos, fornecendo abrigo, alimentação, saúde e a possibilidade de viver em outras regiões do País com oportunidade de emprego.⁴²⁰

Por conseguinte, cumpre mencionar que segundo o relatório do ACNUR, cerca de 70% dos venezuelanos que chegam ao Brasil encontram-se em situação de pobreza extrema, com acesso limitado a alimentos, água e abrigo⁴²¹. Nesse tocante, diante da complexidade da crise migratória enfrentada por Roraima, tornou-se primordial a intervenção do Governo Federal, a fim de coordenar esforços e implementar medidas eficazes para mitigar os impactos socioeconômicos da chegada massiva de migrantes venezuelanos.

Este êxodo populacional é considerado como forçado⁴²² devido às questões venezuelanas que impulsionam a saída em massa. Essa migração gerou

em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-Aeconomia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf>. Acesso em: 21 Dez. 2024.

⁴¹⁹ ACNUR. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020, p. 148. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-Aeconomia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf>. Acesso em: 21 Dez. 2024.

⁴²⁰ SOUZA, Orlando Mattos Sparta de; LOPES, Roger Regufe Gonçalves. Operação Acolhida: a resposta do estado brasileiro diante da crise humanitária venezuelana e suas consequências para a Defesa Nacional. **A Defesa Nacional**, v. 846, p. 14–26, 2022.

⁴²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fluxos migratórios venezuelanos na América do Sul**. Genebra: ONU, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 20 out. 2024.

⁴²² O conceito de migrações forçadas é amplamente abordado no capítulo 2 desta tese, onde são exploradas as causas, dinâmicas e consequências deste fenômeno, com uma análise detalhada das condições socioeconômicas e políticas que levam pessoas a abandonar os seus territórios contra a sua vontade. Um exemplo significativo é o êxodo massivo de cidadãos da Venezuela, impulsionado

uma crise regional sem precedentes, impactando profundamente as dinâmicas sociais e econômicas dos países receptores, particularmente na América Latina⁴²³. No caso do Brasil⁴²⁴, a principal porta de entrada no país é através da fronteira com Venezuela, especificamente, pelo Estado de Roraima. A extensão da fronteira entre os dois países é de 2.199,0 km, sendo 1.645 km diretamente conectados ao Estado de Roraima, entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén em território venezuelano⁴²⁵.

Roraima possui a menor densidade populacional do país, pois, segundo dados do IBGE de 2021, teria um total de 652.713 habitantes⁴²⁶, e seu território está situado integralmente na Calha Norte do Rio Amazonas, uma área de difícil acesso e defesa limitada⁴²⁷. Vale destacar que a maior parte do estado é composta de área de

por uma grave crise econômica, política e humanitária. Este caso ilustra como circunstâncias extremas podem forçar populações inteiras a procurar refúgio em outros países, mesmo enfrentando condições adversas durante a travessia e a integração nos destinos de acolhimento. Neste capítulo, são ainda apresentados exemplos concretos e abordagens teóricas que fundamentam uma compreensão mais profunda das migrações forçadas, permitindo uma reflexão crítica sobre este fenômeno complexo e atual.

⁴²³ OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. **Military Review**, p. 1-15, 2018.

⁴²⁴ Cabe destacar que a migração venezuelana para o Brasil é um fenômeno relativamente recente. Até meados de 2010, a Venezuela era considerada um dos principais destinos de migrantes brasileiros e sul-americanos em geral, devido ao cenário econômico favorável. Conforme aponta a Organização Internacional para as Migrações (OIM), “entre os anos 2000 e 2010, a Venezuela recebeu um fluxo significativo de imigrantes, atraídos pelo crescimento econômico impulsionado pela exploração petrolífera e políticas sociais expansivas” ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Relatório sobre a migração venezuelana na América do Sul**. Genebra: OIM, 2018. Disponível em: <https://www.iom.int>. Acesso em: 21 out. 2024.

⁴²⁵ BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. **Brasil: fronteiras terrestres**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>. Acesso em: 16 Dez.2024.

⁴²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada do país chega a 213,3 milhões de habitantes em 2021**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31458-populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-em-2021>. Acesso em: 16 dez. 2024.

⁴²⁷ SILVA, Tiago Luedy. 2018. **Institucionalidade e espacialidade da defesa nacional na amazônia: perspectivas para o Amapá**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2018.

floresta ou de reservas biológicas ou indígena⁴²⁸. Além disso, a única via terrestre entre Roraima e outros estados ocorre pela BR-174⁴²⁹.

O fluxo migratório de venezuelanos se dá, principalmente, pelo município de Pacaraima através da BR-174⁴³⁰. Historicamente, a cidade mantém uma forte ligação com Santa Elena de Uairén, localizada na Venezuela, que se destaca por sua melhor infraestrutura e maior oferta de bens e serviços⁴³¹. Situado no extremo norte de Roraima, Pacaraima encontra-se dentro da Terra Indígena São Marcos e da Reserva Raposa Serra do Sol, além de abrigar outras 55 comunidades indígenas⁴³². No entanto, o município enfrenta limitações significativas para acolher os migrantes, já que sua economia é sustentada principalmente pelo setor terciário, comércio e atividades do setor público, oferecendo poucas condições estruturais para atender à demanda crescente por assistência⁴³³.

Conforme relatório da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)⁴³⁴, "a migração venezuelana gerou distúrbio social em Pacaraima/RR, elevando o nível de tensão social e ameaçando a capacidade do poder público de lidar com a situação" Além disso, de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)⁴³⁵,

⁴²⁸ REFUGEEES and migrants from Venezuela. **R4V**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 16 dez. 2024

⁴²⁹ VERAS, Ana Sibelonía Saldanha et al. BR-174 highway, geotourism and socio-environmental conflicts in the northern remote regions of the Amazon. **GeoJournal**, v. 88, n. 2, p. 1401-1413, 2023.

⁴³⁰ OJEDA, Nataly Luiza Nantes. FONSECA; Mirella Villa de Araújo Tucunduva da. A imigração venezuelana como problema do Setor Público. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 16, n. 10, p. 103-115, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/imigracao-venezuelana>.

⁴³¹ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração sul-sul. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, 2022.

⁴³² GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Pacaraima**. Disponível em: <http://www.pacaraima.rr.gov.br/4/pagina>. Acesso em: 16 dez. 2024

⁴³³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Roraima**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/historico>. Acesso em: 16 dez. 2024

⁴³⁴ AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **ABIN assessorou Governo Federal no auge da migração de venezuelanos para o Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/abin-assessorou-governo-federal-no-auge-da-migracao-de-venezuelanos-para-o-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2024.

⁴³⁵ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2024.

"apenas entre janeiro até agosto de 2024, mais de 60 mil refugiados e migrantes entraram no Brasil por Pacaraima, representando uma média de 250 pessoas por dia." Conforme a Organização das Nações Unidas (ONU):

As questões internas da Venezuela, desde 2014, não estão mais restritas as suas fronteiras, na medida em que mais de 4,5 milhões de pessoas já deixaram o país até 2019, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), e estão se deslocando, principalmente, para seus vizinhos da América do Sul, tendo como consequência o impacto em vários setores econômicos e sociais dos países receptores.⁴³⁶

É necessário compreender que essa precariedade agrava a situação socioeconômica local, refletindo-se no aumento da mendicância, na ocupação irregular de espaços públicos, na superlotação dos serviços de saúde e até mesmo no surgimento de casos isolados de xenofobia⁴³⁷. Ademais, essa realidade caracteriza uma migração com baixo nível de segurança, marcada por um elevado grau de vulnerabilidade, sobretudo, devido a dificuldades de acesso a direitos básicos do ser humano, tanto no percurso migratório quanto no processo de acolhimento e inserção social no local de destino final.

Essa situação leva ao aumento dos desafios pelo poder público local visto que a chegada de migrantes sobrecarrega o sistema público de saúde⁴³⁸, entre outros problemas sociais e de segurança pública⁴³⁹. Diante desse contexto, "nem o Estado de Roraima, muito menos seus municípios, possuem condições de receber

⁴³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fluxos migratórios venezuelanos na América do Sul**. Genebra: ONU, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁴³⁷ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

⁴³⁸ ARRUDA-BARBOSA, Loeste de; SALES, Alberone Ferreira Gondim; SOUZA, Iara Leão Luna de. Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa. **Saúde e Sociedade**. v. 29, p. e190730, 2020.

⁴³⁹ RODRIGUES JUNIOR, Marcus Antonio. **Operação acolhida: o (re)ordenamento da fronteira Brasil-Venezuela: a questão securitária e a garantia de direitos aos refugiados e migrantes**. 2022. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

fluxos migratórios volumosos como os advindos do país vizinho”⁴⁴⁰. Deve-se sublinhar que o estado possui “uma dinâmica econômica marcada por sua distância em relação aos centros de poder político e econômico do Brasil”⁴⁴¹.

A dinâmica migratória venezuelana em Boa Vista apresenta características importantes. Pesquisa de 2017 conduzida por diversas instituições, incluindo ACNUR e OBMigra revelou que 72% dos migrantes são jovens entre 20 e 39 anos, com leve predominância masculina. A maioria é solteira (53,8%) e possui nível educacional elevado, sendo que 78% completaram pelo menos o ensino médio, e 31,9% têm ensino superior ou pós-graduação⁴⁴².

Quanto a faixa etária, a migração venezuelana em Boa Vista se destaca por ser predominantemente jovem, com 72% dos migrantes situados entre 20 e 39 anos, tanto homens (73,3%) quanto mulheres (69,7%). A faixa etária de 40 a 64 anos também tem presença relevante (23% do total). Quanto ao estado civil, a maioria é de solteiros(as) (53,8%), seguidos por casados(as) (21,7%) e pessoas com companheiro(a) (17,9%). Separados(as)/divorciados(as) representam 4,5%, e viúvos(as), apenas 0,8%⁴⁴³.

Em termos de escolaridade, o nível de educação formal é elevado: 31,9% possuem ensino superior completo ou pós-graduação, enquanto 30,5%

⁴⁴⁰ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

⁴⁴¹ ACNUR. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020, p. 148. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-Aeconomia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf>. Acesso em: 21 Dez. 2024.

⁴⁴² SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Resumo executivo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2017.

⁴⁴³ SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Resumo executivo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2017.

concluíram o ensino médio, totalizando 78% com pelo menos o ensino médio completo. Apenas 22% possuem escolaridade inferior ou são analfabetos⁴⁴⁴.

Nova pesquisa da ACNUR, em 2021, mostrou que 93,7% dos entrevistados estavam satisfeitos com a qualidade de vida no Brasil, e 80,7% desejavam trazer familiares para o país. Apesar disso, apenas 41,4% tinham proficiência alta em português, fator que dificulta a inserção laboral. Ainda assim, 72,6% afirmaram querer permanecer em qualquer estado brasileiro com oportunidades de emprego. Destaca-se que famílias monoparentais chefiadas por mulheres enfrentam desafios maiores para inserção no mercado de trabalho⁴⁴⁵.

Essa evolução de perfil reflete a resiliência e as mudanças nas necessidades dos migrantes ao longo do tempo. Contudo, um aspecto que chama atenção dos pesquisadores na dinâmica migratória venezuelana no Brasil é a presença significativa de indígenas. De acordo com dados do ACNUR de 2023⁴⁴⁶. No Brasil, aproximadamente sete mil indígenas oriundos da Venezuela já foram registrados pelo ACNUR em diversos estados brasileiros até junho de 2022. Em sua maioria, são das etnias Warao e Pemon, seguidos pelas etnias E'ñepá, Kariña e Wayúu⁴⁴⁷.

Essa presença expressiva evidencia não apenas a busca por proteção, mas também os desafios específicos enfrentados por esses grupos. Tais desafios exigem políticas públicas sensíveis às suas particularidades culturais e sociais, tanto

⁴⁴⁴ SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Resumo executivo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2017.

⁴⁴⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

⁴⁴⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Painel de informações sobre populações indígenas refugiadas e migrantes no Brasil**. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjlmNzdiODctYjMwZC00NjkzLWI0YzctY2VmZDdjYzJmMDQxliw_idCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9. Acesso em: 18 dez. 2024.

⁴⁴⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Painel de informações sobre populações indígenas refugiadas e migrantes no Brasil**. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjlmNzdiODctYjMwZC00NjkzLWI0YzctY2VmZDdjYzJmMDQxliw_idCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9. Acesso em: 18 dez. 2024.

no Brasil quanto na Venezuela. Além disso, demandam uma atuação coordenada entre os dois estados, especialmente na região de fronteira, que já enfrentava momentos críticos antes mesmo da intensificação dos fluxos migratórios de venezuelanos para Roraima⁴⁴⁸.

O histórico de fechamentos da fronteira entre os dois países agravou ainda mais essa situação. Em 13 de dezembro de 2016, um dia após fechar a fronteira com a Colômbia, o presidente venezuelano ordenou o fechamento da fronteira do país com o Brasil⁴⁴⁹. A fronteira com o Brasil só foi reaberta no início de 2017⁴⁵⁰.

Em 21 de fevereiro de 2019, o governo da Venezuela anunciou novo fechamento após tentativas do líder da oposição de trazer carregamentos de ajuda humanitária em caminhões via cidade fronteira de Pacaraima, em Roraima. A fronteira só foi reaberta em 10 de maio de 2019⁴⁵¹.

Em março de 2020 foram impostas restrições de acesso ao Brasil pela fronteira com a Venezuela em razão da pandemia de Covid-19, com sérias consequências econômicas⁴⁵².

De acordo com o IPEA, a interrupção do fluxo comercial afetou significativamente Pacaraima, levando à paralisação das atividades comerciais nas

⁴⁴⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

⁴⁴⁹ INFOBAE AMÉRICA. Nicolás Maduro ordenó el cierre de la frontera entre Venezuela y Brasil. *Infobae*, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2016/12/13/nicolas-maduro-ordeno-el-cierre-de-la-frontera-entre-venezuela-y-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁴⁵⁰ DIARIO LAS AMÉRICAS (via EFE). **Reabren “completamente” la frontera entre Venezuela y Brasil.** *Diario Las Américas*, 7 jan. 2017. Disponível em: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/reabren-completamente-la-frontera-venezuela-y-brasil-n4111787>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁴⁵¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

⁴⁵² BRASIL. **Portaria nº 120, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção 1, p. 1, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em: 04 set. 2024.

ruas e à escassez de gasolina⁴⁵³. Além disso, “houve queda das exportações de quase 40%, uma vez que a Venezuela é um polo consumidor de produtos vendidos pelo estado”⁴⁵⁴. Ainda, de acordo com o referido instituto de pesquisa, o fechamento da fronteira levou o município Pacaraima-RR a sofrer várias consequências econômicas tendo em vista que o comércio na cidade tem como principais consumidores os venezuelanos⁴⁵⁵.

Outro problema significativo foi o bloqueio de brasileiros que ficaram retidos do lado venezuelano da fronteira⁴⁵⁶. Essas consequências demonstram o impacto profundo das instabilidades fronteiriças, afetando não apenas a economia regional, mas também a mobilidade e a segurança de cidadãos brasileiros.

A vulnerabilidade estrutural de Roraima, somada à sua limitada capacidade de resposta, exigiu a adoção de ações emergenciais. Contudo, sem uma diretriz ou política migratória definida, multiplicaram-se os casos de deportação fundamentados na permanência irregular em território brasileiro. Entre 2015 e 2016, eram frequentes as notícias sobre ações da Polícia Federal em Boa Vista⁴⁵⁷ e

⁴⁵³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

⁴⁵⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

⁴⁵⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

⁴⁵⁶ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Regional; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10418>. Acesso em: 21 dez. 2024, p. 11.

⁴⁵⁷ G1. **PF deporta mais de 60 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/04/pf-deporta-mais-60-venezuelanos-por-entrada-e-permanenciailegal-em-rr.html>. Acesso em: 23 dez. 2024.

Pacaraima⁴⁵⁸, com abordagens e verificações de documentação de migrantes venezuelanos, inclusive, indígenas que vivem em péssimas condições⁴⁵⁹.

A intensificação do fluxo migratório venezuelano para o Brasil gerou divergências entre políticos das esferas federal, estadual e municipal, além de reações da sociedade civil. Os debates não se limitaram apenas à caracterização desses migrantes — se seriam refugiados ou migrantes econômicos⁴⁶⁰ — mas também envolveram disputas sobre a responsabilidade pela gestão deste fluxo migratório⁴⁶¹.

As autoridades estaduais de Roraima, por exemplo, frequentemente reivindicaram maior apoio financeiro e logístico do governo federal, argumentando que os recursos locais eram insuficientes para lidar com o impacto da migração. A falta de coordenação entre os níveis de governo prejudicou a implementação de estratégias de acolhimento e interiorização. Essa indefinição e a crescente pressão sobre os serviços públicos alimentaram debates sobre a natureza e a extensão da ajuda humanitária necessária, refletindo as complexidades políticas e sociais envolvidas na questão migratória venezuelana⁴⁶².

Em matéria publicada pelo jornal alemão Deutsche Welle (DW)⁴⁶³, em 22 de fevereiro de 2019, destacou-se a demora na resposta e as negativas do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) às solicitações de refúgio. Segundo a

⁴⁵⁸ G1. **PF deporta mais de 60 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/04/pf-deporta-mais-60-venezuelanos-por-entrada-e-permanenciailegal-em-rr.html>. Acesso em: 23 dez. 2024.

⁴⁵⁹ PAIVA, Ariane Rego; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a assistência social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 168, 2021.

⁴⁶⁰ PAIVA, Ariane Rego; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a assistência social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 168, 2021.

⁴⁶¹ PAIVA, Ariane Rego; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a assistência social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 168, 2021.

⁴⁶² PAIVA, Ariane Rego; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a assistência social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 168, 2021.

⁴⁶³ DW. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos.2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 23. dez. 2024.

reportagem, essa lentidão foi atribuída à sobrecarga do órgão diante do elevado volume de solicitações, agravada pela falta de estrutura administrativa adequada para lidar com a situação emergencial.

Para ter o pedido aceito como refugiado é preciso que a pessoa preencha alguns pré-requisitos, como estar no Brasil por motivo de perseguição no país de origem por questões de raça, religião e opiniões políticas, além de outros detalhes. No caso da Venezuela, os pedidos que chegam são basicamente pela questão econômica daquele país, por isso muitos pedidos são negados. diz Bernardo Lafertè, coordenador-geral do Conare.⁴⁶⁴

No entanto, na mesma reportagem Laerte ressalta que, mesmo em “caso de negativa, o migrante não é obrigado a deixar o país⁴⁶⁵”. Isso por que a legislação brasileira prevê alternativas, como a acolhida humanitária, estabelecida pela Lei de Migração de 2017, que facilita a permanência de estrangeiros provenientes de países com grave instabilidade institucional — situação na qual a Venezuela se enquadra, diante de sua crise prolongada⁴⁶⁶.

Assim, o Governo Federal reconheceu a gravidade da situação e instituiu a Operação Acolhida, uma iniciativa estratégica baseada em diretrizes legais específicas, com o objetivo de ordenar o fluxo migratório, assegurar direitos fundamentais e promover a distribuição equitativa dos migrantes pelo território nacional⁴⁶⁷. A seguir, serão analisadas as bases legais que fundamentam essa operação, destacando os principais instrumentos normativos e suas diretrizes para a gestão da crise migratória.

⁴⁶⁴ DW. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos.2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 23. dez. 2024.

⁴⁶⁵ DW. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos.2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 23. dez. 2024.

⁴⁶⁶ DW. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos.2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 23. dez. 2024.

⁴⁶⁷ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

2.3 AS BASES LEGAIS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA: ASPECTOS GERAIS

A Operação Acolhida surgiu como um programa de acolhimento humanitário diretamente fundamentado em instrumentos legais contemporâneos sobre migração, tanto nacionais quanto internacionais, em consonância com os princípios dos direitos humanos. No âmbito interno, destaca-se a Lei nº 13.445/2017⁴⁶⁸ (Lei de Migração), e seu Decreto Regulamentador nº 9.199/2017 que garante aos migrantes direitos equivalentes aos dos cidadãos brasileiros, incluindo acesso à saúde, educação e trabalho.

Complementarmente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, reforça a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros⁴⁶⁹. No plano internacional, o Brasil é signatário de tratados importantes, como a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, além da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes⁴⁷⁰. A Operação Acolhida, alinhada a esses marcos normativos, organiza uma resposta humanitária estruturada e pautada em direitos fundamentais, sobretudo para os migrantes venezuelanos.

A formalização da operação ocorreu por meio da Lei nº 13.684⁴⁷¹, de 2018, que estabelece medidas de assistência emergencial para acolher pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência de fluxos migratórios gerados por crises humanitárias. A mesma lei instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, regulamentado pelo Decreto nº 10.917⁴⁷², de 29 de dezembro de 2021, que conta com

⁴⁶⁸ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

⁴⁶⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

⁴⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, e Protocolo de 1967**. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 28 dez. 2024.

⁴⁷¹ BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 dez. 2024.

⁴⁷² BRASIL. **Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

a participação de 11 ministérios. Sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, o Comitê Federal atua como a principal instância deliberativa, responsável por definir diretrizes e ações no âmbito da assistência emergencial aos migrantes⁴⁷³.

Diante do intenso fluxo migratório de venezuelanos para o Estado de Roraima, o governo estadual adotou medidas pioneiras. Em outubro de 2016, por meio do Decreto nº 22.199⁴⁷⁴, foi criado o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM). Inicialmente composto por 25 secretarias, o gabinete foi concebido para atuar em diferentes locais, incluindo Boa Vista e o município de Pacaraima, com foco especial no enfrentamento da emergência em saúde pública provocada pelo aumento expressivo do fluxo migratório.

2.4 GOVERNANÇA E GESTÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA: UM PANORAMA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

A Operação Acolhida tem se consolidado como um modelo de governança migratória no Brasil, sendo reconhecida como uma referência na América do Sul⁴⁷⁵ para a recepção e interiorização de migrantes e refugiados, especialmente venezuelanos. Desde sua implementação em 2018, a iniciativa tem sido objeto de diversas pesquisas acadêmicas que analisam seus impactos, desafios e potencialidades.

Diante da crescente relevância dessa temática, esta seção apresenta um panorama da produção científica sobre a Operação Acolhida, reunindo artigos acadêmicos e documentos institucionais que analisam sua gestão, os mecanismos de governança empregados, seus objetivos e os principais desafios enfrentados. A

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm#art9. Acesso em: 28 dez. 2024.

⁴⁷³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM) – BRASIL. **Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: Subcomitê Federal para Interiorização: diretrizes e procedimentos**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2021.

⁴⁷⁴ RORAIMA. Decreto nº 22.199, de dezembro de 2016. Criação do Gabinete Integrado de Gestão Migratória.

⁴⁷⁵ FERREIRA, Max André de Araújo. **A migração venezuelana na sociedade roraimense (2016-2020)**. 2023. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2023. p. 115.

diversidade de abordagens nos estudos revela a amplitude das questões relacionadas à governança migratória no contexto da operação.

A literatura especializada destaca tanto aspectos positivos, como a articulação entre diferentes níveis de governo e a participação de atores da sociedade civil, quanto críticas e limitações, incluindo desafios estruturais e operacionais. Ao sistematizar essas contribuições acadêmicas, busca-se oferecer uma visão abrangente e fundamentada da Operação Acolhida, permitindo uma reflexão crítica acerca de sua efetividade como política pública de resposta a fluxos migratórios de larga escala.

Estudos como o de Lopes da Cruz destacam o protagonismo das Forças Armadas, afirmando que a operação "tem destacado o emprego das Forças Armadas Brasileiras num ambiente de crise regional, dentro do escopo das operações de ajuda humanitária, cada vez mais frequente no cenário internacional⁴⁷⁶". Diante do contexto de intenso fluxo migratório no Estado de Roraima, em março de 2018, foi criada a Operação Acolhida, programa de ajuda humanitária⁴⁷⁷ de responsabilidade do Exército Brasileiro que constitui a principal estratégia de resposta do governo federal ao fluxo migratório⁴⁷⁸. A iniciativa visa "controlar e organizar o movimento humano, evitando que ele gere problemas adicionais no país receptor"⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ LOPES DA CRUZ, José Ricardo. **Um estudo sobre a Operação Acolhida**. 2020. Monografia (Curso de Altos Estudos Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8242/1/MO%206269%20-%20LOPES%20DA%20CRUZ.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

⁴⁷⁷ "O termo Ajuda Humanitária (Aj Hum), em um contexto amplo, consiste no auxílio prestado por estados, organizações não governamentais (ONG), organizações intergovernamentais (OIG) e demais atores que disponibilizam recursos materiais e imateriais com a finalidade de salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana, durante e após uma crise provocada pelo homem ou um desastre natural, bem como prevenir as causas dessa crise." BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, E. B. **Nota de Coordenação Doutrinária Nr 01/2014 - Operações de Ajuda Humanitária**. 1. ed. Brasília: Centro de Doutrina do Exército, 2014.

⁴⁷⁸ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

⁴⁷⁹ ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Projeto Interdisciplinar - Operações de Ajuda Humanitária**. 1. ed. Rio de Janeiro: ESCOLA DE ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2022. v. 1.

A operação contempla ações fundamentais, como recepção, controle e fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória, triagem, abrigamento e apoio às necessidades básicas dos migrantes. Além disso, busca-se a interiorização dos refugiados, permitindo-lhes novas oportunidades em outras regiões do Brasil. A execução dessas ações ocorre de forma coordenada com diversas agências governamentais, organismos internacionais e entidades da sociedade civil⁴⁸⁰.

Na definição apresentada em sua página oficial, a Operação Acolhida é descrita como:

Uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil, a Operação oferece assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima.⁴⁸¹

Desde sua criação, o programa tem sido baseado em três pilares principais: controle da fronteira, acolhimento em abrigos emergenciais, estratégia de interiorização⁴⁸². Conforme explica Rodrigues, “a Operação Acolhida, inicialmente de caráter emergencial e temporário, e tem como objetivo “prestar auxílio à um ente federativo em estado de emergência gerado por crise migratória, o que se desenvolve através do ordenamento de fronteira, abrigamento de imigrantes vulneráveis e interiorização voluntária de imigrantes venezuelanos”⁴⁸³.

Caracteriza-se pela primeira recepção dos imigrantes, ainda à beira da estrada, antes mesmo de sua entrada na zona urbana de Pacaraima. O exército brasileiro e as demais forças em parceria com

⁴⁸⁰ ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Projeto Interdisciplinar - Operações de Ajuda Humanitária**. 1. ed. Rio de Janeiro: ESCOLA DE ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2022. v. 1

⁴⁸¹ ACOLHIDA. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 27 nov. 2024.

⁴⁸² BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**: Conceitos, antecedentes e estratégias da Operação Acolhida. Brasília, 2023. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/midia/Apresentacao_curso_migrantes_refugiados_SUAS.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

⁴⁸³ RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. **Contribuições da Operação Acolhida para a Política Migratória Brasileira**. / Cheslaine Tavares da Silva Rodrigues. 2021.p. 60.

órgãos federais e agências internacionais identificam e controlam o fluxo migratório.⁴⁸⁴

Importa ressaltar que a Operação Acolhida pode ser definida como um “modelo de governança migratória ou governança das migrações para gestão ordenada, controlada, equilibrada e harmoniosa do fenômeno do fluxo migratório sob perspectivas humanitárias e cooperativa no cenário internacional”⁴⁸⁵.

A Operação Acolhida, concebida em resposta à complexidade multidimensional do fenômeno migratório, adota uma estrutura de governança compartilhada. Essa abordagem abrangente abarca diversas dimensões, incluindo questões documentais, de saúde, proteção social, acesso ao trabalho, qualificação profissional, educação, segurança pública, entre outros. A complexidade inerente ao tema migratório exige não apenas a integração horizontal entre distintas áreas temáticas, mas também a articulação vertical, envolvendo as diferentes unidades federativas do Brasil. A cooperação entre essas instâncias torna-se crucial para garantir uma resposta coesa e eficaz diante dos desafios impostos pela intensificação do fluxo migratório em Roraima.⁴⁸⁶

Neste mesmo direcionamento, Souza define a Operação Acolhida como uma operação conjunta, interagências, logística e humanitária⁴⁸⁷. O autor explica que se dá de forma conjunta, devido à participação de efetivos da Marinha do Brasil, do

⁴⁸⁴ VASCONCELOS, Iana dos Santos. Entre acolher e manter a ordem: notas etnográficas sobre a gestão das forças armadas brasileiras nos abrigos para venezuelanos/as solicitantes de refúgio em Boa Vista-RR. In: MACHADO, Igor José de Renó (org.). **Etnografias do refúgio no Brasil**. São Carlos: EduFScar, 2020.

⁴⁸⁵ RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. **Contribuições da Operação Acolhida para a Política Migratória Brasileira**. / Cheslaine Tavares da Silva Rodrigues. 2021.p. 60.

⁴⁸⁶ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

⁴⁸⁷ “É interagências, em virtude, de haver a interação das Forças Armadas com diversas agências que buscam conciliar interesses diversos se interligam na busca do bem estar social. É, sobretudo, humanitária, à medida que acolhe os venezuelanos que aqui chegam em situação de vulnerabilidade de maneira organizada, sistemática e eficiente. É logística, porque o foco está voltado na inserção do venezuelano na sociedade brasileira” SOUSA, Paulo David Rocha Bezerra Sousa. **Aspectos doutrinários do estudo da participação do Exército Brasileiro na Operação Acolhida sob a perspectiva de uma Operação de Ajuda Humanitária**. Trabalho de Conclusão de Curso na Escola de Comando e estado-Maior do Exército, 2022. Rio de Janeiro: ECEME, 2022.

Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira, agências da Organização das Nações Unidas, Organismos Internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas. Criando assim um modelo de governança compartilhada para responder à crise migratória⁴⁸⁸.

Nas palavras de Souza, mesmo que a operação acolhida a doutrina militar brasileira, através de uma operação de ajuda humanitária é concebida para “aliviar o sofrimento humano, decorrente de desastres naturais ou causados pelo próprio homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano, bem como para prestar assistência cívico-social”⁴⁸⁹, ainda que este tipo de operação tenha natureza complementar às demais ações do governo.

Entretanto, essa visão não é unânime e enquanto alguns estudos elogiam a coordenação interinstitucional e a resposta humanitária ágil, outros apontam críticas significativas que podem influenciar a formulação de políticas migratórias futuras. Paiva destaca que a operação evidencia “o protagonismo das Forças Armadas na ação humanitária, com rebatimentos significativos na relação estado e sociedade civil para a construção de uma política de proteção aos refugiados”⁴⁹⁰.

Ainda conforme Paiva, a excessiva dependência das Forças Armadas pode limitar o desenvolvimento de políticas estruturantes, transferindo para o âmbito militar responsabilidades que deveriam ser conduzidas por órgãos civis e especializados na gestão migratória e na proteção dos direitos humanos.

Sua utilização na área humanitária requer atenção dos organismos democráticos e republicanos já que, além de substituírem o lugar das políticas públicas de modo emergencial, como ocorreu com a assistência social no caso de Roraima, têm reproduzido as formas de

⁴⁸⁸ KANAAN, G. F. Operação Acolhida: **A Maior Operação Conjunta-Interagências E De Natureza Humanitária** No Brasil. Doutrina Militar terrestre, p. 10-29, 2019.

⁴⁸⁹ SOUSA, Paulo David Rocha Bezerra **Sousa. Aspectos doutrinários do estudo da participação do Exército Brasileiro na Operação Acolhida sob a perspectiva de uma Operação de Ajuda Humanitária**. Trabalho de Conclusão de Curso na Escola de Comando e estado-Maior do Exército, 2022. Rio de Janeiro: ECEME, 2022.

⁴⁹⁰ PAIVA, Ariane Rego; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a assistência social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 168, 2021.

dominação de classe que moldaram o estado brasileiro, sobretudo a partir de 1964, com características autocráticas para conter os conflitos sociais.⁴⁹¹

Essa abordagem emergencial e operacional pode dificultar a transição para políticas de longo prazo voltadas à integração socioeconômica dos migrantes. Somado a isso, questiona-se, por exemplo, o momento de implementação do programa, suas motivações e os desafios impostos pela complexidade da questão migratória em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Neste direcionamento, Aragão menciona que a professora Marcia Oliveira ressalta que “a atual política de acolhida apresentada pelo Estado não corresponde aos anseios (humanitários), num contexto em que as políticas migratórias não são efetivas, são apenas emergenciais, tanto da parte do Estado quanto das agências nacionais, internacionais e organismos governamentais”⁴⁹², além do que a “resposta militarizada continua criando dificuldades para que as ações possam ir além emergência, de modo a fortalecer comunidades migrantes em processo de autonomia e integração à sociedade brasileira”⁴⁹³.

Por este viés, Rodrigues observa que a Operação Acolhida “desponta como um objeto de estudo sobre a realidade da política migratória brasileira, assim como como realça as dificuldades ainda latentes na implementação das políticas públicas nesta área”⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ PAIVA, Ariane Rego de; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a Assistência Social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 12, n. 24, p. 257-280, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/12552>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁴⁹² ARAGÃO, Tainá. **Operação militarizada dificulta a integração de migrantes em Roraima.**

Brasil de Fato, Santarém, 22 out. 2020. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/22/operacao-militarizada-dificulta-a-integracao-de-migrantes-em-roraima/>. Acesso em: 04 dez. 2024.

⁴⁹³ ARAGÃO, Tainá. **Operação militarizada dificulta a integração de migrantes em Roraima.**

Brasil de Fato, Santarém, 22 out. 2020. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/22/operacao-militarizada-dificulta-a-integracao-de-migrantes-em-roraima/>. Acesso em: 04 dez. 2024.

⁴⁹⁴ RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. **Contribuições da Operação Acolhida para a política migratória brasileira.** 2020. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:

Além disso, o processo de interiorização enfrenta desafios relacionados à adaptação cultural, empregabilidade e suporte contínuo por parte dos municípios de destino. Conforme Lisboa, “as interiorizações de venezuelanos no Brasil acontecem para todo o Brasil”⁴⁹⁵. “Com a Operação Acolhida, cada região geográfica passa a recepcionar migrantes e refugiados proporcionalmente às condições de empregabilidade e de receptores dispostos a abrigar inicialmente essa população”⁴⁹⁶.

Essas críticas indicam a necessidade de repensar o modelo de governança adotado pela Operação Acolhida, buscando um equilíbrio entre a eficiência logística militar e uma abordagem mais centrada nos direitos humanos e na dignidade humana. Contudo, a incorporação de pesquisas acadêmicas e institucionais possibilita a análise da operação pelo aspecto de evolução de uma resposta emergencial para uma política pública mais estruturada e inclusiva, capaz de atender às necessidades dos migrantes e das comunidades receptoras de forma equilibrada e eficaz.

2.5 OPERAÇÃO ACOLHIDA: IMPLEMENTAÇÃO DO ORDENAMENTO DE FRONTEIRA E ALOJAMENTO EM ABRIGOS

A presente seção visa analisar o desenvolvimento do processo de ordenamento de fronteira e a instalação de abrigos destinados a migrantes venezuelanos em Roraima, medidas fundamentais para enfrentar a crise humanitária resultante do intenso fluxo migratório na região.

A fim de estruturar uma resposta eficaz a essa crise, foi criado o Comitê Federal de Assistência Emergencial, responsável pela operacionalização de medidas de assistência emergencial previstas na Lei 13.684/2018, que regulamenta

<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9899/1/MO%206409%20-%20CHESLAINE%20TAVARES%20DA%20SILVA%20RODRIGUES.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

⁴⁹⁵ LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida**: migrações internas de venezuelanos no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

⁴⁹⁶ LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida**: migrações internas de venezuelanos no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

assistência emergencial a imigrantes em situação de vulnerabilidade⁴⁹⁷. Este comitê envolve a participação de representantes da Casa Civil, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e de vários ministérios. Além disso, contava com a colaboração de organizações internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em diálogo com a sociedade civil⁴⁹⁸.

Conforme prevê a legislação, no artigo 5º, inciso VIII, uma das diretrizes principais é "reforçar a segurança pública e fortalecer o controle de fronteiras, visando assegurar a ordem e a segurança tanto dos migrantes quanto da população local"⁴⁹⁹.

Com a necessidade de fortalecer o controle migratório e garantir a segurança na região, foi instituída em abril de 2018 a Operação Controle, conforme estabelecido pela Diretriz Ministerial n.º 04/2018. Esta ação tem como objetivo complementar a Operação Acolhida, com apoio direto do Exército Brasileiro. O foco está na assistência ao controle migratório nas principais fronteiras com a Venezuela, especialmente em Pacaraima, onde se concentra o maior fluxo de entrada.

Para operacionalizar essas diretrizes de gestão, o Comitê Federal conta com assessoria de três Subcomitês Federais sendo eles: 1- Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos migrantes; 2- Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade 3- Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <<http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁴⁹⁸ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <<http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁴⁹⁹ BRASIL. 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 e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

⁵⁰⁰ BRASIL. **Decreto nº 10.917, de 22 de janeiro de 2022**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 14.245, de 26 de outubro de 2021, que versa sobre as relações trabalhistas derivadas do teletrabalho, do

O processo de ordenamento da fronteira é considerado o primeiro pilar fundamental da Operação Acolhida. Conforme destacado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome⁵⁰¹, o ordenamento de fronteira “envolve a recepção e orientação dos cidadãos que atravessam a fronteira, além da identificação e controle de entrada”.

Em postos estratégicos, como os instalados em Pacaraima, os migrantes passam por processos de triagem, regularização documental, vacinação e identificação de necessidades específicas⁵⁰². Além de um instante de acolhimento, essa fase busca resguardar a segurança nacional⁵⁰³, conforme destaca o Exército Brasileiro, ao aplicar práticas organizacionais típicas da militarização para "ordenar e gerir o ingresso massivo de pessoas em situação de vulnerabilidade"⁵⁰⁴.

Para Rocha e Ribeiro:

Somente os imigrantes que desejam permanecer no Brasil, mas não estão regularizados e documentados, devem seguir para o posto de triagem, onde são feitos o cadastro do estrangeiro; a imunização por vacinas; a regularização migratória pela Polícia Federal; a documentação, com a retirada de Cadastro de Pessoa Física (CPF); e o atendimento social para informar quais são os serviços e políticas que podem ser acessados no Brasil, além de ser dado

trabalho remoto e do trabalho híbrido, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm. Acesso em: 22 set. 2024.

⁵⁰¹ BRASIL. Ministério da Defesa. **Situação atual da Operação Acolhida**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xixcedn/situacao_atual_daa_operacao_acolhida.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

⁵⁰² BRASIL. Ministério da Defesa. **Situação atual da Operação Acolhida**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xixcedn/situacao_atual_daa_operacao_acolhida.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024

⁵⁰³ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁵⁰⁴ BRASIL. Ministério da Defesa. **Situação atual da Operação Acolhida**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xixcedn/situacao_atual_daa_operacao_acolhida.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

encaminhamento às denúncias de violações de direitos humanos e a demandas que envolvam a matéria, bem como a verificação da possibilidade de abrigo para os hipossuficientes.⁵⁰⁵

A presença dessas instituições reforça a eficiência do processo e está em alinhamento com o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU, que enfatiza a necessidade de cooperação internacional e coordenação interinstitucional⁵⁰⁶. Essa abordagem multissetorial busca superar a fragmentação histórica da política migratória brasileira, promovendo uma articulação eficaz entre diferentes atores.

Essa abordagem multissetorial também responde à fragmentação histórica da política migratória nacional, promovendo uma interlocução eficaz entre os diferentes atores envolvidos. A integração de esforços permite não apenas atender às necessidades imediatas dos migrantes, mas também estruturar uma política migratória condizente com a realidade imposta pela crise venezuelana, evidenciando o compromisso do Brasil em promover soluções humanitárias efetivas e inclusivas⁵⁰⁷.

O ordenamento da fronteira é essencial para garantir que os migrantes sejam devidamente assistidos e direcionados aos serviços necessários, minimizando situações de vulnerabilidade e desordem nas áreas fronteiriças. Segundo o Ministério da Defesa, a Operação Acolhida tem por objetivos “receptionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade”⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <<http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁵⁰⁶ ONU. **Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, 2018**. Disponível em: <https://www.un.org/migration>. Acesso em: 30 jan. 2025.

⁵⁰⁷ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <<http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁵⁰⁸ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**: Conceitos, antecedentes e estratégias da Operação Acolhida. Brasília, 2023. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/midia/Apresentacao_curso_migrantes_refugiados_SUAS.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

A segunda frente do plano operacional é destinada a ordenação dos abrigos⁵⁰⁹, diante da vulnerabilidade socioeconômica de muitos migrantes venezuelanos, os abrigos surgem como medida indispensável⁵¹⁰, que tem como intuito retirar os migrantes dos locais públicos e acomodá-los em abrigos. Esses locais estão espalhados por vários bairros da capital Boa Vista e na cidade de Pacaraima⁵¹¹.

A gestão dos abrigos da Operação Acolhida, em sua fase inicial, era conduzida pelo Exército Brasileiro, que, apesar de ser responsável pela administração direta, seguia as diretrizes estabelecidas por instituições de cooperação internacional. Conforme apontam Vasconcelos e Machado, entre os dez abrigos “militarizados”, apenas dois eram geridos exclusivamente pelas Forças Armadas, enquanto os demais operam em parceria com entidades não governamentais, tanto religiosas quanto laicas, sob a mediação da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Essa colaboração permitiu uma gestão mais abrangente e alinhada às diretrizes humanitárias internacionais, garantindo melhores condições de acolhimento aos migrantes venezuelanos⁵¹².

⁵⁰⁹ “Cada abrigo era composto por uma equipe de cerca de oito militares. Essa equipe era dividida em dois subgrupos que pudemos identificar: (i) aqueles que vieram de fora, composto por dois oficiais e dois graduados que ficam permanentemente nos abrigos e (ii) militares “locais”, ou seja, pessoas que já serviam no Estado de Roraima, composto por um cabo e dois soldados. Aos de fora estavam destinadas as funções ligadas a uma espécie de coordenação, exercida por sargentos e oficiais (tenentes, capitães, majores e tenentes-coronéis). Os “roraimenses”, por sua vez, soldados em sua maioria, ficaram responsáveis por executar funções de controle da identificação de saída e entrada nos abrigos, bem como tarefas operacionais, tais quais distribuição de comida e armazenagem dos pertences dos/as abrigados/as”. VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006307>.

⁵¹⁰ VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006307>

⁵¹¹ FERREIRA, Max André de Araújo. **A migração venezuelana na sociedade roraimense (2016-2020)**. 2023. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2023.

⁵¹² VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006307>.

Além disso, apesar da forte presença de organismos internacionais na coordenação dos abrigos, a Operação Acolhida não recebe aportes financeiros diretos de parceiros, como organizações sociais e entidades privadas⁵¹³. O trabalho da ACNUR, por exemplo, concentra-se na recepção e no apoio aos migrantes venezuelanos que buscam o status de refugiado no Brasil, além de ser a entidade responsável pelo controle de vagas nos abrigos localizados em Boa Vista e Pacaraima⁵¹⁴. A ACNUR também desempenha um papel fundamental na oferta de serviços essenciais, como assistência social e psicológica, proporcionando suporte integral aos migrantes acolhidos e contribuindo para sua adaptação e integração no país⁵¹⁵.

Cabe mencionar que parte desse fluxo de migrantes venezuelanos é economicamente vulnerável, além de não terem condições de sair de Roraima e, por isso, podem ficar em situação de moradores de rua, com isso, aqueles que não possuem recursos para custear uma moradia digna eram destinados aos abrigos como uma medida necessária para que a situação de vulnerabilidade dessas pessoas não se agravasse⁵¹⁶.

Destaca-se que os abrigos não apenas oferecem um espaço seguro, mas também conectam os migrantes a serviços básicos, higiene, defesa dos direitos, segurança, comunicação, saúde e alimentação⁵¹⁷. Para Silva, “a operação acolhida tem contribuído para mitigar o sofrimento dos venezuelanos por meio de estratégias

⁵¹³ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

⁵¹⁴ ACNUR BRASIL. **Interiorização**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/interiorizacao>. Acesso em: 21 dez. 2024.

⁵¹⁵ ACNUR BRASIL. **Interiorização**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/interiorizacao>. Acesso em: 21 dez. 2024.

⁵¹⁶ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁵¹⁷ MATOS, Clara Clariana Ribeiro de. **Trabalho Humanitário, Saúde Mental e Atenção Psicossocial**: um Relato de Experiência nos Abrigos para Migrantes e Refugiados Venezuelanos em Boa Vista/RR. 2022. Artigo. (Especialização em Direitos Humanos na América Latina) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

de acolhimento e integração”⁵¹⁸. Além do mais, o controle militar dos arredores dos abrigos era reforçado pela cooperação com a “Força Nacional” e com o Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar do Estado de Roraima - BOPE/PMRR, fornecendo segurança aos abrigados ⁵¹⁹.

Importa destacar que as medidas estruturadas pelo Brasil para o ordenamento de fronteiras e o acolhimento em abrigos desempenharam um papel crucial na mitigação dos impactos enfrentados pelo Estado de Roraima durante o início da intensificação do fluxo migratório venezuelano. Essas ações especialmente nas áreas de saúde e educação, além de conter o crescimento da população em situação de rua e marginalização social⁵²⁰.

No entanto, com o intenso fluxo contínuo dos migrantes venezuelanos a colocação em abrigos mostrou-se uma estratégia insuficiente tendo em vista que o mercado de trabalho no Estado de Roraima logo apresentou sinais claros de saturação, as chances de inserção social diminuíram e as vulnerabilidades aumentam⁵²¹.

A terceira frente do plano operacional desenvolvido pelo Brasil é o processo de interiorização, que é o envio dos migrantes que assim desejarem para outros estados brasileiros a qual “começa a ser divulgada desde a fronteira, na triagem

⁵¹⁸ SILVA, Marcus Vinícius Gonçalves da. Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 11, n. 1, p. 151-177, 2024.

⁵¹⁹ VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006307>.

⁵²⁰ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

⁵²¹ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>. Acesso em: 12 de set de 2024.

realizada no denominado 'ordenamento de fronteira', ou desde o primeiro contato do migrante e refugiado com uma estrutura da Operação em Boa Vista"⁵²².

Assim, a dimensão da interiorização merece uma análise mais detalhada, pois se trata de uma estratégia fundamental para a redistribuição equitativa dos migrantes pelo território nacional, promovendo sua integração socioeconômica. Conforme destacado pelo ACNUR, "a interiorização tem sido uma ferramenta eficaz para promover a distribuição equitativa dos migrantes pelo território brasileiro, garantindo maior acesso ao mercado de trabalho e serviços públicos"⁵²³.

Neste sentido, a próxima seção se dedica a explorar a relevância dessa iniciativa, investigando sua operacionalização e seus efeitos tanto para os migrantes quanto para as comunidades receptoras.

2.6 INTERIORIZAÇÃO: ESTRATÉGIA DE REDISTRIBUIÇÃO E INTEGRAÇÃO

O processo de interiorização, eixo central da Operação Acolhida, emerge como uma resposta inovadora e necessária à crise migratória venezuelana no Brasil. Implementado em abril de 2018, por via aérea e terrestre, esse mecanismo busca redistribuir migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade para diferentes estados brasileiros. Com isso, procura-se aliviar a sobrecarga nos serviços públicos de Roraima e ampliando as oportunidades de integração socioeconômica para os migrantes⁵²⁴.

Desde o início do processo de interiorização destaca-se os esforços conjuntos entre a Casa Civil da Presidência da República do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Definiu-se

⁵²² LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida: migrações internas de venezuelanos no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

⁵²³ ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) **Relatório sobre a interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil**. Brasília: ACNUR, 2020.

⁵²⁴ BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório do 11º Contingente da Operação Acolhida**. Boa Vista: Brasil, 2022.

interiorização como a estratégia que [...] “desloca imigrantes para outros estados brasileiros com apoio do Governo Federal, e tem como objetivo oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do Estado de Roraima”⁵²⁵.

Segundo o documento Deslocamento Voluntário de Refugiados e Migrantes, publicado em 2021 pelo Subcomitê Federal para Interiorização (OIM, 2021), a “interiorização visa proporcionar um deslocamento voluntário, seguro e ordenado de refugiados e migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade, localizados nos Estados de Roraima e Amazonas, para outras cidades do Brasil”⁵²⁶.

Seu objetivo é possibilitar aos migrantes uma maior integração social, econômica e cultural por meio de sua inserção no mercado de trabalho, bem como apoiando-se em ações governamentais por suas diferentes esferas⁵²⁷. Paralelamente, o deslocamento voluntário de parte da população refugiada e migrante de ambos os estados (Amazonas e Roraima) permite reduzir a sobrecarga aos serviços públicos, sobretudo do Estado de Roraima⁵²⁸.

Conforme descrito pelo ACNUR, no Painel de Interiorização, essa iniciativa é definida como uma:

Estratégia de interiorização que promove a realocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros, parte da Operação Acolhida, iniciativa do Governo Federal brasileiro, que

⁵²⁵ BRASIL. 2018. **Relatório Trimestral do Comitê Federal de Assistência Emergencial**. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, DF. www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/20180621_relatorio-trimestral-final-consolidado.pdf.

⁵²⁶ BRASIL. Subcomitê Federal para Interiorização. Guia de deslocamento. **Estratégia de Interiorização**: diretrizes e procedimentos. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Cidadania; Organização Internacional para as Migrações – OIM, 2021. 76 p. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁵²⁷ BRASIL. Subcomitê Federal para Interiorização. Guia de deslocamento. **Estratégia de Interiorização**: diretrizes e procedimentos. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Cidadania; Organização Internacional para as Migrações – OIM, 2021. 76 p. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida>. Acesso em: 19 set. 2024.

⁵²⁸ BRASIL. Subcomitê Federal para Interiorização. Guia de deslocamento. **Estratégia de Interiorização**: diretrizes e procedimentos. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Cidadania; Organização Internacional para as Migrações – OIM, 2021. 76 p. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida>. Acesso em: 19 set. 2024.

conta com o apoio das agências da ONU para Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM) e outras agências das Nações Unidas e entidades da sociedade civil.⁵²⁹

Conforme Rocha e Ribeiro, o processo de interiorização tem dois objetivos principais: reduzir a pressão sobre os serviços públicos em Roraima e oferecer melhores oportunidades de inserção socioeconômica para os migrantes⁵³⁰.

Para Xavier:

“Interiorização” é como se passou a denominar a medida político-administrativa pela qual o ente público (com ou sem parceria com entidades privadas e intergovernamentais) assume o ônus de transportar para outras partes do território nacional os migrantes estrangeiros que estejam concentrados demograficamente em algum estado ou município.⁵³¹

Contudo, Mendes e Fernandes, enfatizam que é importante observar que o Programa de Interiorização “não é uma política pública consolidada, mas sim uma medida estratégica do governo federal, que tem como objetivo enviar imigrantes venezuelanos para outros estados do Brasil”⁵³².

Para Baltar, o programa de interiorização “constitui a ação mais efetiva da política federal, no sentido de reduzir a pressão que o grande fluxo de imigrantes passou a exercer sobre os serviços públicos, mercado de trabalho [...]”⁵³³. A

⁵²⁹ ACNUR. **Estratégia de interiorização que promove a recolocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros, parte da Operação Acolhida**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/brasil>. Acesso em: 28 nov. 2024.

⁵³⁰ ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <<http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>>. Acesso em: 12 de set de 2024.

⁵³¹ XAVIER, Fernando Cesar Costa. A Interiorização como um direito social universalizável. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 1, 2021.

⁵³² MENDES, Denise Figueiró; FERNANDES, Durval Magalhães. Interiorização de venezuelanos para Minas Gerais: instituições que atuam em redes sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 9, n. 22, 2021.

⁵³³ BALTAR, Cláudia S.; BALTAR, Ronaldo; FAVERO, Deusa Rodrigues. Política de interiorização da migração venezuelana recente: considerações a partir do estado do Paraná. In: BAENINGER,

redistribuição dos migrantes para outros estados brasileiros tem sido fundamental para aliviar os impactos sobre a infraestrutura pública de Roraima, promovendo uma integração mais ordenada dos venezuelanos.

Segundo ACNUR, para o processo de interiorização são exigidos do migrante uma série de requisitos e documentos, (CPF e Carteira de Trabalho), além de estarem imunizados e passarem por avaliação clínica⁵³⁴. Conforme o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome:

A Operação Acolhida verifica se há amigos ou familiares vivendo em cidades brasileiras em busca da unificação parental. Os municípios que acolhem venezuelanos recebem ajuda do Governo Federal, que leva essas pessoas em voos fretados, comerciais ou da Força Aérea Brasileira. Antes da interiorização, o migrante passa por análise clínica de saúde e, no destino, ele tem assegurado um emprego.⁵³⁵

A estratégia de interiorização encontra-se dividida em quatro modalidades: (a) Interiorização institucional; (b) interiorização por Reunificação Familiar (RF); (c) Interiorização por Reunião Social (RS) e; (d) Interiorização pelo trabalho, também chamada de Vaga de Emprego Sinalizada (VES)⁵³⁶. Essa estratégia busca promover a inclusão socioeconômica e a integração local dos migrantes venezuelanos à sociedade.

Interiorização Institucional: conhecida como abrigo- abrigo, caracteriza-se pela transferência de migrantes venezuelanos para abrigos em cidades de destino. Essa transferência depende do interesse da cidade receptora, da disponibilidade de

Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2018. p. 281-292.

⁵³⁴ ACNUR Brasil. **Entenda o que é a estratégia de interiorização e por que ela é referência global**. 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/entenda-o-que-e-estrategia-de-interiorizacao-e-por-que-ela-e>. Acesso em: 04 set. 2024.

⁵³⁵ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Fala MDS: conheça ação do Governo Federal que acolhe e interioriza migrantes venezuelanos**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/fala-mds-conheca-acao-do-governo-federal-que-acolhe-e-interioriza-migrantes-venezuelanos>. Acesso em: 12 jul. 2025.

⁵³⁶ ACNUR. **Estratégias de interiorização. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativos-para/populacao-venezuelana/estrategia-de-interiorizacao/> Acesso em: em: 03 dez. 2024

vagas em abrigos públicos ou administrados por organizações da sociedade civil, e do perfil dos migrantes, levando em consideração as características e requisitos específicos dos abrigos receptores⁵³⁷.

Importa destacar que o ACNUR trabalha em colaboração com organizações não-governamentais e entidades da sociedade civil para promover uma acolhida digna e inclusiva. De acordo com o ACNUR, essas parcerias "favorecem a convivência pacífica dos migrantes com as comunidades de acolhida, além de contribuir para o desenvolvimento local"⁵³⁸. Essa abordagem demonstra a importância de uma gestão integrada e colaborativa para enfrentar os desafios migratórios, proporcionando uma integração socioeconômica mais sustentável para os refugiados venezuelanos.

Interiorização por Reunificação Familiar (RF): Esse tipo de interiorização apoia a reunificação de famílias que estão separadas. "Essa modalidade é estritamente para pessoas que têm parentes fora de Roraima, com parentesco comprovado, e as condições financeiras e sociais de recebê-la (o) uma vez transferidos para o destino final"⁵³⁹.

Interiorização por Reunião Social (RS): "Essa modalidade é estritamente para pessoas que têm parentes fora de Roraima, com parentesco comprovado, e as condições financeiras e sociais de recebê-la (o) uma vez transferidos para o destino final"⁵⁴⁰. Dentre os critérios para a inserção nesta modalidade, o ACNUR esclarece que o acolhedor deve apresentar documento que comprove que prove uma fonte de renda mensal, além da ausência de registro criminal. É importante entender que nesta

⁵³⁷ SILVA, Marcus Vinícius Gonçalves da. Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 11, n. 1, p. 151-177, 2024.

⁵³⁸ ACNUR. **Estratégias de interiorização**. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/>. Acesso em: 03 dez. 2024

⁵³⁹ ACNUR. **Estratégias de interiorização**. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/>. Acesso em: 03 dez. 2024

⁵⁴⁰ ACNUR. **Estratégias de interiorização**. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/>. Acesso em: 03 dez. 2024

modalidade seu sustento e outras necessidades “devem ser fornecidos pela pessoa que a (o) recebe (receptor)”⁵⁴¹.

Por fim, conforme o MDS, uma das modalidades de interiorização denomina-se Vaga de Emprego Sinalizada (VES) que é assim descrita:

Deslocamento de migrantes e refugiados que receberam sinalização de oportunidade de trabalho por empresas brasileiras de todas as regiões do país. Os migrantes selecionados são apoiados pela Operação Acolhida para o deslocamento até o município onde serão contratados. São verificados os antecedentes das empresas para prevenir situações de exploração laboral. Também recebem um apoio social tanto da empresa como de agências da ONU e entidades da sociedade civil parceiras por até três meses.⁵⁴²

De acordo com o ACNHUR, as “cotas das empresas contratantes são gerenciadas pela Força Tarefa (Governo Federal) ou a organização que está em contato com a empresa, que identifica as vagas, auxilia no processo de seleção dos trabalhadores e no transporte para chegada no local de trabalho”, mas quem decide quem será contratado é a empresa que está ofertando as vagas”⁵⁴³.

O Programa de Interiorização tem se mostrado uma ferramenta estratégica para a integração socioeconômica de refugiados e migrantes venezuelanos, sendo gerido de forma colaborativa entre o governo federal, organizações internacionais e a sociedade civil. O Ministério da Cidadania, por meio

⁵⁴¹ ACNUR. **Estratégias de interiorização. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/>. Acesso em: 03 dez. 2024

⁵⁴² MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 20 jul. 2025.

⁵⁴³ ACNUR. **Estratégias de interiorização. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/>. Acesso em: 03 dez. 2024

da Rede SUAS, divulga os dados sobre essa estratégia, permitindo o monitoramento dos seus resultados⁵⁴⁴.

A interiorização reflete os princípios da governança multinível ao articular diversos atores e níveis governamentais na gestão migratória. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a resposta brasileira ao fluxo migratório venezuelano foi ágil, envolvendo múltiplos atores – como organizações internacionais, ONGs e sociedade civil – para fortalecer e coordenar estratégias apropriadas⁵⁴⁵.

Essa cooperação multissetorial é fundamental para enfrentar os desafios inerentes à distribuição de migrantes em um país de dimensões continentais⁵⁴⁶. Desta maneira, a operação acolhida “em sua articulação com o caráter humanitário e o poder público federal e organismos da ONU— se estabelece, nesse sentido, na coordenação de estruturas institucionais de transferência desses migrantes de Roraima para outras localidades e pelo destaque da sociedade civil na atenção à população venezuelana no país”⁵⁴⁷.

De acordo com Lisboa, com o eixo de interiorização da Operação Acolhida o Brasil apresenta novas dinâmicas de migrações dirigidas, ou seja, a movimentos populacionais que são planejados e organizados de forma direcionada por governos, organizações internacionais, empresas ou outras instituições⁵⁴⁸. Essa

⁵⁴⁴ SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da. Ajuda Humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 11, n. 1, 2024.

⁵⁴⁵ ACNUR. **Estratégia de interiorização que promove a recolocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros, parte da Operação Acolhida**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/brasil>. Acesso em: 28 nov. 2024.

⁵⁴⁶ ACNUR. **Estratégia de interiorização que promove a recolocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros, parte da Operação Acolhida**. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/brasil>. Acesso em: 28 nov. 2024

⁵⁴⁷ BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 16, 2021. Disponível em: <https://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/6> Acesso em: 03 dez. 2024.

⁵⁴⁸ LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida: migrações internas de venezuelanos no Brasil**. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

estratégia busca redistribuir voluntariamente migrantes venezuelanos para cidades brasileiras com melhores oportunidades de integração e infraestrutura. Neste sentido, torna-se salutar “[...] apreender o papel do estado no estabelecimento de ações voltadas à coordenação, controle e orientação dos fluxos migratórios de imigrantes da Venezuela⁵⁴².

Além do planejamento governamental, Lisboa enfatiza que o sucesso dessa iniciativa depende da participação de outros atores sociais, como a sociedade civil e organizações não governamentais, o que coloca em prática projetos de integração. Portanto, para a autora, a ampliação das alternativas de destinos internos requer, dessa maneira, uma abordagem cooperativa, envolvendo tanto o poder público quanto instituições internacionais e da sociedade civil, buscando oferecer em cada cidade de interiorização condições mais dignas àqueles que buscam refúgio⁵⁴⁹.

Conforme Lisboa, citando o documento “Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes”⁵⁵⁰:

O documento “Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes”, realizado em 2021 pelo Subcomitê Federal para Interiorização, pontua a presença do apoio técnico dado pela OIM e pela ACNUR a esse Subcomitê, da participação de convidados que representam órgãos das esferas federal, estadual, distrital e municipal, da Defensoria Pública, do Ministério Público Federal e também da sociedade civil. Todavia, esse informativo coloca a Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), formada por militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, que rotativamente se deslocam das diferentes regiões do país para Roraima e Amazonas para liderar operacionalmente o

⁵⁴⁹ LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida**: migrações internas de venezuelanos no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

⁵⁵⁰ BRASIL. **Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes**. Subcomitê Federal para Interiorização. Brasília, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Guia%20de%20Deslocamento%20Voluntaria%CC%81rio%20de%20Refugiados%20e%20Migrantes%202021-ed2-site.pdf> Acesso em: 13 dez. 2024.

programa como um dos principais atores da estratégia de interiorização⁵⁵¹.

Embora a estratégia apresenta avanços significativos, também enfrenta desafios devido a seu “altíssimo custo de manutenção”, de modo que se torna imprescindível a análise dos recursos ora despendidos na política pública”⁵⁵². Além da disponibilidade de vagas em abrigos e a capacidade das cidades receptoras de absorver os novos residentes. A centralidade do voluntarismo – tanto dos imigrantes quanto das cidades de destino – também pode criar instabilidade, especialmente em regiões onde a infraestrutura pública é limitada. Esses fatores demonstram a necessidade de reforçar a coordenação interinstitucional e garantir a sustentabilidade das políticas de interiorização⁵⁵³.

Diante dos desafios enfrentados pela estratégia de interiorização, especialmente no contexto amazônico, torna-se fundamental analisar como as dinâmicas migratórias se manifestam em estados fronteiriços como o Acre. A localização geográfica estratégica, a fragilidade de parte da infraestrutura pública e a pressão constante pela integração socioeconômica de migrantes evidenciam a necessidade de uma abordagem de governança que articule diferentes níveis institucionais.

⁵⁵¹ LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida**: migrações internas de venezuelanos no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

⁵⁵² TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

⁵⁵³ TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

Capítulo 3

PROPOSTA DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA PARA O ESTADO DO ACRE: GOVERNANÇA MULTINÍVEL, OPERAÇÃO ACOLHIDA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Este capítulo propõe um modelo de acolhimento migratório adaptado às especificidades do Estado do Acre, inspirado nos princípios da Operação Acolhida, mas ajustado às particularidades regionais e fundamentado na governança multinível. Além disso, analisa a Ação Civil Pública nº 1012771-43.2023.4.01.3000⁵⁵⁴, proposta pelo Ministério Público Federal, que pleiteia medidas emergenciais de acolhimento no estado. O objetivo é responder às demandas migratórias da região, promovendo soluções sustentáveis que envolvam diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal — e atores não governamentais, como organizações internacionais e da sociedade civil⁵⁵⁵.

Sob essa perspectiva, argumenta-se que a governança multinível, como aplicada na Operação Acolhida, pode ser adaptada e implementada no Acre, ampliando a capacidade do estado de oferecer respostas inclusivas e colaborativas às demandas migratórias. Além disso, essa adaptação pode fortalecer a posição do Acre como referência na gestão humanitária em âmbito nacional.

O Estado do Acre, em virtude de sua localização fronteiriça com o Peru e a Bolívia, configura-se como uma porta de entrada estratégica para migrantes e refugiados na Amazônia. Isso acontece pelo fato de o estado ser rota de passagem

⁵⁵⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, p. 9 2023.

⁵⁵⁵ O ACNUR enfatiza que a Operação Acolhida é uma abordagem colaborativa bem-sucedida, com a integração de governos e organizações internacionais para atender emergências migratórias. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Relatório de Atividades Brasil 2019**. Brasília: ACNUR, 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/legacy-pdf/RelatorioDeAtividades_2019.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

de migrantes que utilizam a via interoceânica sul sendo palco de crises migratórias contemporâneas que demandam respostas coordenadas e eficazes⁵⁵⁶.

Apesar de sua relevância nesse contexto, a região ainda carece de uma gestão migratória para gerir fluxos migratórios intensos, sobretudo em relação ao acolhimento humanitário, à proteção de direitos e à integração socioeconômica dos migrantes. Nos últimos anos, o Estado do Acre tem enfrentado recorrentes períodos de crises migratórias relacionadas ao processo de interiorização e às limitações para acolhida e assistência humanitária aos migrantes e refugiados das mais variadas nacionalidades que se encontram em condições de extrema vulnerabilidade, inclusive, etnias indígenas⁵⁵⁷. Isso acontece pelo fato de o estado ser rota de passagem de migrantes que utilizam a via interoceânica sul. A ausência de uma política estruturada para o acolhimento compromete a resposta do Estado diante do crescente fluxo migratório.

É importante destacar que este capítulo não tem como objetivo apresentar uma proposta definitiva para a implementação de políticas de acolhimento, visto que a própria Operação Acolhida continua a se adaptar às contingências e necessidades do fluxo migratório. No entanto, busca-se instigar a comunidade científica e os formuladores de políticas públicas a reconhecerem que a União já possui expertise consolidada na gestão migratória, evidenciada pela experiência com migrantes venezuelanos em Roraima. A realocação voluntária de mais de 100.000 migrantes para diversas regiões do Brasil demonstra a capacidade do governo federal de gerir fluxos migratórios de forma eficiente e humanitária, com o apoio de múltiplos atores civis e internacionais envolvidos na Operação Acolhida⁵⁵⁸. Nesse sentido, a

⁵⁵⁶ De acordo com MORAIS; ALVES; BONFANTI, “o estado do Acre desempenha um papel fundamental como corredor de migração internacional, devido à sua localização geográfica entre a Bolívia e o Peru”. MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 24, n. 3, p. 1269-1283, 2020.

⁵⁵⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 9

⁵⁵⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Operação Acolhida atinge marca de 100 mil pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas interiorizadas**. 2023. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/operacao-acolhida-atinge-marca-de-100-mil-pessoas-refugiadas-e-migrantes-venezuelanas-interiorizadas> . Acesso em: 16 jan. 2025.

adoção de um programa semelhante no Acre representaria um avanço significativo na gestão migratória da região.

A pesquisa reforça a importância da teoria da governança multinível, aplicada às especificidades regionais do Acre, como ferramenta essencial para a formulação, implementação e ajuste de políticas migratórias que promovam a dignidade humana dos migrantes involuntários que chegam ao estado. Assim, um modelo inspirado nessa abordagem pode ampliar a capacidade do estado de oferecer respostas mais eficazes e inclusivas, além de consolidar sua relevância na gestão humanitária no Brasil.

3.1 O ACRE COMO CORREDOR MIGRATÓRIO: ENTRADA DE MIGRANTES INTERNACIONAIS NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

Para compreender adequadamente o contexto migratório do Acre, é fundamental analisar de forma concisa os aspectos geográficos e históricos, uma vez que, a localização estratégica e os aspectos históricos do estado influenciam profundamente suas dinâmicas sociais, culturais e econômicas. O Acre, que originalmente parte do território boliviano, foi incorporado ao Brasil em 17 de novembro de 1903, após intensas negociações diplomáticas e conflitos locais, culminando no Tratado de Petrópolis⁵⁵⁹. Esse acordo representou um marco importante, ao consolidar o domínio brasileiro sobre uma região rica em seringais, elemento central na economia da borracha, que impulsionou a ocupação do território e sua integração nacional⁵⁶⁰.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Acre tem uma área territorial de 164.173,4292 km², com uma população estimada em 830.018 habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 5,06 habitantes por quilômetro quadrado⁵⁶¹. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado é

⁵⁵⁹ ALVES, Flávia Lima. O Tratado de Petrópolis: Interiorização do conflito de fronteiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 131-149, 2005.

⁵⁶⁰ TOCANTINS, L. **O Tratado de Petrópolis e a integração do Acre ao Brasil**, 2001

⁵⁶¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2023**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 dez. 2024.

de 0,710, considerado alto, posicionando o Acre como o décimo sexto no ranking nacional e o segundo melhor da região Norte, ficando atrás apenas do Tocantins.⁵⁶² Essa posição reflete avanços significativos em áreas como saúde, educação e renda, ainda que desafios persistam em razão das características socioeconômicas da região.

Do ponto de vista geográfico, o Acre possui uma configuração peculiar. De acordo com o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)⁵⁶³, o estado se estende por 445 km no sentido norte-sul e 809 km de leste a oeste, abrangendo terras de extrema biodiversidade e relevância ambiental. A maior parte de sua fronteira, cerca de 1.572 km (72%), é compartilhada com o Peru, enquanto 611 km (28%) são fronteiras com a Bolívia. Esses limites o conectam diretamente aos departamentos peruanos de Madre de Dios, Ucayali e Loreto, e às províncias bolivianas de Nicolás Suárez e Abuná, no Departamento de Pando⁵⁶⁴.

Além disso, o Acre está inserido em importantes projetos de integração sul-americana, como o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, no Estado de Rondônia, e a construção da rodovia interoceânica, também conhecida como Estrada do Pacífico. Essa rodovia, em particular, desempenhou um papel crucial na formação de um corredor migratório que conectou caribenhos e africanos no eixo América Central-América do Sul, facilitando a entrada no Brasil, especialmente através do território acreano⁵⁶⁵.

⁵⁶² PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2022**. Disponível em: <https://hdr.undp.org/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

⁵⁶³ GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre**. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2020. Disponível em: https://sema.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/COMPLETO-Resumo-Executivo-do-ZEE-Acre-Fase-III_V16_WEB.pdf. Acesso em: 8 Dez. 2024.

⁵⁶⁴ GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre**. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2020. Disponível em: https://sema.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/COMPLETO-Resumo-Executivo-do-ZEE-Acre-Fase-III_V16_WEB.pdf. Acesso em: 8 Dez. 2024

⁵⁶⁵ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXIV, n. 3, p. 1.269, jan./dez. 2020. Disponível em: https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXIV_3/agb_xxiv_3_web/agb_xxiv_3-18.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024.

A maior parte da extensão acreana, 1,572 km (72%), é com o Peru, e o restante, 611 km (38%), com a Bolívia. Assis Brasil, Sena Madureira, Manoel Urbano, Santa Rosa do Purus, Feijó, Jordão, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves e Mâncio Lima são os municípios acreanos limítrofes aos Departamentos peruanos de Madre de Dios, Ucayali e Loreto e, em relação à Bolívia, os municípios de Brasiléia, Epitaciolândia, Xapuri, Capixaba, Plácido de Castro e Acrelândia, além de uma parte de Assis Brasil, formam fronteira com as províncias de Nicolás Suárez e Abuná, no departamento de Pando. Destes, Acrelândia, Plácido de Castro, Capixaba, Epitaciolândia, Brasileia, Assis Brasil e Santa Rosa do Purus estão próximos ou na linha de fronteira destes países⁵⁶⁶.

Adicionalmente, a infraestrutura rodoviária do estado é um elemento estratégico de integração. A BR-317 conecta o Acre a outras regiões do Brasil, ao Peru e à Bolívia, permitindo o escoamento de produtos agrícolas e industriais, além de facilitar a circulação de pessoas. Essa rodovia possibilita, por exemplo, a chegada aos portos peruanos no Pacífico e à cidade de Cobija, na Bolívia, que funciona como um de integração regional, dando acesso às redes rodoviárias bolivianas. Essa conectividade fortalece o papel do Acre como um ponto de interseção na Amazônia ocidental, fomentando relações comerciais e culturais transfronteiriças⁵⁶⁷.

Historicamente, as peculiaridades do Acre também moldaram suas dinâmicas migratórias. Durante o auge do ciclo da borracha, o território atraiu um grande contingente de trabalhadores, destacando-se os do nordeste brasileiro, que fugiam das secas e buscavam melhores oportunidades nos seringais. Euclides da Cunha ao descrever a migração nordestina, destacou "a seca é uma força inexorável que arranca o sertanejo de suas raízes e o lança em busca de um horizonte mais promissor, muitas vezes o conduzindo à floresta, onde ele encontrará novos desafios,

⁵⁶⁶ MACHADO, Lia Osorio; RIBEIRO, Leticia Parente; DO REGO MONTEIRO, Licio Caetano. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru ea Bolívia. **Cuadernos de Geografía**: Revista Colombiana de Geografía, v. 23, n. 2, p. 15-30, 2014.

⁵⁶⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Início das obras do Contorno Rodoviário de Brasiléia e Epitaciolândia é destaque em 2021 no Acre**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/inicio-das-obras-do-contorno-rodoviario-de-brasileia-e-epitaciolandia-e-destaque-em-2021-no-acre> . Acesso em: 25 fev. 2025.

mas também a esperança de redenção⁵⁶⁸. Esse cenário ocasionou uma movimentação populacional determinante na formação da identidade cultural acreana, marcada pela diversidade e pela resistência.

Morais, Alves e Bonfanti ao sintetizarem sobre as questões do Estado do Acre como corredor da migração internacional destacam que o Acre se situa uma faixa de fronteira que foi ocupada por descendentes de diversos povos indígenas e, mais recentemente, por seringueiros vindos do Nordeste brasileiro, além de migrantes provenientes do altiplano, nas áreas da Bolívia e do Peru⁵⁶⁹. Somado a isso, essa estrada permite o escoamento de produtos e a circulação de pessoas, ligando o estado a portos peruanos no Pacífico e à cidade boliviana de Cobija, no Departamento de Pando, que serve como um ponto de acesso a outras estradas bolivianas e redes de transporte na América Latina⁵⁷⁰.

Além de sua localização e conexões geográficas estratégicas, o Acre tem se consolidado como um ponto de convergência para diversos fluxos migratórios, o que tem ocasionado cenários de crise migratória nos últimos anos. A abertura da rodovia Interoceânica, em 2010, que conecta Brasil, Bolívia e Peru através da tríplice fronteira localizada no Acre, transformou a região em uma rota internacional de migração⁵⁷¹. Essa conexão intensificou a entrada de migrantes no Brasil, especialmente, haitianos que buscaram o país em meio ao crescimento econômico e à oferta de empregos no início da década.

⁵⁶⁸ CUNHA, Euclides da. **À margem da história**. São Paulo: Ateliê Editorial, 1909.

⁵⁶⁹ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 24, n. 3, p. 1.269, jan./dez.2020. Disponível em: https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXIV_3/agb_xxiv_3_web/agb_xxiv_3-18.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024

⁵⁷⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (Dnit). **Início das obras do Contorno Rodoviário de Brasília e Epitaciolândia é destaque em 2021 no Acre**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/inicio-das-obras-do-contorno-rodoviario-de-brasileia-e-epitaciolandia-e-destaque-em-2021-no-acre>. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁵⁷¹ GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre**. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2020. Disponível em: https://sema.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/COMPLETO-Resumo-Executivo-do-ZEE-Acre-Fase-III_V16_WEB.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024.

Importa destacar que os haitianos, foram os primeiros a migrarem pela rota da rodovia interoceânica, saíram de um Haiti em crise estrutural e abalado pelo terremoto de janeiro de 2010⁵⁷². Dentre os motivos que justificavam a vinda desses migrantes para o Brasil, destacam-se a presença brasileira no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, o crescimento da economia brasileira no início do século XXI e, as oportunidades de trabalho abertas pela Copa do Mundo de 2014, e, pelas Olimpíadas do Rio de Janeiro, de 2016 e, posteriormente, pela possibilidade de aquisição do visto humanitário, fatores estes que contribuíram para que o Brasil se transformasse em um novo destino desse fluxo⁵⁷³.

Ao chegarem a Assis Brasil, município distante 409 quilômetros de Rio Branco, os haitianos enfrentaram vários obstáculos enquanto esperavam um visto provisório junto à Polícia Federal local. Segundo Mamed, a grande maioria dos migrantes haitianos que chegaram ao Brasil, através da Interoceânica, eram indocumentados e “vítimas das redes compostas por informantes, aliciadores e coíotes”⁵⁷⁴. “Esses agentes eram, em geral, equatorianos, peruanos e brasileiros, incluindo também os próprios haitianos, que atuavam estrategicamente nos diversos países e localidades por onde se estabelecia a rota”⁵⁷⁵.

Em 2011, apenas um ano após o terremoto no Haiti, o Acre registrou a entrada de 1.175 haitianos buscando refúgio⁵⁷⁶. No entanto, a burocracia do

⁵⁷² Deve-se sublinhar que o Haiti, por ser um país já historicamente vulnerável do ponto de vista socioeconômico, ao enfrentar uma catástrofe natural devastadora com o terremoto de 2010, agravou ainda mais a precariedade das condições de vida da população. Em busca de melhores condições e segurança, milhares de haitianos deixaram o país em direção a outras nações, com o Brasil se tornando uma das principais rotas de destino. Essa preferência está relacionada, em parte, à presença das Forças Armadas brasileiras no Haiti no âmbito da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, que ampliou a percepção do Brasil como um país solidário e promissor para oportunidades de trabalho.

⁵⁷³ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXIV, n. 3, p. 1269, jan./dez. 2020.

⁵⁷⁴ MAMED, Letícia Helena. Haitianos no Brasil: da entrada indocumentada pela Amazônia à inserção precarizada no mercado laboral. **Argum**, Vitória, v. 8, n. 3, p. 78-90, set./dez. 2016.

⁵⁷⁵ MAMED, Letícia Helena. Haitianos no Brasil: da entrada indocumentada pela Amazônia à inserção precarizada no mercado laboral. **Argum**, Vitória, v. 8, n. 3, p. 78-90, set./dez. 2016.

⁵⁷⁶ SILVA, Sidney Antonio da. A Amazônia na rota das migrações: o caso dos haitianos e os desafios às políticas públicas. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, v. 8, n. 2, 2015.

processo, somada à falta de infraestrutura nas cidades fronteiriças, levou ao aumento contínuo da população migrante, que se concentrava nos abrigos improvisados, o que tornou um grande desafio aos municípios fronteiriços de Assis Brasil, Brasileia e Epitaciolândia, que, apesar de sua população reduzida e escassez de recursos, tornaram-se os principais pontos de entrada e permanência desses grupos migratórios⁵⁷⁷. Em janeiro de 2011, por exemplo, a pequena cidade de Brasiléia recebeu mais de 500 haitianos, agravando a situação de sobrecarga dos serviços públicos locais⁵⁷⁸. Contudo, a partir de 2015, o agravamento da crise econômica brasileira levou é tido como um dos responsáveis por reverter o movimento migratório, com muitos migrantes optando por deixar o país⁵⁷⁹. Neste sentido, conforme afirmam Moraes, Alves e Bonfanti (2020), além de porta de entrada, o Acre também é a principal rota de saída de imigrantes⁵⁸⁰. Essa dinâmica tornou-se um momento particularmente desafiador para os municípios fronteiriços de Assis Brasil, Brasileia e Epitaciolândia, que, apesar de sua população reduzida e escassez de recursos, tornaram-se os principais pontos de entrada e saída desses grupos migratórios^{581,582}.

A rota migratória pelo Acre também foi utilizada por migrantes de países africanos, como Senegal e Nigéria, que ingressaram no Brasil por meio da fronteira com o Peru. Mas foi em a partir de 2015, que houve um aumento significativo no número de migrantes venezuelanos entrando no Brasil, evidenciando a necessidade

⁵⁷⁷ GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre**. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2020. Disponível em: https://sema.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/COMPLETO-Resumo-Executivo-do-ZEE-Acre-Fase-III_V16_WEB.pdf. Acesso em: 8 jan. 2025.

⁵⁷⁸ SEJUDH – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. **Relatório anual de acolhimento a migrantes no Acre**. Rio Branco: SEJUDH, 2014.

⁵⁷⁹ VIANA, André Rego Viana. In VIANA, André Rego Viana (org.). A midiaticização do refúgio no Brasil (2010-2018). **Refugiados no mercado de trabalho brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 87-106.

⁵⁸⁰ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 24, n. 3, p. 1271-1285, 2020.

⁵⁸¹ BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações sul-sul**. São Paulo: Unicamp, 2018.

⁵⁸² MAMED, Letícia Helena; LIMA, Eurenice Oliveira de. Movimento de trabalhadores haitianos para o Brasil nos últimos cinco anos: a rota de acesso pela Amazônia Sul Ocidental e o acampamento público de imigrantes do Acre. In: BAENINGER, Rosana *et al.* (orgs.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco, p. 113-171, 2016.

de intensificar políticas migratórias para atender às demandas desses grupos, muitos dos quais utilizam o estado como ponto de passagem em seu trajeto pelo país.

Entre os meses de julho e setembro de 2020, um episódio de crise humanitária ganhou destaque na mídia, envolvendo migrantes de diversas nacionalidades, como venezuelanos, colombianos, peruanos, cubanos, indianos, afegãos, tailandeses e tantas pessoas de outras nacionalidades, incluindo crianças e bebês⁵⁸³. Esses migrantes ficaram retidos em condições precárias sobre a ponte que separa o Brasil do Peru, na tríplice fronteira.

Sem poder atravessar para nenhum dos lados devido às restrições impostas pela pandemia da COVID-19⁵⁸⁴, muitos dormiram em barracas improvisadas de lona e utilizavam o rio Acre para se banhar, evidenciando a vulnerabilidade extrema em que se encontravam.

A crise humanitária enfrentada por esses grupos migratórios tem imposto desafios significativos aos serviços públicos do estado, particularmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), "a complexidade dos fluxos migratórios

⁵⁸³ ACNUR. **Fluxos migratórios e crise humanitária na tríplice fronteira Brasil-Peru-Bolívia durante a pandemia da COVID-19**. Brasília: ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 10 de dez. 2024

⁵⁸⁴ Durante a pandemia COVID 19, a situação de precariedade no Acre agravou-se diante da crise global de saúde que tornou ainda mais visível as desigualdades sociais, em termos de renda, gênero, raça e etnia, inclusive a mobilidade humana foi diretamente impactada. Esse contexto evidenciou que nem todas as pessoas desfrutaram do mesmo nível de mobilidade. O prolongamento da crise sanitária e econômica destacou que o confinamento se tornou um privilégio relacionado à classe social e à ocupação, já que muitos trabalhadores precisaram continuar em movimento para garantir a manutenção das atividades essenciais, permitindo que outros permanecessem em casa. No contexto das migrações internacionais, especialmente na tríplice fronteira entre Brasil, Bolívia e Peru, o primeiro momento da pandemia (março a setembro de 2020) foi marcado por severas restrições à mobilidade. O trânsito entre os países foi oficialmente suspenso, com a instalação de barreiras sanitárias nas principais vias de acesso. Essas medidas, embora direcionadas à contenção do coronavírus, resultaram na retenção de migrantes em cidades fronteiriças, agravando sua vulnerabilidade e limitando ainda mais suas possibilidades de deslocamento. DMPF-e - **Diário do Ministério Público Federal Eletrônico**. Caderno Extrajudicial, 191/2023, 9 de outubro de 2023. Portaria MPF/PRAC/GABPR5 n.º 15, de 6 de outubro de 2023. Notícia de Fato n.º 1.10.000.000837/2023-51. Ministério Público Federal. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/diarios-e-boletins/diario-eletronico-dmpf-e/2023/DMPF-EXTRAJUDICIAL-2023-10-10.pdf>>. Acesso em: 8 dez 2024; PIZA, Douglas de Toledo. **Mobilidade Humana e Coronavírus: Mobilidade, confinamento e migração na pandemia**. 2020. Disponível em: <http://www.museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mobilidade-humana-e-coronavirus-mobilidade-confinamento-e-migracao-na-pandemia>. Acesso em: 14 dez. 2020.

no Acre revela a necessidade de articular políticas de acolhimento emergencial e estratégias de integração a médio e longo prazo, considerando as especificidades culturais e socioeconômicas desses migrantes”⁵⁸⁵.

Além disso, o Acre apresenta fragilidades estruturais que tornam o acolhimento desses migrantes ainda mais desafiador. O baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a limitada infraestrutura em algumas áreas urbanas dificultam a capacidade de resposta local. Para Benchimol, "a Amazônia, apesar de sua riqueza natural, tem sido historicamente negligenciada no planejamento nacional, o que se reflete na precariedade de serviços e na dificuldade em lidar com crises humanitárias”⁵⁸⁶.

Em suma, o Acre, com sua localização estratégica, história singular e riqueza ambiental, desempenha um papel crucial na integração regional da Amazônia e nas dinâmicas migratórias da América do Sul. Apesar dos esforços contínuos de diversos setores do Executivo e do Judiciário para garantir os direitos dos migrantes e, ao menos, minimizar as violações a esses direitos, os desafios permanecem. O serviço público no Acre adquiriu experiência significativa ao lidar com as crises migratórias, desenvolvendo habilidades notáveis para enfrentar essa realidade complexa. Entretanto, a gestão desse fenômeno exige mais do que respostas emergenciais: é necessário um planejamento estruturado e contínuo, com articulação interinstitucional e efetividade nas ações implementadas⁵⁸⁷.

Compreender as características do contexto migratório do Acre é essencial para avaliar as interações humanas e os desafios socioeconômicos que permeiam o território. Embora os desafios sejam significativos, o Acre permanece um território de integração, cuja chegada de migrantes pode gerar intercâmbio cultural e dinamização econômica, especialmente nos setores de comércio e serviços. Contudo,

⁵⁸⁵ ACNUR – **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. Relatório sobre Fluxos Migratórios na América do Sul, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/> . Acesso em: 18 dez. 2024.

⁵⁸⁶ BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: desenvolvimento, integração e ecologia. Manaus: Valer, 1992.

⁵⁸⁷ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXIV, n. 3, p. 1269, jan./dez. 2020

equilibrar essas oportunidades com as demandas emergenciais requer políticas públicas de longo prazo, capazes de transformar a migração em um vetor de desenvolvimento para a região.

O contexto histórico, geográfico apresentado evidenciam que as questões migratórias no Acre constituem um desafio permanente. Mesmo diante de movimentos cíclicos de alta e baixa nos fluxos migratórios, a entrada de migrantes no estado tende a se manter como uma constante⁵⁸⁸. Desse modo, para que se tenha avanços significativos neste cenário de contexto migratório, é imperativo enfrentar os desafios atuais da governança migratória no Acre, identificando os principais obstáculos e oportunidades que moldam as políticas e ações destinadas a lidar com essa realidade⁵⁸⁹.

3.2 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO ACRE

A política de gestão migratória no Acre tem enfrentado desafios significativos devido à elevação da onda migratória na região, especialmente em Assis Brasil, Brasileia e Epitaciolândia, localizados na fronteira, e que têm sido pontos de entrada para migrantes provenientes principalmente do Peru e da Bolívia, muitos dos quais buscam atravessar o Brasil rumo a outros países.

Esse cenário complexo foi agravado pela recente decisão do governo do Peru de endurecer suas políticas migratórias. De acordo com uma reportagem divulgada pela BBC internacional,⁵⁹⁰ o Brasil teme nova crise migratória no Estado do Acre após o Governo do Peru anunciar que, com o expirar do prazo atual para solicitação de regularização temporária em outubro, pretende cessar novas

⁵⁸⁸ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXIV, n. 3, p. 1269, jan./dez. 2020

⁵⁸⁹ MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXIV, n. 3, p. 1269, jan./dez. 2020.

⁵⁹⁰ BBC NEWS BRASIL. **Brasil teme nova crise de imigrantes no Acre após Peru e Chile aumentarem controles.** BBC News Brasil, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv234k0y9p1o> . Acesso em: 10 jan. 2025.

regularizações e deportar migrantes indocumentados⁵⁹¹. Essa política mais rígida pode ter consequências significativas para o Acre, visto que esta região é frequentemente utilizada como rota de entrada no país⁵⁹². Além do que, o endurecimento das regras da migração no Peru e Chile, incluindo a militarização das fronteiras desses dois países, contribuem para o aumento de migrantes venezuelanos para o Brasil⁵⁹³.

Diante desse panorama, o governo do Acre criou o Gabinete de Monitoramento de Crise Migratória, que realiza reuniões periódicas para avaliar a situação e planejar ações futuras para controlar o fluxo migratório. Uma das propostas discutidas é a criação de uma política pública permanente de migração, visando manter uma rede de atendimento sempre preparada para lidar com crises migratórias⁵⁹⁴.

Conforme destaca o titular da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Lauro Santos, “o Estado do Acre está fazendo a sua parte para atender as pessoas em vulnerabilidade social, além de manter a integridade dos municípios”⁵⁹⁵.

⁵⁹¹ BBC NEWS BRASIL. **Brasil teme nova crise de imigrantes no Acre após Peru e Chile aumentarem controles.** BBC News Brasil, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv234k0y9p1o> . Acesso em: 10 fev. 2025.

⁵⁹² MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXIV, n. 3, p. 1269, jan./dez. 2020.

⁵⁹³ “Dados da Polícia Federal em Assis Brasil indicam que, em 2020, 572 venezuelanos ingressaram no país por essa rota; em 2021, esse número subiu para 1.862; e, em 2022, alcançou 3.375. Até o início de setembro de 2023, mais 2.706 venezuelanos atravessaram a fronteira nessa região”. CONTILNET NOTÍCIAS. **Na iminência de uma nova crise, Acre já vive como rota migratória há 10 anos.** Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2023/11/na-iminencia-de-uma-nova-crise-acre-ja-vive-como-rota-migratoria-ha-10-anos/> . Acesso em: 10 jan. 2025.

⁵⁹⁴ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Gabinete de Crise Migratória do governo do Acre delibera futuras ações.** Rio Branco: Agência de Notícias do Acre, 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/gabinete-de-crise-migratoria-do-governo-do-acre-delibera-futuras-acoas> . Acesso em: 10 jan. 2025.

⁵⁹⁵ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Gabinete de Crise Migratória do governo do Acre delibera futuras ações.** Rio Branco: Agência de Notícias do Acre, 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/gabinete-de-crise-migratoria-do-governo-do-acre-delibera-futuras-acoas> . Acesso em: 10 jan. 2025.

O estado também tem articulado a prestação de ajuda humanitária por meio da distribuição de insumos e assistência técnica aos municípios. Uma ação importante foi a elaboração de um plano de contingência, documento estratégico que contempla o contexto migratório das fronteiras acreanas, cenários potenciais, acionamento do plano e objetivos operacionais. Esse plano tem sido fundamental para coordenar esforços com o governo federal⁵⁹⁶.

Em novembro de 2023, representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Saúde realizaram visitas às fronteiras e casas de passagem para avaliar a situação migratória e propor soluções em parceria com o governo estadual. Durante essas visitas, levantou-se a necessidade de um novo local para o desenvolvimento de ações e acolhimento em Rio Branco, cuja estrutura atual enfrenta dificuldades operacionais⁵⁹⁷. Com maior domínio do atual cenário migratório, soluções serão desenvolvidas com o estado e demais instituições participantes do gabinete de crise⁵⁹⁸.

Além disso, o governo federal tem prestado apoio ao estado. Em 2021, por exemplo, o secretário nacional de Assistência Social esteve no Acre para avaliar a conjuntura e orientar gestores públicos sobre como minimizar os impactos da crise migratória, especialmente para aqueles migrantes que tentam atravessar a fronteira

⁵⁹⁶ O Gabinete de Crise é composto por diversas instituições estaduais, federais e organizações parceiras, além do Governo do estado. Ele reúne representantes das seguintes entidades: Secretarias Estaduais: Secretaria de Estado de Assistência Social dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres (Seasd), Secretaria de Estado de Governo (Segov), Secretaria de Saúde (Sesacre), Secretaria de Comunicação (Secom), Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), Casa Civil, Defesa Civil, Órgãos Federais e Forças de Segurança: Ministério Público do Acre, Defensoria Pública da União, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar do Acre, 4º Batalhão de Infantaria de Selva (4º BIS), Instituições e Organizações Parceiras: Associação dos Municípios do Acre Conselho Estadual de Assistência Social Regional da Pastoral dos Migrantes (Cáritas) Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) Prefeituras Municipais: Assis Brasil, Rio Branco, Epitaciolândia, Brasileia. Este gabinete atua de forma coordenada para enfrentar situações de crise, buscando soluções rápidas e eficazes em benefício da população.

⁵⁹⁷ BRASIL. Governo Federal atua para resolver questão migratória no Acre. Casa Civil, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/governo-federal-atua-para-resolver-questao-migratoria-no-acre>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁵⁹⁸ BRASIL. Governo Federal atua para resolver questão migratória no Acre. Casa Civil, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/governo-federal-atua-para-resolver-questao-migratoria-no-acre>. Acesso em: 10 fev. 2025.

do Brasil para o Peru, com destino ao México e, posteriormente, aos Estados Unidos⁵⁹⁹.

De forma articulada com outros ministérios, estamos aqui para dialogar com a Secretaria Estadual de Assistência Social, fazer interlocução com o gestor local e procurar auxiliá-los da melhor forma possível, tanto na parte técnica de como utilizar os recursos, quanto nas melhores formas de atuação da assistência social para o enfrentamento desses problemas pontuais.⁶⁰⁰

O Ministério Público do Estado do Acre (MPAC), juntamente com o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU), também tem desempenhado um papel ativo na questão migratória. Essas instituições discutem estratégias e desafios na política migratória do estado, buscando antecipar ações para lidar com possíveis novas crises migratórias, como as ocorridas em 2013 e 2021⁶⁰¹. De acordo com o grupo de Atuação Especial em Contextos Migratórios Gaemig⁶⁰².

Estamos buscando antever alguns processos para que, caso ocorra uma nova crise migratória, o Acre esteja melhor preparado para

⁵⁹⁹ BRASIL. Governo Federal atua para resolver questão migratória no Acre: cerca de 400 imigrantes chegaram no último dia 12 a Assis Brasil, fronteira do Brasil com o Peru, na tentativa de atravessar para o país vizinho. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2025

⁶⁰⁰ BRASIL. Governo Federal atua para resolver questão migratória no Acre: cerca de 400 imigrantes chegaram no último dia 12 a Assis Brasil, fronteira do Brasil com o Peru, na tentativa de atravessar para o país vizinho. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2025

⁶⁰¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (MPAC). MPAC, MPF e DPU discutem estratégias e desafios na política migratória no Acre. Rio Branco: MPAC, 2023. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/mpac-mpf-e-dpu-discutem-estrategias-e-desafios-na-politica-migratoria-no-acre>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁶⁰² O Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) criou o Grupo de Apoio Especial em Contextos Migratórios (Gaemig) com o objetivo de acompanhar, fiscalizar e implementar ações em defesa de migrantes, refugiados e apátridas. A iniciativa busca atuar de forma articulada com o sistema de justiça e organizações da sociedade civil, promovendo a proteção e garantia de direitos dessa população. O Gaemig é coordenado pela procuradora de Justiça Kátia Rejane de Araújo Rodrigues, que também está à frente do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e Cidadania. Além disso, conta com a participação da procuradora de Justiça Patrícia Rêgo e dos promotores de Justiça Juleandro Martins e Pauliane Mezabarba, bem como de membros que atuam nas áreas da saúde e dos direitos humanos, garantindo uma abordagem multidisciplinar para as questões migratórias no estado. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (MPAC). MPAC, MPF e DPU discutem estratégias e desafios na política migratória no Acre. Rio Branco: MPAC, 2023. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/mpac-mpf-e-dpu-discutem-estrategias-e-desafios-na-politica-migratoria-no-acre>. Acesso em: 10 jan. 2025

receber esses imigrantes. Também decidimos que vamos intensificar os diálogos entre as instituições, com base nas informações diárias disponíveis, a fim de definir as medidas que podem ser adotadas pelo MPAC em resposta ao crescimento do fluxo migratório”, destacou a coordenadora do Gaemig.⁶⁰³

A Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apatridia do Acre tem sido um espaço fundamental para a discussão e formulação de políticas públicas voltadas para migrantes, refugiados e apátridas. Durante esses encontros, são debatidos temas essenciais, como igualdade de tratamento, acesso a serviços públicos, inserção socioeconômica, promoção do trabalho decente, enfrentamento a violações de direitos, governança e participação social, regularização migratória e documental, além da valorização da interculturalidade e da diversidade⁶⁰⁴.

A importância dessas iniciativas foi destacada por representantes de organismos internacionais e do Ministério Público. A representante da Organização Internacional para as Migrações (OIM), Socorro Tabosa, ressaltou o compromisso do governo e da sociedade civil do Acre na proteção dos direitos dos migrantes⁶⁰⁵:

O Acre é um estado peculiar. Você percebe e ver claramente o comprometimento, a competência e a articulação das pessoas, tanto do governo quanto da sociedade civil, em torno de buscar a garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes aqui no estado.⁶⁰⁶

⁶⁰³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (MPAC). **Governo publica decreto e institui Comitê de Crise Humanitária para discutir providências relacionadas ao fluxo migratório**. Rio Branco: MPAC, 2023. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁶⁰⁴ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos realiza Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Agência de Notícias do Acre, 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/seasdh-realiza-conferencia-estadual-de-migracoes-refugio-e-apatridia-do-acre/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁶⁰⁵ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos realiza Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Agência de Notícias do Acre, 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/seasdh-realiza-conferencia-estadual-de-migracoes-refugio-e-apatridia-do-acre/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁶⁰⁶ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos realiza Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Agência de Notícias do Acre, 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/seasdh-realiza-conferencia-estadual-de-migracoes-refugio-e-apatridia-do-acre/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

Reforçando essa perspectiva, o subprocurador-geral da República e procurador federal dos Direitos do Cidadão, Carlos Vilhena, destacou a necessidade de ações concretas para garantir a dignidade e a integração dos migrantes no Brasil. “A situação vivenciada por alguns países exige que os outros países abram suas portas e os acolham com toda a liberdade de ficar, permanecer, e de aqui construir suas famílias, realizarem seus sonhos, se tornarem até brasileiros e brasileiras”⁶⁰⁷.

Diante deste cenário, é fato de que as autoridades locais têm demonstrado preocupação em buscar soluções para minimizar a problemática migratória que afeta o Acre, promovendo discussões e ações voltadas ao enfrentamento da crise⁶⁰⁸, o governo estadual intensificou os pedidos de apoio ao governo federal, destacando os desafios do acolhimento humanitário e a necessidade de respostas mais eficazes para lidar com a complexidade dessa questão⁶⁰⁹.

Embora as migrações no Acre sejam um fenômeno constante, com o estado sendo frequentemente utilizado como porta de entrada para migrantes internacionais, a infraestrutura de acolhimento nos municípios requeridos permanece insuficiente para atender às demandas crescentes. Segundo uma ação civil pública, a precariedade das instalações disponíveis reflete a ausência de políticas robustas para o acolhimento humanitário⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos realiza Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Agência de Notícias do Acre, 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/seasdh-realiza-conferencia-estadual-de-migracoes-refugio-e-apatridia-do-acre/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁶⁰⁸ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. Noticiado em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/mdhc-integra-comitativa-paraacolhimento-de-migrantes-no-acre> e <https://agencia.ac.gov.br/acre-recebe-comitativa-interministerial-paradiscutir-crise-migratoria-no-estado/>. Acessos em 17. dez 2024.

⁶⁰⁹ “Além do MDHC, integraram a comitiva representantes dos ministérios da Justiça e Segurança Pública (MJSP), das Relações Exteriores (MRE), da Saúde (MS), do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e da Defesa (MD); da Casa Civil; da Defensoria Pública da União (DPU); da Organização Internacional para as Migrações (OIM); e da Agência da ONU para Refugiados (Acnur)”. Noticiado em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/mdhc-integra-comitativa-paraacolhimento-de-migrantes-no-acre> e <https://agencia.ac.gov.br/acre-recebe-comitativa-interministerial-paradiscutir-crise-migratoria-no-estado/>. Acessos em 17/12/2024.

⁶¹⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 9

Atualmente, a estrutura de acolhimento conta com apenas três pontos principais, todos têm capacidade para atender 50 pessoas. O primeiro é uma casa de passagem que fica em Assis Brasil, o segundo um espaço mobiliado cedido pela Diocese para os municípios de Epiaciolândia⁶¹¹ e Brasileira, mas com prazo de utilização até dezembro de 2023; e por último um abrigo em Rio Branco, com igual capacidade, que não atende às Normas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) devido à má distribuição do espaço, contando com apenas três quartos, uma cozinha e uma pequena área comum⁶¹².

Em novembro de 2023, a situação migratória no Acre tornou-se alarmante. O abrigo de Rio Branco, com capacidade máxima para 50 pessoas, já acolhia 78 migrantes, evidenciando a insuficiência da estrutura disponível⁶¹³. Diante desse cenário, o risco de colapso do sistema era iminente, pois os recursos existentes estavam longe de suprir as necessidades da população migrante.

Nesse contexto, o Acre se destaca como um ponto crítico da governança migratória, enfrentando desafios como a falta de infraestrutura adequada, a necessidade de maior coordenação entre diferentes níveis de governança e a escassez de recursos para atender à crescente demanda⁶¹⁴. Diante da crise migratória, o município de Epiaciolândia decretou situação de emergência humanitária (Decreto n. 132/2023).

Para mitigar os impactos, uma nova casa de acolhida foi improvisada em um hotel da cidade, onde atualmente estão abrigados 168 migrantes, enquanto outros

⁶¹¹ Prefeitura de Epiaciolândia informou que mantém junto com Brasileira uma casa de apoio que está superlotada. Capacidade do local é para 50 pessoas e atualmente tem 80. Acre tem três casas de acolhimento em cidades de fronteira com Peru e Bolívia. G1. Cidade de fronteira no AC declara situação de emergência humanitária devido ao fluxo de migrantes. 7 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2023/11/07/cidade-de-fronteira-no-ac-declara-situacao-de-emergencia-humanitaria-devido-ao-fluxo-de-migrantes.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2025

⁶¹² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023

⁶¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023

⁶¹⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023

88 encontram-se no abrigo provisório da Igreja Católica⁶¹⁵. Além disso, a prefeitura criou um gabinete de crise, composto por diversos setores, para monitorar a situação em tempo real. Esse grupo acompanha tanto os migrantes que já estão na fronteira quanto aqueles que chegam com frequência, buscando estratégias para enfrentar os desafios da crise humanitária⁶¹⁶.

Diante do atual cenário migratório no Acre, a Operação Acolhida se apresenta como um modelo potencial para a implementação de políticas migratórias mais eficientes e coordenadas. A experiência da Operação Acolhida no Brasil demonstra a importância da articulação entre diferentes níveis de governo e organizações internacionais na proteção dos direitos dos migrantes. Nesse sentido, a próxima seção analisará a relação entre a Operação Acolhida, a governança migratória e os direitos humanos, destacando os desafios e perspectivas para uma proteção multinível eficaz.

3.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA, GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA PROTEÇÃO MULTINÍVEL

Esta pesquisa chega ao seu último capítulo, mas é fundamental retomar os capítulos iniciais para consolidar a relação entre a teoria da governança multinível, os direitos humanos e a Operação Acolhida. Essa abordagem fornecerá uma base teórica interligada, essencial para entender as dinâmicas da governança migratória, com foco no Estado do Acre. No capítulo 1, especificamente no item 1.3, explorou-se a teoria da governança multinível como um modelo analítico para a estrutura de governança das migrações. Essa teoria é fundamentada em três princípios essenciais que devem ser considerados ao caracterizar um contexto governamental como multinível⁶¹⁷.

⁶¹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

⁶¹⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000**, com pedido de tutela de urgência. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

⁶¹⁷ CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (org.). **Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU**. London: Routledge, 2022. p. 219-230.

Embora, a migração internacional seja, por natureza, transnacional e as políticas migratórias dos estados sejam interdependentes, de forma que “não existe uma Organização das Nações Unidas para as Migrações nem um regime internacional de migração, e os Estados soberanos mantêm um grau significativo de autonomia na determinação das suas políticas de migração (tradução nossa)”⁶¹⁸.

Conforme ressalta Betts Alexander não há uma Organização das Nações Unidas (ONU) específica para migração e tampouco um regime internacional abrangente sobre o tema. Dessa forma, os estados soberanos mantêm um grau significativo de autonomia na definição de suas políticas migratórias, as quais se subdividem em diferentes categorias, como “low-skilled labour migration, high-skilled labour migration, irregular migration”⁶¹⁹.

Nesse contexto Newland ressalta que “[...] governos cedem parte de sua soberania a um nível superior de autoridade – organizações internacionais -, que governa suas ações de maneira análoga à forma como uma autoridade federal governa seus estados, estabelecendo regras e monitorando ações”⁶²⁰ (tradução nossa). Esse modelo pode incentivar os estados a agir de maneira mais eficaz, uma vez que suas políticas passam a ser supervisionadas externamente⁶²¹, promovendo maior cooperação e comprometimento na governança migratória.

Por outro lado, a governança de baixo para cima não busca regular os estados da mesma forma que estes regulam seus cidadãos, mas sim abordar

⁶¹⁸ “There is no UN Migration Organization and no international migration regime, and sovereign states retain a significant degree of autonomy in determining their migration policies”. Tradução livre, BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p.1

⁶¹⁹ “migração laboral pouco qualificada, migração laboral altamente qualificada, migração irregular” BETTS, Alexander. Tradução livre. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p.5

⁶²⁰ “governments cede some part of their sovereignty to a higher level of authority, which governs their actions in a manner analogous to the way that a federal authority governs its component states or provinces. That is, the supranational authority makes rules, constrains actions, monitors compliance, and sanctions defiance NEWLAND, Kathleen. **The global governance of international migrants: mechanisms, processes and institutions**. United States: Migration Policy Institute, 2005. p. 334.

⁶²¹ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024

questões e desafios comuns decorrentes da globalização⁶²². No entanto, devido à ausência de acordos e normas vinculantes, as discussões sobre deveres, responsabilidades e problemas compartilhados tendem a ocorrer em um espaço menos institucionalizado e mais informal⁶²³.

Em segundo lugar, há a necessidade de desafiar hierarquias formais verticais centradas no estado, promovendo a atuação interdependente dos diversos atores envolvidos, em contraposição a uma governança unilateral⁶²⁴. No caso da Operação Acolhida, evidencia-se uma interdependência evidente entre diversas instâncias governamentais, que atuam em conjunto, ou seja, parcerias com organizações não governamentais (ONGs) e organizações internacionais⁶²⁵. Essa cooperação reflete a necessidade de cooperação para enfrentar os complexos desafios associados à migração⁶²⁶.

O terceiro princípio enfatiza a existência de diferentes graus de barganha e negociação entre os atores que compõem esse cenário, buscando conectar diferentes agentes públicos e privados na busca de soluções para uma questão política específica. Assim, “a governação da migração internacional é altamente fragmentada e carece de um quadro institucional coerente”⁶²⁷ (tradução

⁶²² NEWLAND, Kathleen. **The global governance of international migrants**: mechanisms, processes and institutions. United States: Migration Policy Institute, p. 3, 2005. Disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

⁶²³ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024

⁶²⁴ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

⁶²⁵ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

⁶²⁶ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

⁶²⁷ “International migration governance is highly fragmented and lacks a coherent institutional framework”. BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 5, 2011.

nossa). A governança multinível, portanto, revela-se fundamental para a formulação de políticas migratórias inclusivas e eficazes⁶²⁸.

No capítulo 2, foram abordados os principais tratados internacionais que fundamentam a governança migratória, ressaltando a importância dos direitos humanos no contexto das migrações.

1. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): reconhece direitos fundamentais aplicáveis a todas as pessoas, incluindo migrantes.
2. Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967): define o conceito de refugiado e seus direitos.
3. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (1990): amplia garantias específicas para trabalhadores migrantes.
4. Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (2018): estabelece princípios para uma governança migratória internacional mais cooperativa

A relevância desse capítulo para a tese reside no fato de que tais instrumentos demonstram a evolução da governança migratória e a necessidade de adoção de políticas humanitárias que garantam a proteção dos direitos humanos dos migrantes. Portanto, “governança da migração é fundamentalmente moldada pela dinâmica de poder entre estados e intervenientes não estatais”⁶²⁹ (tradução nossa). Além disso, evidencia-se que a governança migratória é, por essência, multinível, pois envolve diferentes atores e esferas de poder, desde organismos internacionais e estados nacionais até governos locais e organizações da sociedade civil⁶³⁰.

⁶²⁸ NEWLAND, Kathleen. **The global governance of international migrants: mechanisms, processes and institutions**. United States: Migration Policy Institute, p. 3, 2005. Disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

⁶²⁹ “Migration governance is fundamentally shaped by power dynamics between states and non-state actors”. BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, p.7, 2011.

⁶³⁰ CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (orgs.). **Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU**. London: Routledge, p. 219-230, 2022.

O Brasil, enquanto signatário de tratados internacionais sobre refúgio, como a Convenção de Genebra de 1951 (regulamentada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961)⁶³¹, além da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (regulamentada pelo decreto 678)⁶³², tem a obrigação de garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes e refugiados. Para que a governança multinível seja eficaz na promoção desses direitos, faz-se necessária a existência de instrumentos normativos e institucionais adequados. Nesse sentido, a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)⁶³³, sancionada em 24 de maio de 2017, representou um avanço significativo ao substituir o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e ao estabelecer princípios baseados na igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros⁶³⁴.

A governança migratória no Brasil também se estrutura a partir da atuação de diversos atores políticos e sociais, incluindo organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais de migrantes e representantes dos Três Poderes, sendo as principais organizações da sociedade civil envolvidas na assistência ao migrante no Brasil a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC), a Missão Paz e o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS)⁶³⁵.

⁶³¹ BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 16 de abril de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 abr. 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

⁶³² BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 22 set. 2024.

⁶³³ Regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.

⁶³⁴ COSTA, Leonardo Valois; NEGRÃO, Armando de Souza. Os princípios fundamentais e norteadores dos direitos à cidadania brasileira - sob a ótica da Lei Federal 13.445/2017 – Lei de Migração. **Revista Acadêmica Online**, v. 5, n. 29, 2019. Disponível em: <https://www.revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/687>. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁶³⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Visões do Contexto Migratório no Brasil**. Brasília: OIM / Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_brasil_V OLUME1.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025

Dentre os princípios que orientam a governança multinível, destaca-se o federalismo, que apresenta as seguintes características no Brasil: a) constitui um dos fundamentos essenciais da Constituição Federal de 1988; o modelo confere autonomia relativa aos estados e municípios, permitindo-lhes formular políticas migratórias adaptadas às suas realidades específicas; apresenta divisão de competências entre a União, os 26 estados federados, o Distrito Federal e os municípios, com três instâncias de poder: i) o Executivo, responsável pela implementação das políticas governamentais; ii) o Legislativo, encarregado da elaboração das leis; iii) o Judiciário, incumbido da aplicação das normas^{636, 637}.

Nesse contexto, a teoria da governança multinível se mostra essencial para compreender como diferentes esferas do governo devem interagir na formulação e implementação de políticas migratórias⁶³⁸.

Essa estrutura influencia diretamente a governança multinível no contexto migratório, sobretudo na execução de estratégias de acolhimento e interiorização de migrantes e refugiados. Entretanto, sua implementação ainda enfrenta desafios significativos, como a escassez de recursos financeiros e a burocracia administrativa, fatores que podem comprometer a efetividade das ações de proteção aos migrantes.

Diante desse cenário, torna-se essencial analisar como o modelo de governança multinível pode ser aprimorado para garantir uma resposta mais eficiente e humanizada à questão migratória no Acre. A análise das dinâmicas migratórias no Acre está alinhada com os princípios subjacentes à Operação Acolhida, considerada um modelo estruturado e inovador para o enfrentamento da questão migratória no

⁶³⁶ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 49-65, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yJv4JHqyV65vcjb/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁶³⁷ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

⁶³⁸ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

Brasil. Por este viés, diversos especialistas apontam o programa “Operação Acolhida” (ou similar) é a principal alternativa apontada para o Acre lidar com a problemática⁶³⁹.

Contudo, para que essas políticas sejam eficazes e sustentáveis, é imprescindível que haja um maior engajamento do governo federal, garantindo recursos e suporte técnico para sua implementação⁶⁴⁰. Não se pode ignorar que desafios significativos surgem na implementação da Operação Acolhida no Acre, como a falta de recursos adequados, a escassez de infraestrutura local, e a necessidade de coordenação eficiente entre os diferentes níveis de governo e as organizações não governamentais (ONGs).

Todavia, a governança colaborativa é crucial para integrar as diretrizes da Operação Acolhida, especialmente no que diz respeito à interiorização dos migrantes, à preservação dos direitos humanos e à mitigação dos impactos locais⁶⁴¹. Porém, para que esse modelo tenha sucesso, será necessário superar obstáculos como a resistência local, a falta de uma estratégia integrada e a escassez de investimentos em serviços públicos essenciais para os migrantes.

Além disso, a perspectiva multinível é reforçada pelos princípios estabelecidos pelo Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, adotado pelas Nações Unidas em 2018, que preconizam a solidariedade e o compartilhamento de responsabilidades entre países e regiões⁶⁴².

A implementação de políticas migratórias no Acre deve alinhar-se aos princípios da governança multinível, promovendo soluções que respeitem a complexidade regional e assegurem a integração socioeconômica dos migrantes.

⁶³⁹ CONTILNET NOTÍCIAS. **Na iminência de uma nova crise, o Acre já vive como rota migratória há 10 anos.** Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2023/11/na-iminencia-de-uma-nova-crise-acre-ja-vive-como-rota-migratoria-ha-10-anos/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁶⁴⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023

⁶⁴¹ CONTILNET NOTÍCIAS. **Na iminência de uma nova crise, o Acre já vive como rota migratória há 10 anos.** Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2023/11/na-iminencia-de-uma-nova-crise-acre-ja-vive-como-rota-migratoria-ha-10-anos/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

⁶⁴² ONU. **Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. 2018.** Disponível em: <https://www.un.org/migration>. Acesso em: 11 jan. 2025.

Essa abordagem exige o fortalecimento da cooperação interinstitucional e o desenvolvimento de políticas públicas que contemplem tanto as necessidades emergenciais quanto as perspectivas de longo prazo.

Esses instrumentos internacionais representam marcos importantes para a proteção da população migrante e refugiada e fornecem subsídios para a governança migratória global⁶⁴³. No entanto, um dos principais desafios é a fragmentação das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e atores não governamentais, o que pode comprometer a eficácia das respostas e a integração dos migrantes nas comunidades locais.

A governança migratória, no cenário atual, transcende a administração estatal tradicional e exige um equilíbrio entre garantias individuais e a gestão cooperativa dos fluxos migratórios internacionais. Isso é particularmente relevante no caso da Operação Acolhida, onde a coordenação entre diferentes esferas de governo e organismos internacionais é essencial para garantir a proteção dos direitos dos migrantes e uma gestão eficaz dos fluxos migratórios.

Sendo assim, a relação entre indivíduos, organizações e instituições desempenha um papel fundamental na governança migratória, como apontado na literatura:

Different mechanisms operate at the individual, organizational, and institutional levels, but the outcomes at all of these levels are clearly interrelated. Institutional arrangements largely determine organizations' opportunities and scope for action, and they may exert significant influence on how immigrant organizations develop and orient themselves. Institutions and organizations, in turn, together create the structure of opportunities and limitations for individuals. Conversely, individuals may mobilize to change the landscape of organizations and may even contribute to significant changes in general institutional arrangements. In view of the uneven distribution of

⁶⁴³ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

power and resources noted above, such examples are scarce but they are not nonexistent.⁶⁴⁴

Por fim, conforme destaca Betts, a fragmentação das responsabilidades pode levar à ineficácia das respostas institucionais, comprometendo a assistência e a integração dos migrantes⁶⁴⁵, além de conflitos geopolíticos comprometem as políticas de migração⁶⁴⁶, corroborando a complexidade da governança multinível. É imperativo, portanto, que os diferentes atores envolvidos na governança migratória no Brasil e no Acre trabalhem de maneira coordenada para superar esses desafios e garantir uma proteção eficaz aos migrantes e refugiados.

3.4 PROPOSTA DE MODELO MULTINÍVEL E ADAPTATIVO PARA O ESTADO DO ACRE

Para dar suporte prático à aplicação da teoria multinível no Estado do Acre, será utilizada como referência a Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000⁶⁴⁷, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), que evidencia a complexidade das crises migratórias enfrentadas pela região e a necessidade de um modelo adaptativo e colaborativo de governança⁶⁴⁸, além da integração da Operação Acolhida como modelo adaptado para o Acre.

⁶⁴⁴ “Diferentes mecanismos operam nos níveis individual, organizacional e institucional, mas os resultados em todos esses níveis estão claramente inter-relacionados. Os arranjos institucionais determinam amplamente as oportunidades e o escopo de ação das organizações, e podem exercer influência significativa sobre como as organizações de imigrantes se desenvolvem e se orientam. Instituições e organizações, por sua vez, criam juntas a estrutura de oportunidades e limitações para os indivíduos. Por outro lado, os indivíduos podem se mobilizar para mudar o cenário das organizações e podem até contribuir para mudanças significativas nos arranjos institucionais gerais. Em vista da distribuição desigual de poder e recursos observada acima, tais exemplos são escassos, mas não são inexistentes”. Tradução Livre. GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca; PENNINX, Rinus. Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors. **Nature**, 2016.

⁶⁴⁵ BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

⁶⁴⁶ FAKHOURY, Tamirace. Multi-level governance and migration politics in the Arab world: The case of Syria’s displacement. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1310-1326, 2019.

⁶⁴⁷ Para facilitar a leitura e evitar repetições, ao longo do texto, a Ação Civil Pública (ACP) n.º 1012771-43.2023.4.01.3000 será referida apenas como "ACP". Essa simplificação busca manter a fluidez do texto sem prejuízo ao entendimento.

⁶⁴⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

3.4.1 Criação de um Comitê Estadual de Governança

Inicialmente, a criação de um comitê Estadual de Governança Migratória, inspirado nas recomendações da ACP, ressalta a necessidade de articulação contínua entre os entes federativos e a sociedade civil⁶⁴⁹. Esse comitê atuaria como um espaço de articulação e coordenação entre os níveis federal, estadual e municipal, reunindo também atores não governamentais, como organizações da sociedade civil, organismos internacionais (como ACNUR e OIM) e representantes das comunidades migrantes.

Por este viés, teríamos a transição de uma governança centralizada para uma estrutura onde outros níveis (estaduais, municipais e supranacionais) e atores não governamentais desempenham papéis ativos na gestão migratória é um caminho desafiador. Esta definição vai ao encontro da Organização Internacional para as Migrações (OIM), que compreende governança migratória como:

[...estruturas combinadas de normas, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacionais, nacionais, regionais e internacionais) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando os direitos, responsabilidades e promoção da cooperação internacional...].⁶⁵⁰

Neste sentido, a proposta do comitê reflete o conceito de governança multinível (MLG) ao destacar a capacidade de atores de diversos setores e níveis administrativos para compor espaço de discussão, coordenação e gestão de problemas de ordem comum, no caso específico das questões migratórias. Essa visão contrasta com a abordagem tradicional do liberal intergovernamentalismo, que se concentra apenas nos níveis nacional e supranacional, ignorando a relevância do nível subnacional. O comitê seria responsável por:

⁶⁴⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

⁶⁵⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Governança Migratória Local: Ferramentas e Métodos.** Brasília: OIM, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Governan%C3%A7a%20Migrat%C3%B3ria%20Local%20-%20Ferramentas%20e%20M%C3%A9todos.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

- a) Planejar estratégias integradas de acolhimento, proteção e integração socioeconômica dos migrantes;
- b) Monitorar fluxos migratórios e crises emergentes;
- c) Promover a capacitação técnica de agentes públicos e organizações envolvidas na gestão migratória.

A presença de organismos como o ACNUR e a OIM, situados no nível supranacional, ilustra essa complexidade. De acordo com a ACP, esses organismos, além da Diocese de Rio Branco, têm desempenhado papel crucial ao ceder espaços temporários para abrigar migrantes, diante da omissão dos entes federativos⁶⁵¹.

Esse modelo desafia a hierarquia vertical ao descentralizar a tomada de decisões sobre políticas migratórias, promovendo uma interdependência entre atores públicos e não públicos em um arranjo cooperativo. Além disso, reconhece a necessidade de negociação e barganha entre os diferentes níveis de governança, criando um ambiente flexível e adaptável às demandas migratórias do Estado do Acre⁶⁵². Além disso:

La cooperación internacional debe aprovechar las potencialidades de los procesos migratorios para buscar caminos por los que favorecer el desarrollo local y comunitario y la suma de esfuerzos hacia procesos de progreso más amplios.⁶⁵³

Dessa forma, a governança migratória no Estado do Acre se configura como um processo dinâmico e multifacetado, no qual a colaboração entre diferentes níveis de governo e a participação de atores não estatais se tornam essenciais. A valorização da interdependência e da negociação permite a construção de políticas mais inclusivas e eficazes, alinhadas tanto às necessidades regionais quanto aos

⁶⁵¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

⁶⁵² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

⁶⁵³ “A cooperación internacional deve aprovechar las potencialidades dos procesos migratorios para buscar caminos que favoreçam o desenvolvimento local e comunitário e a soma de esforços em direção a processos de progresso mais amplos”. Tradução livre. ATIENZA, Jaime. **La crisis del desarrollo y las migraciones**. DG Inmigración, La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación, p. 13-52, 2005.

desafios globais da migração. Assim, ao integrar esforços nacionais e internacionais, cria-se um ambiente mais propício para a proteção dos direitos dos migrantes e para o desenvolvimento sustentável das comunidades envolvidas.

3.4.2 Centros de Referência para Migrantes e Refugiados (CRMR)

A implementação de Centros de Referência para Migrantes e Refugiados (CRMR) em cidades estratégicas, como Brasileia, Assis Brasil e Rio Branco, é coerente com a necessidade de infraestrutura robusta para acolhimento. Conforme a ACP, a atual situação é crítica, com "um abrigo em Assis Brasil para 50 pessoas, outro espaço cedido provisoriamente pela Diocese compartilhado entre Epitaciolândia e Brasileia, e um abrigo na capital Rio Branco, todos com capacidade insuficiente e já operando acima do limite"⁶⁵⁴.

Os CRMR, além de promoverem o acolhimento emergencial, precisam de forma integrada e articulada com o poder público e a sociedade civil, assumir um papel de centro de integração para que seja possível garantir "Políticas inclusivas e sensíveis aos imigrantes em antidiscriminação, educação, emprego, proteção social, habitação, meio ambiente e serviços de saúde"⁶⁵⁵ (tradução nossa). De forma direta ou indireta, a garantia da proteção dos direitos dos imigrantes pode contribuir com o próprio desenvolvimento local e de transformação social, pois, "o migrante é o centro de um conjunto de redes transnacionais com capacidade de ligar culturas, línguas, identidades e formas de comportamento político, econômico e social"⁶⁵⁶ (tradução nossa).

⁶⁵⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

⁶⁵⁵ "Políticas integradoras y sensibles a los inmigrantes en materia de antidiscriminación, educación, empleo, protección social, alojamiento, medioambiente y servicios de salud". BUSTAMANTE, Pía Vergara. Políticas migratorias para el acceso a la salud de los inmigrantes en Chile. In: PALOMERA, Adriana; HERRERA, Simón (org.). **Migraciones y desplazamientos forzados: Nuevas aproximaciones y contribuciones al estudio de la migración contemporánea.** Santiago de Chile: Ariadna Ediciones, 2021.

⁶⁵⁶ "“el migrante es el centro de un conjunto de redes transnacionales con capacidad de vincular culturas, lenguas, identidades y formas de comportamientos políticos, económicos y Sociales”. ALTAMIRANO, Teófilo. **Migración, remesas y desarrollo en tiempos de crisis.** Lima: PUCP, 2009.

O Estado do Acre, por ser uma área propensa à entrada de migrantes, deve conhecer experiências de êxito em outros continentes para que faça uma gestão de migrantes satisfatória, como é o caso de Marrocos que adotou como política migratória o fortalecendo as capacidades e o treinamento de funcionários em cada estado envolvido para melhor responder a cada um deles⁶⁵⁷.

Por ser um estado com localização privilegiada, o Acre pode ser um local de destino e modelo na gestão migratória desde que se adquira experiência na formulação de iniciativas destinadas a garantir o respeito pelos direitos do migrante e prepare a sociedade civil para ser solidária pragmática⁶⁵⁸.

Todavia, há desafios concretos a serem enfrentados pelos CRMR e que devem ser levados em conta na formulação das políticas para migrantes do estado. Para Nuria Belloso Martín:

Los problemas y dificultades que más frecuentemente son citados por los informes de las Comunidades Autónomas españolas son: dificultades en identificar a los niños, pues no conocen o no quieren informar sobre su nombre, edad o filiación; dificultades en adaptarse a las medidas que les proporcionan las Administraciones siendo frecuentes los casos de intentos de fuga de los centros a los que han sido remitidos; algunos de estos niños protagonizan episodios de conflictividad o agresividad tanto cuando están en la calle como cuando son internados; la degradación física o psíquica de los que están en la calle dificulta establecer con ellos un plan de trabajo; inadaptación de los recursos disponibles a las necesidades de este colectivo; conflicto de lealtades a culturas diferentes derivando en rechazo y antagonismo con respecto a ambas.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ KLINGELSCMITT, Nicolas Antoine Claude. Undocumented Migration Dynamics from West Africa to Europe. In: GONZÁLEZ, Celeste Cedillo; OCAMPO, Julieta Espín. **Human Displacement from a Global South Perspective: Migration Dynamics in Latin America, Africa and the Middle East**, 2021. p. 77-99.

⁶⁵⁸ GONZÁLEZ, Celeste Cedillo; OCAMPO, Julieta Espín. **Human displacement from a global south perspective: Migration Dynamics in Latin America, Africa and the Middle East**. 1. ed. Heidelberg: Palgrave Macmillan, 2021.

⁶⁵⁹ “Os problemas e dificuldades mais citados pelos relatórios das Comunidades Autónomas espanholas são: dificuldades na identificação das crianças, uma vez que não sabem ou não querem informar sobre o seu nome, idade ou filiação; dificuldades de adaptação às medidas previstas pelas Administrações, com casos frequentes de tentativas de fuga dos centros para os quais foram encaminhados; algumas dessas crianças estão envolvidas em episódios de conflito ou agressividade

Adicionalmente, Amanda Osorio Ângulo, após analisar albergues de acolhida temporária, propõe o estabelecimento de parcerias públicas e privadas para a sustentabilidade dos abrigos, incluindo a capacitação de agentes para lidar com grupos vulneráveis, ou seja, deficientes, LGBT e, sobretudo, evitar práticas de violência contra mulher, crianças e LGBT⁶⁶⁰.

Uma experiência bem-sucedida no México, o programa Art Walk, que visa promover a divulgação de artes visuais, voltadas para a afirmação cultural e social dos migrantes, culminando na atração turística, e no estabelecimento de redes de amizades⁶⁶¹, pode ser adaptada às condições do Acre de modo a promover uma maior e melhor inclusão e valorização dos migrantes.

Uma ação importante é elaborar cartilhas com as principais orientações aos migrantes, seus direitos e deveres, em língua portuguesa e espanhol⁶⁶².

Ao tratar da questão da saúde e migração de venezuelanos no Peru, Juan Arroyo, Michiyo Iwami e Leslie López propõem uma série de medidas que podem ser estendidas ao contexto acreano, entre as quais:

[... fomentar la coordinación entre países para establecer acuerdos de responsabilidad compartida en materia de ayuda humanitaria y administración temporal de campos o albergues de refugiados; facilitar la inserción laboral del inmigrante como un factor que contribuye al aumento de la productividad del país; Las empresas privadas, por su parte, no deben abusar del extranjero, por lo que es necesario reforzar la fiscalización gubernamental en materia laboral. Asimismo, la

tanto na rua quanto quando estão internadas; a degradação física ou psicológica de quem está na rua dificulta o estabelecimento de um plano de trabalho com eles; inadequação dos recursos disponíveis às necessidades desse grupo; Conflito leal a diferentes culturas, resultando em rejeição e antagonismo em relação a ambas". Tradução livre. MARTÍN, Nuria Belloso. Inmigrantes y mediación intercultural. **Justicia, migración y derecho**, v. 296, p. 127, 2004.

⁶⁶⁰ ANGULO, Amanda Osorio. Albergues de acogida temporal: factores de riesgo para la salud en contexto de migración venezolana. In: Blouin, Cécile. **Después De la llegaDa**: realidades de la migración venezolana. Lima: Themis, 2019. p. 173-193.

⁶⁶¹ ZAVALA, Erika Cecilia Montoya ZAZUETA, Mirian Nava. **Migración de retorno en América Latina**: una visión multidisciplinaria. 1 ed. Sinaloa: Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, 2015.

⁶⁶² VÁSQUEZ, Tania; BUSSE, Erika; IZAGUIRRE, Lorena. **Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010**. Documento de Trabajo n.º 217. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2015.

población migrante debe acceder a empleos y conseguir ascensos sin discriminación por su origen étnico y/o nacionalidade; Se necesita una política comunicacional en cada país que pre cise a la población mediante campañas de sensibilización que los inmigrantes son ciudadanos en estado de vulnerabilidad y necesitan ayuda; Es fundamental regularizar el estatus migratorio de los inmigrantes venezolanos e inmigrantes en general para que participen con mayor vitalidad en la vida política, económica, social y cultural del país; Es necesario darle importancia a los problemas de salud de los migrantes identificados en la construcción del perfil sanitario de la población migrante, atendiendo aquellos que requieren una adaptación específica o una especial atención, como las ITS, el VIH/sida, las vacunas y la tuberculosis, entre otras dolencias...].⁶⁶³

Neste sentido, para que se efetive uma governança migratória global e local inclusiva, faz-se necessário que se estruture uma relação de coordenação entre países para estabelecer acordos de responsabilidade compartilhada, garantindo tanto a assistência humanitária quanto a gestão adequada de espaços de acolhimento.

No nível global, a implementação de políticas migratórias deve estar alinhada a princípios de solidariedade internacional e respeito aos direitos humanos, enquanto, no nível local, é essencial que os governos regionais e municipais desenvolvam mecanismos eficazes para a integração dos migrantes. Além disso, campanhas de sensibilização são fundamentais para informar as sociedades de acolhida sobre a vulnerabilidade dos migrantes e a necessidade de apoio social. Uma governança migratória eficaz deve articular políticas que garantam a dignidade, a

⁶⁶³ "[...] fomentar a coordenação entre países para estabelecer acordos de responsabilidade compartilhada em matéria de ajuda humanitária e administração temporária de campos ou abrigos de refugiados; facilitar a inserção laboral do imigrante como um fator que contribui para o aumento da produtividade do país; as empresas privadas, por sua vez, não devem abusar do estrangeiro, sendo necessário reforçar a fiscalização governamental em matéria trabalhista. Além disso, a população migrante deve ter acesso a empregos e conseguir promoções sem discriminação por sua origem étnica e/ou nacionalidade; É necessária uma política de comunicação em cada país que esclareça a população, através de campanhas de sensibilização, que os imigrantes são cidadãos em estado de vulnerabilidade e necessitam de ajuda; É fundamental regularizar o status migratório dos imigrantes venezuelanos e imigrantes em geral para que participem com maior vitalidade na vida política, econômica, social e cultural do país; É necessário dar importância aos problemas de saúde dos migrantes identificados na construção do perfil sanitário da população migrante, atendendo àqueles que requerem uma adaptação específica ou uma atenção especial, como as ISTs, o HIV/aids, as vacinas e a tuberculose, entre outras doenças...]". Tradução livre. ARROYO, Juan; IWAMI, Michiyo; LÓPEZ, Leslie. **Salud y migración: cómo el sistema peruano ha atendido a los venezolanos**. Fondo Editorial de la PUCP, 2022.

proteção e a integração dos migrantes, promovendo sociedades mais justas e equitativas. Dessa forma, a sinergia entre os diferentes níveis de governança fortalece a capacidade de resposta aos desafios migratórios, assegurando a inclusão socioeconômica e o respeito aos direitos dos migrantes em escala global e local.

3.4.3 Interiorização Adaptada ao Contexto Regional

Desenvolver um programa de interiorização específico para o Acre é uma necessidade urgente, especialmente considerando as condições precárias descritas na ACP n. 1012771-43.2023.4.01.3000, que relata a total insuficiência dos abrigos atualmente existentes, com Rio Branco, Brasileia e Epitaciolândia operando acima de suas capacidades máximas⁶⁶⁴. Diferentemente do modelo implementado em Roraima, que prioriza deslocamentos interestaduais, no Acre, o foco inicial seria a integração regional, promovendo a inclusão socioeconômica em municípios com maior capacidade de absorção.

A Operação Acolhida serve como inspiração nesse sentido, com seu sistema bem-sucedido de interiorização e acolhimento coordenado. Entretanto, o contexto do Acre demanda adaptações: ao invés de uma estratégia interestadual, a prioridade deve ser a redistribuição equilibrada dentro do próprio estado, considerando a infraestrutura limitada e as dificuldades logísticas⁶⁶⁵. Para especialistas, é necessário um planejamento detalhado:

Todo ello exige que nuestra mirada sobre la inmigración atienda a la complejidad: exige paciencia para conocer la realidad migratoria, sin sustituirla por el estereotipo que mejor conviene a nuestros intereses en la relación que supone ese proceso y que tiene al menos tres tipos de actores: los de las sociedades de origen, los de las sociedades de destino y los propios inmigrantes.⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p.10.

⁶⁶⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p.12

⁶⁶⁶ "Tudo isso exige que nossa visão da imigração leve em conta sua complexidade: exige paciência para entender a realidade da migração, sem substituí-la pelo estereótipo que melhor atende aos

Além disso, a ACP destaca que "a ausência de articulação entre União, estados e municípios gera a sobrecarga do sistema migratório local, impedindo soluções eficientes e duradouras para o acolhimento e a interiorização de migrantes vulneráveis⁶⁶⁷". O programa adaptado deve, portanto, promover uma integração intermunicipal planejada, com incentivos para a inclusão socioeconômica em cidades de maior potencial econômico, como Rio Branco.

Estratégias de redistribuição dos migrantes podem ser estabelecidas, de acordo com suas competências e habilidades, visando atender setores específicos, através da concessão de autorizações para trabalho temporário, sem perder de vista a concessão de incentivos das remessas para os seus países de origem⁶⁶⁸. Portanto:

La movilidad internacional de trabajadores altamente cualificados se ha convertido hoy en día en una cuestión política importante, y se está avanzando en la formulación de medidas migratorias orientadas a facilitar la movilidad de estos trabajadores para que tanto los países de destino como los de origen salgan beneficiados. Entre los instrumentos políticos considerados destacan el codesarrollo, la migración selectiva y la migración temporal.⁶⁶⁹

nossos interesses na relação que esse processo implica e que tem pelo menos três tipos de atores: os das sociedades de origem, os das sociedades de destino e os próprios imigrantes". Tradução livre. MARTÍN, Javier Lucas. Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración. In: **Justicia, migración y derecho**. Dykinson, p. 15-54, 2004.

⁶⁶⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023. p.12.

⁶⁶⁸ GARCÍA-FALCES, Nieves Zúñiga. Por una visión global de migraciones. In: GARCÍA-FALCES, Nieves Zúñiga (org.). **La Migración: Un camino entre el desarrollo y la cooperación**. Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2005.

⁶⁶⁹ "A mobilidade internacional de trabalhadores altamente qualificados tornou-se agora uma questão política importante, e estão a ser feitos progressos na formulação de medidas migratórias destinadas a facilitar a mobilidade destes trabalhadores, de modo a que tanto os países de destino como os de origem beneficiem. Entre os instrumentos de política considerados, destacam-se o codesenvolvimento, a migração seletiva e a migração temporária". Tradução livre. SØRENSEN, Ninna Nyberg; VAN HEAR, Nicholas; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **El nexó entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas**. Informe FUHEM de políticas sociales, p. 105-146, 2006.

Para que haja interiorização eficaz é necessária uma articulação entre países levando em conta uma análise pormenorizada da soberania, da ética migratória, mas, colocando acima de tudo, a dignidade da pessoa humana⁶⁷⁰.

3.4.4 Participação da Sociedade Civil e Organismos Internacionais

Incentivar parcerias com ONGs, igrejas, universidades e organismos internacionais para o desenvolvimento de programas de integração socioeconômica. Nessa esteira:

The implementation of this migration policy is based on the coordination between state authorities, local state administration bodies, and self-governments and it assumes a wide involvement of non-governmental actors developing activities in this area.⁶⁷¹

Pilar Uriarte e Leonardo Fossatti sustentam que:

The insertion of international organizations in programs of direct assistance to migrant populations, through initiatives built outside the local context, led to strong transformations in the modes of operation of civil society organizations. One of the characteristics of these responses was the allocation of economic resources for the implementation of assistance programs in various areas: food security, health, housing, documentation, access to the labor market, and border monitoring. Relatively few civil society organizations were then demanded for the implementation of these programs, having to adapt their former operations to formally execute allocated resources.⁶⁷²

⁶⁷⁰ MARTÍN, Laura Miraut. Introducción: Problemas pendientes de la migración en un mundo dividido. In: **Justicia, migración y derecho**. Dykinson, 2004. p. 7-14.

⁶⁷¹ “A implementação desta política de migração é baseada na coordenação entre autoridades estaduais, órgãos da administração estadual local e autogovernos e pressupõe um amplo envolvimento de atores não governamentais desenvolvendo atividades nesta área”. Tradução livre. LAFLEUR, Jean-Michel; VINTILA, Daniela. **Migration and social protection in Europe and beyond (volume 1)**: Comparing access to welfare entitlements. Nature: Springer, 2020.

⁶⁷² “A inserção de organizações internacionais em programas de assistência direta a populações migrantes, por meio de iniciativas construídas fora do contexto local, levou a fortes transformações nos modos de operação das organizações da sociedade civil. Uma das características dessas respostas foi a alocação de recursos econômicos para a implementação de programas de assistência em diversas áreas: segurança alimentar, saúde, moradia, documentação, acesso ao mercado de trabalho e monitoramento de fronteiras. Relativamente poucas organizações da sociedade civil foram

A ACP cita a atuação da Diocese de Rio Branco, que cedeu temporariamente espaço para abrigar migrantes, evidenciando o potencial dessas parcerias em contextos críticos⁶⁷³. Essas iniciativas poderiam incluir:

- a) Capacitação profissional para migrantes;
- b) Promoção de microcrédito e empreendedorismo;
- c) Campanhas de sensibilização da sociedade local para reduzir preconceitos e promover a convivência pacífica.
- d) O fortalecimento de tais parcerias também é essencial para preencher lacunas deixadas pela atuação insuficiente dos entes federativos.⁶⁷⁴

Além disso, conforme preceitua Baron e Gomez, é imprescindível considerar o uso de tecnologias de informação na promoção dos direitos, da justiça e inclusão social dos imigrantes, oportunizando-os a manterem suas identidades e práticas culturais⁶⁷⁵. Com isso, a governança multinível pode ser robustecida pela utilização de tecnologias da informação à disposição dos imigrantes, e não apenas por políticas tradicionais.

Não podemos deixar de olvidar que na Operação Acolhida, a participação ativa de instituições como a Cáritas e o ACNUR foi crucial para oferecer assistência humanitária. No Acre, a Diocese de Rio Branco já desempenha um papel

então demandadas para a implementação desses programas, tendo que adaptar suas antigas operações para executar formalmente os recursos alocados”. Tradução livre. URIARTE, Pilar; FOSSATTI, Leonardo. Emerging from Crisis: Transformations in Uruguayan Migration Management of Venezuelan Migration. In: **Crises and Migration: Critical Perspectives from Latin America**. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 63-79.

⁶⁷³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 9.

⁶⁷⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 15.

⁶⁷⁵ BARON, Luis Fernando; GOMEZ, Ricardo. Living in the Limits: Migration and Information Practices of Undocumented Latino Migrants. In: CHOUDRIE, Jyoti; ISLAM, M. Sirajul; WAHID, Fathul; BASS, Julian M.; PRIYATMA, Johanes Eja. (org.). **Information and Communication Technologies for Development**. ICT4D 2017. IFIP Advances in Information and Communication Technology, vol 504. Springer, Cham. https://doi-org.ez103.periodicos.capes.gov.br/10.1007/978-3-319-59111-7_13.

semelhante, como aponta a ACP, ao ceder temporariamente espaço para abrigar migrantes⁶⁷⁶.

Organizações ou redes de imigrantes podem ser extremamente úteis para ajudá-los a encontrar emprego e a se integrarem economicamente através da criação de empresas para oferecimento de mão de obra ou de uma segunda língua⁶⁷⁷.

O fortalecimento dessas parcerias, ajustadas ao contexto do Acre, pode replicar parcialmente o sucesso da articulação promovida pela Operação Acolhida, mas deve respeitar as especificidades locais, como a maior dispersão dos fluxos migratórios⁶⁷⁸.

McKenzie e Yang citam exemplos em outros países que podem ser devidamente ajustados e aplicados à realidade brasileira, isto é, programas que possibilitam a integração econômica e social de migrantes e, desse modo, possam se adaptar melhor ao novo local de habitação, tornando-os mais produtivos e aceitos pela sociedade. Portanto, para eles:

A number of destination countries offer public programs designed to facilitate the economic and social integration of immigrants. In some cases these are voluntary, while in others they are compulsory for certain groups of migrants such as asylum-seekers or migrants receiving welfare benefits.⁶⁷⁹

Para os referidos autores, os programas oferecem cursos de idioma, apoio para que eles encontrem empregos, além de informações acerca das leis

⁶⁷⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 9.

⁶⁷⁷ DAYTON-JOHNSON, Jeff et al. **Gaining from migration: Towards a new mobility system.** 2007.

⁶⁷⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência.** Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023. p. 15.

⁶⁷⁹ “Vários países de destino oferecem programas públicos projetados para facilitar a integração econômica e social de imigrantes. Em alguns casos, estes são voluntários, enquanto em outros são obrigatórios para certos grupos de migrantes, como solicitantes de asilo ou migrantes que recebem benefícios assistenciais”. Tradução livre. MCKENZIE, David; YANG, Dean. Evidence on policies to increase the development impacts of international migration. **The World Bank Research Observer, Oxford**, v. 30, n. 2, p. 1-38, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkv001>

do país e da sua cultura a fim de permitir-lhes encontrar empregos com bons salários levando a adquirem bem estar social⁶⁸⁰.

3.4.5 Sistemas de Monitoramento e Dados

Criar um sistema de monitoramento e coleta de dados migratórios, integrando informações de fronteiras, municípios e organizações parceiras, visto que a ausência de dados organizados e padronizados dificulta a gestão eficaz das políticas públicas migratórias. A ACP aponta que a "falta de padronização dos instrumentos de registro e acompanhamento não permite garantir um mínimo padrão de qualidade, sistematização e visualização das informações, a fim da tomada de decisão⁶⁸¹".

Na Operação Acolhida, um sistema integrado permitiu monitorar fluxos migratórios e otimizar a redistribuição dos migrantes para outros estados. No Acre, a ACP aponta que "a falta de padronização nos registros compromete a visualização das informações essenciais para decisões estratégicas"⁶⁸².

Propõe-se, então, a criação de um sistema integrado de monitoramento que reúna informações das fronteiras, municípios e organizações parceiras. Esses dados seriam fundamentais para prever crises, otimizar o acolhimento e ajustar políticas públicas de acordo com a realidade migratória.

Reuniões periódicas e promoção de seminários para discutir a análise de dados migratórios, além da discussão de leis internacionais de migração permitem constituir uma base sólida para o ordenamento das políticas de migração⁶⁸³.

Conforme Teófilo Altamirano Rua:

⁶⁸⁰ MCKENZIE, David; YANG, Dean. Evidence on policies to increase the development impacts of international migration. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 30, n. 2, p. 1-38, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkv001>.

⁶⁸¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 14

⁶⁸² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 14

⁶⁸³ NATALIA, Caicedo Camacho; FREIER, Luisa Feline; CAMACHO, Natalia Caicedo (org.).In: **Voluntary and Forced Migration in Latin America**. McGill-Queen's University Press, 2022.

En el proceso de investigación, los mismos actores afectados deben ser partícipes y colaborar con información sobre sus esperanzas, expectativas, frustraciones y alegrías, a la vez que se evita tomarlos solo como objetos de estudio, de lástima o como obstáculos para el desarrollo.⁶⁸⁴

3.4.6 Financiamento e Sustentabilidade

Conforme o documento Tonga Migration & Sustainable Development Policy, é importante compreender a migração, seus aspectos políticos e sociais, para que seja possível constituir uma base para a formulação de políticas sustentáveis e⁶⁸⁵ direcionadas.

No nosso caso, inicialmente, é de grande valia destacar que, para garantir a viabilidade do modelo proposto, é necessário criar um fundo estadual específico para gestão migratória, financiado por recursos federais, estaduais e parcerias internacionais. Nas palavras de Stephen Castles:

Un sistema más equitativo de gestión migratoria, que busque un punto de coincidencia entre los intereses de todos los involucrados, tiene más probabilidades de generar resultados sostenibles. A la larga es la mejor manera de evitar la explotación, los abusos y los conflictos. Podría argumentarse entonces que la reforma de las políticas migratorias actuará en el largo plazo en beneficio de todos. Sin embargo, esto sólo puede ocurrir si existe una genuina disposición de reducir la desigualdad global y actuar por una mayor democracia y participación en el gobierno global.⁶⁸⁶

⁶⁸⁴ “No processo de pesquisa, os próprios atores afetados devem participar e colaborar com informações sobre suas esperanças, expectativas, frustrações e alegrias, evitando tomá-las apenas como objetos de estudo, pena ou obstáculos ao desenvolvimento”. Tradução livre. RÚA, Teófilo Altamirano. **Refugiados ambientales**: cambio climático y migración forzada. Fondo Editorial de la PUCP, 2024.

⁶⁸⁵ **TONGA**. Migration and Sustainable Development Policy. Nuku'alofa: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: <https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd1481/files/appeal/documents/Tonga%20Migration%20and%20Sustainable%20Development%20Policy.pdf>. Acesso em: 09/01/2025.

⁶⁸⁶ “Um sistema mais equitativo de gestão da migração, que busca um terreno comum entre os interesses de todos os envolvidos, tem maior probabilidade de gerar resultados sustentáveis. A longo prazo, é a melhor maneira de evitar exploração, abuso e conflito. Pode-se então argumentar que a reforma da política de imigração funcionará a longo prazo para o benefício de todos. No entanto, isso

A ACP ressalta a "inércia da União em fazer repasses regulares para garantir a manutenção de abrigos e assistência adequada⁶⁸⁷". A Operação Acolhida contou com repasses federais regulares, algo que a ACP aponta como inexistente atualmente no Acre, deixando os municípios em situação insustentável. A gestão transparente desse fundo, com auditorias regulares e prestação de contas, é crucial para manter a credibilidade e assegurar a continuidade das ações.

Ademais, é de extrema relevância o estabelecimento de parcerias público privadas (PPP) haja vista ser essencial para diminuir o gasto público, pois as políticas de migração são dispendiosas para a administração pública, bem como ser úteis para implementação de assistência em períodos emergenciais⁶⁸⁸.

A comparação com a Operação Acolhida evidencia a necessidade de adaptação das boas práticas implementadas em Roraima ao contexto singular do Acre. Por exemplo, o estabelecimento de um programa de financiamento seria necessário não apenas para manter os abrigos em funcionamento, mas também propiciar o desenvolvimento de programas que pudessem subsidiar a inserção do estrangeiro no mercado de trabalho, inclusive, levando-o à prática do empreendedorismo⁶⁸⁹, tendo em vista que o "conjunto de prácticas que interesa a los gestores políticos son las inversiones e iniciativas empresariales de los migrantes"⁶⁹⁰.

Nesse sentido, Latcheva e Herzog-Punzenberger destacam que:

só pode acontecer se houver uma vontade genuína de reduzir a desigualdade global e agir por uma maior democracia e participação na governança global". Tradução livre. CASTLES, Stephen. **Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias**. Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, p. 33-66, 2006.

⁶⁸⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.p. 13

⁶⁸⁸ DESIDERIO, Maria Vincenza. **Policies to support immigrant entrepreneurship**. Washington, DC: Migration Policy Institute and Transatlantic Council on Migration, p. 1-24, 2014.

⁶⁸⁹ DABIĆ, M., VLAČIĆ, B., Paul, J., Dana, L. P., SAHASRANAMAM, S., & GLINKA, B. . Immigrant entrepreneurship: A review and research agenda. **Journal of Business Research**, v. 113, p. 25-38, 2020.

⁶⁹⁰ SØRENSEN, Ninna Nyberg; VAN HEAR, Nicholas; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **El nexó entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas**. F. Vidal, Informe FUHEM de políticas sociales, p. 105-146, 2006.

In academic, socio-political and public discourse, gainful employment is considered the main factor for ensuring opportunities of societal participation and avoiding poverty. Accordingly, discontinuous employment trajectories (e.g. phases of unemployment or sick leaves) and de-qualification processes lead to increased poverty risks. Analysis shows that discontinuity of labour market participation is not primarily influenced by immigrants' individual characteristics or their ethnic background, but more so by structural features and the dynamics of the labour market to which immigrant workers are more sharply exposed.⁶⁹¹

Dessa maneira, por serem mais vulneráveis economicamente e dependentes do assistencialismo governamental, são cruciais políticas estratégicas que garantam a autonomia econômica dos migrantes, como microcréditos, qualificação profissional e incentivos fiscais, tanto para que possam ter suas empresas, como para empresas que os contratem, o que impactará na economia local e na sociedade como um todo, já que terão uma participação ativa nos locais que os acolhem.

Em vista disso, a implementação de uma estrutura de financiamento eficiente direcionada à execução de pesquisas e de desenvolvimento voltadas à temática da migração a longo prazo, e de assistência técnica de curta duração, são essenciais para subsidiar políticas públicas e novos projetos, já que “só podemos entender melhor a migração quando entendemos melhor as causas profundas dessa migração”⁶⁹² (tradução nossa).

⁶⁹¹ “No discurso acadêmico, sociopolítico e público, o emprego remunerado é considerado o principal fator para garantir oportunidades de participação social e evitar a pobreza. Consequentemente, trajetórias de emprego descontínuas (por exemplo, fases de desemprego ou licenças médicas) e processos de desqualificação levam a maiores riscos de pobreza. A análise mostra que a descontinuidade da participação no mercado de trabalho não é influenciada principalmente pelas características individuais dos imigrantes ou por sua origem étnica, mas mais pelas características estruturais e pela dinâmica do mercado de trabalho às quais os trabalhadores imigrantes estão mais fortemente expostos”. Tradução livre. HERZOG-PUNZENBERGER, Barbara; Rossalina Latcheva. *Integration trajectories: A mixed method approach*. In: WINGENS, Matthias; WINDZIO, Michael; VALK, Helga de; AYBEK, Can (org.). **A life-course perspective on migration and integration**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2011. p. 121-142.

⁶⁹² “we can only understand migration better when we understand the root causes of this migration better”. POZZO, R.; BOUBTANE, R.; D’ALBIS, H.; TONEGUTTI, R. G.; PARAVATI, C. *A Future Agenda for Migration Studies*. In: **Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity**. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 483-500.

A partir dessa análise, a proposta de governança multinível se consolida como uma solução viável e inovadora, capaz de atender às especificidades locais e fortalecer a capacidade do estado em lidar com fluxos migratórios de forma organizada.

Logo, é necessário estabelecer um planejamento estratégico eficiente e de longo prazo baseado em pesquisas científicas e em experiências práticas cujos resultados sejam diagnósticos precisos a partir dos quais possam ser formuladas políticas eficazes para lidar com casos de emergências migratórias, e em casos de crises, e que subsidiem a distribuição dos recursos financeiros e, portanto, busquem evitar ao máximo evitar projetos malsucedidos.

Para Chiarello:

Uno de los elementos indispensables para la definición, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones es el diagnóstico de los elementos vinculados a los procesos migratorios y sus impactos en las sociedades de origen, tránsito y destino. El desconocimiento de los mismos genera, en muchos casos, políticas públicas inadecuadas o ineficientes para la recepción e integración de las poblaciones migrantes.⁶⁹³

Dessa maneira, torna-se evidente que a questão migratória no Acre necessita de uma solução efetiva, capaz de responder às demandas da sociedade, dos migrantes e de todos os povos que chegam ao Acre. Em síntese, a proposta desta tese não busca esgotar as possibilidades de abordagem do tema, mas sim demonstrar, com base na ação civil pública⁶⁹⁴, a urgência dessa demanda para a sociedade acreana.

⁶⁹³ “Um dos elementos essenciais para a definição, implementação e avaliação de políticas públicas sobre migração é o diagnóstico dos elementos vinculados aos processos migratórios e seus impactos nas sociedades de origem, trânsito e destino. O desconhecimento dessas questões muitas vezes leva a políticas públicas inadequadas ou ineficientes para o acolhimento e integração das populações migrantes”. Tradução livre. CHIARELLO, Leonir Mario (org.). **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. Nueva York: Scalabrini International Migration Network, 2011.

⁶⁹⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

Importa sublinhar que a proposta desta tese se destaca pela sua relevância e impacto social, ao propor um modelo de governança migratória baseado na experiência da Operação Acolhida, adaptado às especificidades do Estado do Acre. Em um cenário de fluxos migratórios intensos e crescentes desafios humanitários, é essencial a formulação de um modelo de gestão que integre diferentes níveis de governo e atores sociais para garantir um acolhimento eficaz e digno aos migrantes.

Acrescenta-se que a Operação Acolhida, reconhecida internacionalmente como uma resposta inovadora à crise migratória venezuelana no Brasil, serve como base para uma estratégia que pode ser expandida e adaptada ao contexto acreano. A localização geopolítica do Acre, como rota de entrada de migrantes provenientes do Peru e da Bolívia, exige soluções estruturadas e coordenadas que garantam não apenas o acolhimento imediato, mas também a inserção socioeconômica desses grupos.

O modelo proposto nesta pesquisa se baseia na governança multinível, promovendo uma gestão integrada que envolve os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), bem como organizações internacionais, sociedade civil e setor privado. Dessa forma, busca-se não apenas aliviar a sobrecarga de estados fronteiriços, como ocorreu em Roraima, mas também criar um sistema replicável que possa ser aplicado em outras regiões do país com características semelhantes.

É importante destacar que a proposta também enfatiza a necessidade de regulamentação do status migratório, acesso a direitos fundamentais como saúde e educação, e iniciativas de empregabilidade que promovam a autonomia dos migrantes. Além disso, destaca a importância de campanhas de sensibilização para combater a xenofobia e reforçar o papel positivo dos migrantes no desenvolvimento local e nacional.

Assim, o modelo de governança migratória proposto nesta tese representa uma solução inovadora e pragmática para os desafios enfrentados pelo Acre e pelo Brasil no acolhimento de populações migrantes. Sua implementação pode fortalecer a posição do estado como referência na gestão humanitária, consolidando

um novo paradigma de governança inclusiva, eficiente e fundamentada nos direitos humanos e na dignidade dos migrantes involuntários. Além disso, considera a dupla função do Acre no contexto migratório: tanto como destino final para aqueles que buscam oportunidades de integração na região quanto como ponto de passagem para migrantes em trânsito rumo a outras partes do Brasil ou mesmo a países vizinhos.

CONCLUSÕES

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar o papel da Operação Acolhida como modelo resolutivo para a construção de uma governança migratória multinível no Estado do Acre, à luz da realidade vivenciada pelos migrantes involuntários.

Na introdução desta tese, formulou-se uma hipótese central que orientou toda a investigação, sendo confirmada pelas análises desenvolvidas ao longo do trabalho. Tal hipótese sustenta que a aplicação de um modelo de Governança Multinível, articulado às diretrizes da Operação Acolhida e adaptado às especificidades do Estado do Acre, constitui uma estratégia viável e necessária para garantir a dignidade dos migrantes involuntários, assim como fortalecer as políticas públicas migratórias regionais.

Neste aspecto, identificou-se que a Teoria das Migrações Multinível pode auxiliar na promoção dos direitos dos migrantes involuntários ao integrar diferentes níveis de governança. No capítulo 1 foi realizada a análise da referida hipótese a fim de ratificá-la por meio do exame da Governança como normas e práticas que lidam com problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais e que refletem desafios de ordem transnacional e, conseqüentemente, exigem a participação cooperativa de diversos agentes, como governos, organizações internacionais, ONGs, empresas e a sociedade civil.

Destacou-se que as questões que envolvem a governança migratória não podem ser vistas como uma ação isolada do estado, mas sim como uma articulação complexa de atores que, em conjunto, devem buscar soluções para a proteção e integração dos migrantes. De acordo com a Teoria da Governança Multinível, as decisões voltadas às políticas migratórias devem ser formuladas e implementadas por meio de redes de cooperação entre diferentes níveis de poder, sejam locais, nacionais, regionais ou globais.

Esta teoria destaca que problemas globais, como as migrações involuntárias, não podem ser resolvidos exclusivamente no nível internacional. Ao contrário, os níveis subnacionais e regionais têm um papel crucial na formulação e execução dessas políticas. Como base para essa análise, foram utilizadas as formulações propostas por Marks, Hooghe e Piattoni entre outros autores que oferecem uma compreensão mais precisa do papel dos diferentes níveis de governança. Além disso, diversas pesquisas demonstram que essas teorias podem ser aplicadas à gestão das migrações e incorporadas ao contexto brasileiro.

No âmbito das políticas migratórias nacionais e regionais, observa-se que, enquanto os estados buscam estabelecer diretrizes para o controle dos fluxos migratórios, são as cidades que efetivamente absorvem esses fluxos⁶⁹⁵ e, além do mais, lidam diretamente com suas consequências. As cidades não apenas recebem os migrantes, mas também se encarregam com questões concretas, como moradia, acesso a serviços públicos, empregabilidade e integração social. Dessa forma, a governança migratória não pode ser concebida apenas como um fenômeno global ou nacional, pois sua efetividade depende da atuação coordenada entre diferentes níveis de governo e instituições regionais.

Deste modo, as cidades configuram-se como atores centrais na governança global da migração, não apenas por sua proximidade à realidade local, mas também por sua crescente capacidade de articular diferentes escalas de poder e implementar soluções inovadoras. Além disso, os municípios têm se tornado protagonistas na formulação de políticas migratórias ao estabelecer redes de cooperação internacional, compartilhar boas práticas e desenvolver iniciativas autônomas que influenciam diretamente a experiência dos migrantes.

Esse protagonismo evidencia que a governança migratória eficaz não se limita à esfera nacional, mas se estrutura de forma descentralizada e colaborativa, permitindo maior representatividade e eficiência na gestão dos fluxos migratórios.

⁶⁹⁵ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

No contexto brasileiro, os desafios migratórios demandam abordagens inovadoras e integradas, tornando a governança multinível um elemento essencial para enfrentar essas questões. A migração involuntária, em especial, exige políticas que descentralizem o poder decisório, promovam a interdependência entre os diversos segmentos da sociedade, públicos, privados, paraestatais e não governamentais e fortaleçam redes organizacionais capazes de oferecer respostas céleres e humanizadas. Assim, a governança multinível não apenas amplia a capacidade de resposta às migrações, mas também fortalece o papel dos municípios como espaços estratégicos para a construção de políticas migratórias mais eficazes e inclusivas.

Essa análise foi reforçada no capítulo 2 onde foram discorridos fundamentos éticos e legais que orientam a governança migratória. Essa abordagem permitiu um tratamento linear e lógico do tema, proporcionando uma compreensão das questões envolvidas. Além disso, analisar os fundamentos éticos e legais que orientam a Governança Migratória foi essencial para entender como os direitos humanos dos migrantes involuntários podem ser efetivados de maneira eficaz a partir da governança migratória internacional.

A governança migratória é uma questão central no cenário global, impulsionada por fluxos migratórios cada vez mais intensos e diversificados, causados por conflitos, crises humanitárias, mudanças climáticas e desigualdades socioeconômicas. Nos últimos anos, a crescente complexidade dos fluxos migratórios globais e os desafios associados ao movimento de pessoas entre fronteiras têm impulsionado a necessidade de uma governança mais eficaz e colaborativa da migração. Em resposta a essas dinâmicas, iniciativas internacionais têm buscado equilibrar a proteção dos direitos humanos com a implementação de políticas migratórias eficientes.

Neste contexto, as questões de governança migratória global influenciam diretamente a forma como as normas e estruturas organizacionais

regulamentam e facilitam as respostas dos estados e de outros atores envolvidos⁶⁹⁶. Dessa forma, marcos legais e instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos desempenham um papel crucial ao garantir que diferentes agentes cooperem de maneira coordenada, promovendo soluções mais eficazes e sustentáveis.

A interdependência entre os diversos atores envolvidos na temática migratória reforça a necessidade de mecanismos de coordenação eficientes para estruturar respostas duradouras. Um exemplo significativo nesse sentido é o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, considerado uma das iniciativas mais abrangentes e inovadoras na governança migratória. Esse pacto representa um marco global ao estabelecer princípios e compromissos para a cooperação entre os estados, promovendo políticas baseadas nos direitos humanos. Entre seus principais objetivos, destacam-se a promoção da integração dos migrantes, a garantia de seus direitos fundamentais e o combate ao tráfico de pessoas.

Além de fomentar a cooperação internacional, o Pacto Global busca enfrentar a crescente complexidade das migrações contemporâneas, abordando não apenas aspectos humanitários, mas também questões políticas, econômicas e de segurança. Diante da ausência de um mecanismo global eficaz para regular os fluxos migratórios, o Pacto visa estabelecer diretrizes que permitam um gerenciamento mais ordenado, seguro e regular dos movimentos populacionais. Dessa forma, reforça a necessidade de uma governança migratória pautada na solidariedade internacional e na proteção da dignidade humana.

Foi igualmente constatado o fato de que as migrações involuntárias ou forçadas são temáticas desafiadoras da contemporaneidade, inserindo-se no centro das discussões da política global e demandando respostas eficazes em diversos níveis de governança. Neste sentido, nos últimos anos, o crescente aumento do fluxo de migrações involuntárias no Brasil tem chamado atenção das autoridades, dos

⁶⁹⁶ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

pesquisadores e da comunidade acadêmica, uma vez que estas migrações resultaram da instabilidade política e institucional que os seus países de origem enfrentam e, conseqüentemente, trazem aos países receptores a necessidade de desenvolver uma governança migratória adaptativa e integrada que articule os âmbitos local, nacional e internacional, promovendo soluções efetivas para atender às demandas geradas.

Não se pode deixar de olvidar que a questão migratória, particularmente no contexto das migrações involuntárias, muitas vezes, é decorrente de conflitos, crises humanitárias ou questões ambientais, e refletem a instabilidade política e institucional dos países de origem, mas também pressionam os estados receptores a desenvolverem políticas alinhadas aos princípios de cooperação internacional e proteção aos Direitos Humanos.

No contexto das migrações involuntárias os desafios ultrapassam a mera acolhida, exigindo uma governança multinível que seja cooperativa, inclusiva e centrada na dignidade humana. Para sustentar essa análise foi adotado no capítulo 2 uma abordagem interdisciplinar valendo-se das contribuições teóricas de Stephen Castles e Alexander Bett que investigaram as causas estruturais das migrações forçadas e seus desdobramentos nas sociedades de destino.

Ademais, os conceitos de modernidade líquida e a análise da relação entre "estranhos" e sociedades receptoras discutidos por Zygmunt Bauman permitiram uma reflexão profícua para compreender as implicações sociais e culturais do fenômeno migratório.

Por esta perspectiva, confirmou-se que a atual política de migração adotada no Brasil está alinhada, em parte, aos princípios dos Direitos Humanos, mas ainda enfrenta desafios práticos para garantir plenamente os direitos dos migrantes involuntários.

Nota-se um esforço normativo para fortalecer o Brasil como um país receptivo aos fluxos migratórios, o que se evidencia na Lei n.º 13.445/2017 (Lei de Migração), que substituiu o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980) e estabeleceu um marco legal mais humanitário e alinhado aos compromissos internacionais

assumidos pelo Brasil. A Lei de Migração prevê princípios como a acolhida humanitária, a não criminalização da migração e a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros. Além disso, o Decreto n.º 9.199/2017, que regulamenta essa lei, detalha procedimentos para a concessão de visto humanitário e a regularização migratória.

Contudo, a implementação da política migratória exige esforços coordenados entre a União, que detém a competência para normatizar a migração, os estados e municípios, que desempenham papel fundamental na integração dos migrantes, garantindo seu acesso aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal. Assim, para que o Brasil consolide sua posição como país acolhedor e efetivamente protetor dos direitos dos migrantes involuntários, é imprescindível o aprimoramento da governança migratória com políticas públicas eficazes que assegurem não apenas a entrada dos migrantes, mas também sua plena integração à sociedade brasileira.

Também foi analisado se o tema relacionado à Operação Acolhida se adaptada às necessidades de estados com intenso fluxo migratório, como o Acre, ou se possa fundamentar a política migratória brasileira de modo a garantir os direitos dos migrantes involuntários. Com base nesta hipótese o terceiro capítulo analisou a Operação Acolhida a partir de sua manifestação no processo de interiorização dos migrantes involuntários. Dado o amplo escopo dessa operação, que abrange diversas frentes de atuação, como ordenamento de fronteiras, acolhimento, interiorização, entre outros, este trabalho não pretende examinar exaustivamente todos os seus aspectos.

Percebeu-se que a Operação Acolhida é reconhecida por ser uma resposta inovadora e articulada, e exemplifica como a governança multinível pode ser aplicada na gestão de crises migratórias. Sua estrutura organizacional, que envolve múltiplos níveis de governo – federal, estadual e municipal –, além de organizações internacionais e atores da sociedade civil, reflete uma abordagem colaborativa e multissetorial. Essa dinâmica se alinha aos princípios de solidariedade internacional e direitos humanos, evidenciando, ao mesmo tempo, a interdependência e os desafios de coordenação entre diferentes esferas de poder.

Nesse contexto, esse programa de acolhimento, especificamente em relação ao processo de interiorização, emergiu como uma estratégia central para aliviar a sobrecarga sobre o Estado de Roraima e promover a inserção dos migrantes em diferentes localidades do país, além de estabelecer um precedente positivo para a coordenação de grandes fluxos migratórios com destino ao Brasil. Esse processo, além de destacar a articulação entre esferas de governo e organizações internacionais, oferece subsídios para reflexões sobre a aplicação de práticas similares em contextos regionais, como no Estado do Acre.

Neste sentido, o processo de interiorização, como eixo central da Operação Acolhida, pode ser uma estratégia inovadora e necessária à crise migratória venezuelana no Brasil. Implementado em abril de 2018, por via aérea e terrestre, esse mecanismo buscou redistribuir os migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade para diferentes estados brasileiros. Com isso, procurou-se mitigar a sobrecarga nos serviços públicos de Roraima e, ao mesmo tempo, ampliar as oportunidades de integração socioeconômica para os migrantes.

A interiorização permite que os migrantes sejam inseridos no mercado de trabalho suprimindo necessidades locais; reduz a sobrecarga dos serviços públicos; além de permitir-lhes a integração à sociedade e, desse modo, desocupando abrigos (Brasil, 2018). Ao mesmo tempo, o deslocamento voluntário de parte da população refugiada e migrante de ambos os estados (Rondônia e Acre) permite reduzir a pressão sobre os serviços públicos disponíveis nestes estados⁶⁹⁷.

Adicionalmente, o Programa de Interiorização tem se mostrado uma ferramenta estratégica para a integração socioeconômica de refugiados e migrantes venezuelanos, sendo gerido de forma colaborativa entre o governo federal, organizações internacionais e entidades da sociedade civil.

A Operação Acolhida, portanto, não se limita a uma resposta emergencial, mas representa uma oportunidade para explorar os desafios e

⁶⁹⁷ ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. 2024. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.

potencialidades da governança multinível na gestão de fluxos migratórios forçados na América Latina. Apesar de seu reconhecimento como marco no acolhimento humanitário, enfrenta desafios significativos, como a sustentabilidade das ações, a integração socioeconômica dos migrantes e a superação de entraves estruturais nos abrigos. Essas questões evidenciam a necessidade de melhorias contínuas para tornar o modelo mais eficiente e inclusivo.

Por fim, é importante destacar que a cooperação interinstitucional entre esferas de governo e organizações internacionais é indispensável para enfrentar os desafios impostos pelo fluxo migratório no Acre de forma sustentável e coordenada. Para tanto, foi desenvolvida uma proposta de acolhimento migratório adaptado às especificidades do Estado do Acre, inspirado nos princípios da Operação Acolhida, porém, ajustado às particularidades regionais e fundamentado na governança multinível. Além disso, analisa a Ação Civil Pública nº 1012771-43.2023.4.01.3000, proposta pelo Ministério Público Federal, que pleiteia medidas emergenciais de acolhimento no Estado do Acre.

Dessa maneira, torna-se evidente que a questão migratória no Acre necessita de uma solução efetiva, capaz de responder às demandas da sociedade, dos migrantes e de todos aqueles que chegam ao Acre. A proposta desta tese não busca esgotar as possibilidades de abordagem do tema, mas sim demonstrar, com base na ação civil pública, a urgência dessa demanda para a sociedade acreana.

Importa sublinhar que esta proposta se destaca pela sua relevância e impacto social, ao propor um modelo de governança migratória baseado na experiência da Operação Acolhida, adaptado às especificidades do Estado do Acre. Em um cenário de fluxos migratórios intensos e crescentes desafios humanitários, é essencial a formulação de um modelo de gestão que integre diferentes níveis de governo e atores sociais para garantir um acolhimento eficaz e digno aos migrantes.

Acrescenta-se que a Operação Acolhida, reconhecida internacionalmente como uma resposta inovadora à crise migratória venezuelana no Brasil, serve como base para uma estratégia que pode ser expandida e adaptada ao contexto acreano. A localização geopolítica do Acre, como rota de entrada de

migrantes provenientes do Peru e da Bolívia, exige soluções estruturadas e coordenadas que garantam não apenas o acolhimento imediato, mas também a inserção socioeconômica desses grupos.

O modelo proposto nesta pesquisa se baseia na governança multinível, promovendo uma gestão integrada que envolve os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), bem como organizações internacionais, sociedade civil e setor privado. Dessa forma, busca-se não apenas aliviar a sobrecarga de estados fronteiriços, como ocorreu em Roraima, mas também criar um sistema replicável que possa ser aplicado em outras regiões do país com características semelhantes.

É importante destacar que a proposta também enfatiza a necessidade de regulamentação do status migratório, acesso a direitos fundamentais como saúde e educação, lazer e iniciativas de empregabilidade que promovam a autonomia dos migrantes. Além disso, destaca a importância de campanhas de sensibilização para combater a xenofobia e reforçar o papel positivo dos migrantes no desenvolvimento local e nacional.

Assim, o modelo de governança migratória proposto nesta tese representa uma solução inovadora e pragmática para os desafios enfrentados pelo Acre e pelo Brasil no acolhimento de populações migrantes. Sua implementação pode fortalecer a posição do estado como referência na gestão humanitária, consolidando um novo paradigma de governança inclusiva, eficiente e fundamentada nos direitos humanos e na dignidade dos migrantes involuntários. Além disso, considera a dupla função do Acre no contexto migratório: tanto como destino final para aqueles que buscam oportunidades de integração na região quanto como ponto de passagem para migrantes em trânsito rumo a outras partes do Brasil ou mesmo a países vizinhos.

Este modelo de acolhimento migratório pauta-se na governança colaborativa, que integra diferentes atores e níveis de gestão e que pode contribuir significativamente para soluções humanitárias mais eficazes e coordenadas nas questões migratórias nacionais. Ao promover soluções sustentáveis e envolver diferentes instâncias governamentais e atores não governamentais, como

organizações internacionais e da sociedade civil, possibilita-se a construção de uma resposta migratória mais eficaz e humanizada.

Sob essa perspectiva, argumenta-se que a governança multinível, conforme aplicada na Operação Acolhida, demonstra ser pode ser adaptada e implementada no Acre, ampliando a capacidade do estado de oferecer respostas inclusivas e colaborativas às demandas migratórias. Além disso, essa adaptação pode fortalecer a posição do Acre como referência na gestão humanitária em âmbito nacional. Assim, a tese defendida é a de que a Governança Multinível, quando voltada ao âmbito migratório do Estado do Acre e articulada com as diretrizes da Operação Acolhida e fundamentos jurídicos locais, constitui um modelo viável e necessário para garantir a dignidade dos migrantes involuntários e fortalecer as políticas públicas migratórias locais. Quanto à Metodologia, registra-se que o Relatório dos Resultados expressos nesta tese é composto na base lógica indutiva

É fundamental apontar que a pesquisa está alinhada a diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente aqueles voltados à migração, governança e inclusão social⁶⁹⁸. Dentre eles destaca-se o ODS 10 (redução das desigualdades) que tem como objetivo “reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” enfatizando a importância de políticas migratórias bem planejadas para garantir uma mobilidade segura e ordenada⁶⁹⁹. Além disso, insere-se dentro da ODS 16 que busca (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”⁷⁰⁰. Por fim, o ODS 17 “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” enfatiza, portanto, a cooperação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade, essencial para um modelo eficaz de governança migratória multinível⁷⁰¹.

⁶⁹⁸ GT Agenda 2030. **ODS**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 29 set. 2024.

⁶⁹⁹ GT Agenda 2030. **ODS**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 29 set. 2024.

⁷⁰⁰ GT Agenda 2030. **ODS**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 29 set. 2024.

⁷⁰¹ GT Agenda 2030. **ODS**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 29 set. 2024.

O Estado do Acre, em virtude de sua localização fronteiriça com o Peru e a Bolívia, configura-se como uma porta de entrada estratégica para migrantes e refugiados na Amazônia. Isso acontece pelo fato de o estado ser rota de passagem de migrantes que utilizam a via interoceânica sul sendo palco de crises migratórias contemporâneas que demandam respostas coordenadas e eficazes. Apesar de sua relevância nesse contexto, a região ainda carece de uma gestão migratória para gerir fluxos migratórios intensos, especialmente no que diz respeito ao acolhimento humanitário, à proteção de direitos e à integração socioeconômica dos migrantes.

Nos últimos anos, o Estado do Acre tem enfrentado recorrentes períodos de crises migratórias relacionadas ao processo de interiorização e às limitações para acolhida e assistência humanitária aos migrantes e refugiados das mais variadas nacionalidades que se encontram em condições de extrema vulnerabilidade, inclusive, etnias indígenas. Isso acontece pelo fato de o estado ser rota de passagem de migrantes que utilizam a via interoceânica sul. A ausência de uma política estruturada para o acolhimento compromete a resposta do estado diante do crescente fluxo migratório.

Dessa forma, conclui-se que a pesquisa reforça a importância da teoria da Governança Multinível, aplicada às especificidades do Acre, como ferramenta estratégica para a construção e implementação de políticas migratórias mais eficientes. Um modelo inspirado nessa abordagem, ao integrar esforços locais com políticas nacionais e regionais, amplia significativamente a capacidade do estado de oferecer respostas estruturadas e humanas, promovendo, assim, a dignidade dos migrantes involuntários e elevando o protagonismo do Acre na agenda nacional de gestão humanitária.

Ademais, a adoção desse modelo contribui para superar a fragmentação institucional que historicamente limita a eficácia das ações públicas voltadas à migração, oferecendo uma estrutura que favorece a cooperação intergovernamental e intersetorial. A Governança Multinível permite distribuir responsabilidades de forma mais equitativa entre os entes federativos, otimizando recursos, evitando sobreposições e lacunas nas ações, e garantindo maior legitimidade às decisões tomadas.

No caso específico do Acre, a implementação de uma governança migratória articulada pode representar um ponto de inflexão, ao transformar um cenário marcado por improvisações e respostas emergenciais em uma política pública permanente, planejada e orientada por princípios jurídicos e humanitários. Além disso, ao adotar esse modelo, o estado não apenas responde aos desafios locais, mas também contribui ativamente para a consolidação de uma política migratória nacional mais robusta, inclusiva e coerente com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável.

Portanto, reafirma-se que todos os elementos discutidos ao longo da pesquisa confirmam a hipótese central de que a Governança Multinível, aliada à experiência da Operação Acolhida e aos instrumentos jurídicos disponíveis, configura-se como o caminho mais adequado para transformar o Acre num exemplo de acolhimento digno e eficaz, alinhado tanto às necessidades regionais quanto às diretrizes globais de proteção dos migrantes.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Migrações Forçadas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/pdf>. Acesso em: 17 jul. 2024.

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Relatório sobre Fluxos Migratórios na América do Sul**, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/> . Acesso em: 18 dez. 2024.

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Relatório sobre a situação dos refugiados no mundo**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 set. 2024

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Sobre o ACNUR**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/sobre-o-acnur?utm> Acesso em: 13 jul. 2024.

ACNUR BRASIL. **Interiorização**. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/interiorizacao>. Acesso em: 21 dez. 2024.

ACNUR. “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em 10 set 2024. p. 1 ACNUR. **A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967**. Genebra, 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

ACNUR. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020, p. 148p. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-Aeconomia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf. Acesso em: 21 Dez. 2024.

ACNUR. Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Refugiados. **Relatório de Atividades Brasil 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/legacy-pdf/RelatorioDeAtividades_2019.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Relatório sobre a interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil**. Brasília: ACNUR, 2020.

ACNUR. **Deslocados Internos**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/quemajudamos/deslocados-internos/>. Acesso em 10 set 2024. p. 1.

ACNUR. **Estratégia de interiorização que promove a recolocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros, parte da Operação Acolhida. 2022.** Disponível em: <https://www.acnur.org/brasil>. Acesso em: 28 nov. 2024

ACNUR. **Estratégias de interiorização.** Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2023. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/>. Acesso em: 03 dez. 2024

ACNUR. **Fluxos migratórios e crise humanitária na tríplice fronteira Brasil-Peru-Bolívia durante a pandemia da COVID-19.** Brasília: ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org> . Acesso em: 10 de dez. 2024

ACNUR. **Mais de quatro milhões de refugiados e migrantes da Venezuela lutam para se integrar na América Latina e no Caribe.** 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 13 out. 2024.

ACNUR. **Operação Acolhida no Brasil: resultados e desafios.** Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

ACNUR. Relatório de Tendências Globais 2024: **Deslocamentos Forçados no Mundo. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2024.** Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends>. Acesso em: 5 setembro. 2024.

ACNUR. Relatório global: **deslocamento forçado em 2024.** Disponível em: <https://www.acnur.org> . Acesso em: 13 out 2024

ACOLHIDA. **Histórico.** Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos realiza Conferência Estadual de Migrações, Refúgio e Apátrida,** 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/seasdh-realiza-conferencia-estadual-de-migracoes-refugio-e-apatridia-do-acre/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **ABIN assessorou Governo Federal no auge da migração de venezuelanos para o Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/abin-assessorou-governo-federal-no-auge-da-migracao-de-venezuelanos-para-o-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2024.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Pacto Global sobre refugiados.**

Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/pacto-global-sobre-refugiados#:~:text=desde%20o%20in%C3%ADcio>.

, Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Nova%20York,e%20Migrantes%20Link%20i s%20external. Acesso em: 30 out. 2024.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. **Gabinete de Crise Migratória do governo do Acre delibera futuras ações.** Rio Branco: Agência de Notícias do Acre, 2023.

Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/gabinete-de-cri-se-migratoria-do-governo-do-acre-delibera-futuras-aco-es> . Acesso em: 10 jan. 2025.

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166-191, 2008.

AHOUGA, Younes. The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Brighton, v. 44, n. 9, p. 1523– 1540, 2017. Disponível em:

<https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1368371>. Acesso em: 06 mar. 2025.

ALTAMIRANO, Teófilo. **Migración, remesas y desarrollo en tiempos de crisis.** Lima: PUCP, 2009.

ALVES, Flávia Lima. O Tratado de Petrópolis: Interiorização do conflito de fronteiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 131-149, 2005.

ALVES, José Augusto Lindgren. Os direitos humanos como tema global. **Perspectiva**, São Paulo, 2015.

AMEN, Mark; TOLY, Noah; McCARNEY, Patricia; SEGBERS, Klaus. **Cities and Global Governance: new sites for international relations.** Farnham: Ashgate, 2010.

ANGULO, Amanda Osorio. **Albergues de acogida temporal: factores de riesgo para la salud en contexto de migración venezolana** Temporary welcome shelters: risk factors for health in the context of massive venezuelan migration. *Después De la Llegada*, p. 173.

ANSCHAU, Ana Laura. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras.** 2024. 177 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/276653>. Acesso em: 21 nov. 2024

APPADURAI, Arjun. **Modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 180

ARAGÃO, Tainá. Operação militarizada dificulta a integração de migrantes em Roraima. BRASIL DE FATO, Santarém, 22 out. 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/10/22/operacao-militarizada-dificulta-a-integracaode-migrantes-em-roraima>>. Acesso em: 04 dez. 2024.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

ARROYO, Juan; IWAMI, Michiyo; LÓPEZ, Leslie. **Salud y migración: cómo el sistema peruano ha atendido a los venezolanos**. Fondo Editorial de la PUCP, 2022.

ARRUDA-BARBOSA, Loeste de; SALES, Alberone Ferreira Gondim; SOUZA, Iara Leão Luna de. Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa. **Saúde e sociedade**, v.29, p.e190730, 2020.

ATIENZA, Jaime. **La crisis del desarrollo y las migraciones**. DG Inmigración, La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación, p. 13-52, 2005.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 16, 2021, p.25.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 119-143, 2017.

BALTAR, Cláudia S.; BALTAR, Ronaldo; FAVERO, Deusa Rodrigues. Política de interiorização da migração venezuelana recente: considerações a partir do estado do Paraná. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (orgs.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2018. p. 281-292.

BANCO MUNDIAL. **Governança e Desenvolvimento**. Washington, DC: Banco Mundial, 1992. p.35

BANERJEE, Subhabrata Bobby. Who Sustains Whose Development? Sustainable Development and the Reinvention of Nature. **Organization Studies**, v. 24, p. 143-180, 2003.

BARBELET, Veronique. **Rethinking capacity and complementarity for a more local humanitarian action**. London: Overseas Development Institute, 2019.

BARBER, Benjamin R. Citizens without borders: Glocal Civil Society and Confederation. In BARBER, Benjamin R. (org.). **If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities**. Yale: University Press, 2013. p. 302.

BARON, Luis Fernando; GOMEZ, Ricardo. Living in the Limits: Migration and Information Practices of Undocumented Latino Migrants. In: CHOUDRIE, Jyoti; ISLAM, M. Sirajul; WAHID, Fathul; BASS, Julian M.; PRIYATMA, Johanes Eja. (org.). **Information and Communication Technologies for Development**. ICT4D 2017. IFIP Advances in Information and Communication Technology, vol 504. Springer, Cham. https://doi-org.ez103.periodicos.capes.gov.br/10.1007/978-3-319-59111-7_13.

BARRETO, Irineu Cabral. **A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada**. Portugal: Editora Almedina, 2020, p. 22.

BATISTA, Carolina de Abreu. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e Expectativas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26, 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As Consequências Humanas**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1998. p. 75.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BBC NEWS BRASIL. **Brasil teme nova crise de imigrantes no Acre após Peru e Chile aumentarem controles**. BBC News Brasil, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv234k0y9p1o> . Acesso em: 10 jan. 2025.

BECKER, Jean-Jacques. **O Tratado de Versalhes**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. Manaus: Valer, 1992.

BENDEL, Petra; SCHAMMANN, Hannes; HEIMANN, Christiane; STÜRNER, Janina. **A local turn for European refugee politics: recommendations for strengthening municipalities and local communities in refugee and asylum policy of the EU**. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2019.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

BETTS, Alexander. **Global migration governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-960045-8. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001> . Acesso em: set, 2024.

BETTS, Alexander. **Forced Migrations and Global Politics**. Oxford:Wiley-Blackwell, 2009

BETTS, Alexander; KAINZ, Lena. **The history of global migration governance**. Refugee Studies Centre, Oxford, n.122, July 2017. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-history-of-global-migration-governance>. Acesso em: 21 agosto. 2024

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Editora Gen LTC, 2004.

BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 137, 1998.

BOSELMANN, Klaus. O Princípio da Sustentabilidade. Transformando Direito e Governança. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 16 de abril de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 abr. 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, E. B. **Nota de Coordenação Doutrinária Nr 01/2014 - Operações de Ajuda Humanitária**. 1. ed. Brasília: Centro de Doutrina do Exército, 2014.

BRASIL. Subcomitê Federal para Interiorização. Guia de deslocamento. **Estratégia de Interiorização**: diretrizes e procedimentos. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Cidadania; Organização Internacional para as Migrações – OIM, 2021. 76 p. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. **Relatório Trimestral do Comitê Federal de Assistência Emergencial**. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, DF,2018. www.casacivil.gov.br/operacao_acolhida/documentos/20180621_relatorio-trimestral-final-consolidado.pdf.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm#art9. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. **Governo Federal atua para resolver questão migratória no Acre**. Casa Civil, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/governo-federal-atua-para-resolver-questao-migratoria-no-acre>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório do 11º Contingente da Operação Acolhida**. Boa Vista: Brasil, 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Situação atual da Operação Acolhida**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xixcedn/situacao_atual_da_a_operacao_acolhida.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portal de Imigração: características demográficas da imigração haitiana no Brasil**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome: Conceitos, antecedentes e estratégias da Operação Acolhida**. Brasília, 2023. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/midia/Apresentacao_curso_migrantes_refugiados_SUAS.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Operação Acolhida**. Brasília: MDS, s.d. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. **Procedimento Administrativo** n. 1.10.000.000837/2023-51. Ministério Público Federal. Brasília, 2023. Disponível em: <URL>. Acesso em: 8 dez 2024.

BRASIL **Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes**. Subcomitê Federal para Interiorização. Brasília, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Guia%20de%20Deslocamento%20Volunta%CC%81rio%20de%20Refugiados%20e%20Migrantes%202021-ed2-site.pdf> Acesso em: 13 dez. 2024. p. 150.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 22 set. 2024.

BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James F. **Migration Theory: Talking across Disciplines**. 3. ed. New York: Routledge, 2014.

BROWNLIE, Ian. Princípios de Direito Internacional Público. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Guilbenkian, 1997, p. 723- 724. In: BARZOTTO, Luciane Cardoso (org.). **Direitos humanos e trabalhadores: atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho e os limites do Direito Internacional do Trabalho**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 75.

BUSTAMANTE, Pía Vergara. Políticas migratorias para el acceso a la salud de los inmigrantes en Chile. In: PALOMERA, Adriana; HERRERA, Simón (org.). **Migraciones y desplazamientos forzados: Nuevas aproximaciones y contribuciones al estudio de la migración contemporánea**. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones, 2021.

CAMARGO, Sonia de. “**Governança Global: utopia, desafio ou armadilha?**”. In: Fundação Konrad Adenauer. (org.). **Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação**. 1ª. ed. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999. v. 16, p. 3-14.

CAMARGO, Sonia de. “**Governança Global: utopia, desafio ou armadilha?**”. In: NEVES, Carlos Augusto dos Santos (org.). **Governança global: Reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999. v.16, p.3-14.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPONIO, Tiziana. Conclusion: making sense of local migration policy arenas. In: CAPONIO, Tiziana; BORKERT, Maren (org.). **The Local Dimension of Migration Policymaking**. IMISCOE Reports, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p.173.

CAPONIO, Tiziana. **The legal and political dimension of local integration policy**. ISMU Foundation, Desk Research Paper, Milano, 2014. Disponível em: https://migrantintegration.ec.europa.eu/sites/default/files/201502/doc1_45577_822324581.pdf. Acesso em: 10 mar 2025.

CAPONIO, Tiziana; JONES-CORREA, Michael. Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v. 44, n. 12, 2017, p. 6. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>. Acesso em: 25 set. 2024.

CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (org.). **Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU**. London: Routledge, 2022. p. 219-230.

CAPONIO, Tiziane. Governing Migration through Multi-Level Governance? City Networks in Europe and the United States. **Journal Common Market Studies**, v. 59, n. 6, p. 1590–1606, 2021.

CÁRITAS BRASIL. **História**. Disponível em: <https://caritas.org.br/historia>. Acesso em: 13 jul. 2024.

CARNEIRO, C.; VASCONCELOS, I. S. **A vulnerabilidade migratória na fronteira Brasil-Venezuela: desafios e oportunidades no acolhimento de refugiados**. Revista Brasileira de Estudos Humanitários, v. 5, n. 3, p. 45-67, 2022.

CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. p. 10.

CASTLES, S. Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. **Sociology**, v. 37, n. 1, p. 13-34, 2003.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **A era das migrações: movimentos internacionais de população no mundo moderno**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014 p.12

CASTLES, Stephen. Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. **Repensando las migraciones**. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas, p. 33-66, 2006.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. 5. ed. London: Palgrave Macmillan, 2014.

CERNEA, Michael M. Risks, Safeguards and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement. In: CERNEA, M. M.; MCDOWELL, C. (org.). **Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees**. Washington, DC: The World Bank, 2000. p. 11-5

CHARLES, Alice; GALAL, Hazem; GUNA, Dilip. **Preparing cities to manage migration. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales**, 2018, p.1-12. Disponível em: <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/TF10-10-1-MigrationPB-on-Migration-and-cities.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CHAVES, Alan; COSTA, Emily; OLIVEIRA, Valéria. **Venezuela fecha fronteira com o Brasil**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/21/venezuela-fechafrenteira-com-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 dez. 2024.

CHIARELLO, Leonir Mario (Ed.). Tradução livre. **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. Nueva York: Scalabrini International Migration Network, 2011.

COGO, Denise. **Haitianos no Brasil: comunicação e interação em redes migratórias transnacionais**. Chasqui, No. 25, marzo 2014.

COLOMBO, L. A. (Ed.). **Federalismo, políticas públicas e poder local**. Campina Grande: EDUEPB, 2022. p. 83 ISBN 978-85-787-9664-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6362599>. Acesso em: 12.mar 2025

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global. Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996

COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Painel de informações sobre populações indígenas refugiadas e migrantes no Brasil**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjlmNzdiODctYjMwZC00NjkzLWl0YzctY2VmZDdjYzJmMDQxliwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 18 dez. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2019.

CONARE. **Comitê Nacional para os Refugiados. Relatório de Refúgio no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conare/documento-exemplo>. Acesso em: 13 set. 2024.

CONTILNET NOTÍCIAS. **Na iminência de uma nova crise, Acre já vive como rota migratória há 10 anos**. Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2023/11/na-iminencia-de-uma-nova-crise-acre-ja-vive-como-rota-migratoria-ha-10-anos/> . Acesso em: 10 jan. 2025.

CONTILNET NOTÍCIAS. **Na iminência de uma nova crise, o Acre já vive como rota migratória há 10 anos**. Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2023/11/na-iminencia-de-uma-nova-crise-acre-ja-vive-como-rota-migratoria-ha-10-anos/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CORRALES, Javier. "Autocratic Legalism in Venezuela." **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

CORRÊA, Fernando Rafael; PIFFER, Carla. A Governança Transnacional Como Ressignificação do Poder e da Democracia. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 24, p. 43, 2020.

COSTA, L. P. **Fronteiras e mobilidades: dinâmicas migratórias no contexto da Rodovia Interoceânica**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 35, n. 2, p. 1-20, 2019.

COSTA, Leonardo Valois; NEGRÃO, Armando de Souza. Os princípios fundamentais e norteadores dos direitos à cidadania brasileira - sob a ótica da Lei Federal 13.445/2017 – Lei de Migração. **Revista Acadêmica Online**, v. 5, n. 29, 2019. Disponível em: <https://www.revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/687> . Acesso em: 25 fev. 2025.

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012.

CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. Transnacionalidade, migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 53, dez. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11371> . Acesso em: 28. jul. 2024.

CUNHA, Euclides da. **À margem da história**. São Paulo: Ateliê Editorial, 1909.

CURTIS, Simon. Cities and global governance: state failure or a new global order? **Millenium Journal of International Studies**, Nigeria, v.44, n.3, p. 1-23, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>. Acesso em: 08 mar. 2025.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do estado, 2000. p. 335.

DABIĆ, M., VLAČIĆ, B., Paul, J., Dana, L. P., SAHASRANAMAM, S., & GLINKA, B. . Immigrant entrepreneurship: A review and research agenda. **Journal of Business Research**, v. 113, p. 25-38, 2020.

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

DAYTON-JOHNSON, Jeff et al. **Gaining from migration: Towards a new mobility system**. 2007.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. **Cartagena das Índias**, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 05 dez. 2024.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (Dnit). **Início das obras do Contorno Rodoviário de Brasília e Eptaciolândia é destaque em 2021 no Acre**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/inicio-das-obras-do-contorno-rodoviario-de-brasileia-e-epitaciolandia-e-destaque-em-2021-no-acre> . Acesso em: 25 fev. 2025.

DESIDERIO, Maria Vincenza. **Policies to support immigrant entrepreneurship**. Washington, DC: Migration Policy Institute and Transatlantic Council on Migration, p. 1-24, 2014.

DINGWERTH, Klaus; PATTBURG, Philipp. "Global Governance as a Perspective on World Politics." **Global Governance**, v. 12, n. 2, p. 185-203, 2006.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 400, 1995.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (Dnit). **Informações sobre a BR-317**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit>. Acesso em: 18 dez. 2024.

DW. **Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos**. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 23. dez. 2024.

EL PAÍS BRASIL. **Desastre na Venezuela: inflação de 200% e queda do PIB de 10%**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/06/economia/1444112378_266933.html. Acesso em: 17 dez. 2024.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Projeto Interdisciplinar - Operações de Ajuda Humanitária**. 1. ed. Rio de Janeiro: ESCOLA DE ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2022. v. 1.

FAKHOURY, Tamirace. Multi-level governance and migration politics in the Arab world: The case of Syria's displacement. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1310-1326, 2019.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 23. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130>. Acesso em 14. jul. 2024

FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali: un dibattito teorico**. A cura di Ermanno Vitale. 3.ed. Roma: Editori Laterza, 2008. p. 08.

FERREIRA, Max André de Araújo. **A migração venezuelana na sociedade roraimense (2016-2020)**. 2023. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2023. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/6558>. Acesso em: 20 dez. 2024.

FERRETE SARRIA, Carmen. Ciudadanía sin límites: el trasfondo de la gobernanza global. **Quaderns de filosofia i ciencia**, v. 41, p. 89-98, 2011.

FINE, Sarah; YPI, Lea. **Migration in political theory: The ethics of movement and membership**. 1. ed. Oxford: University Press, 2016.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no

suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, v. 1, p. 1-13, 2019.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2024.

GARCIA, Heloíse Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Governança transnacional. In: GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio (orgs.). **Interfaces entre direito e transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI, 2019. p. 10-28

G1. **Cidade de fronteira no AC declara situação de emergência humanitária devido ao fluxo de migrantes**. 7 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2023/11/07/cidade-de-fronteira-no-ac-declara-situacao-de-emergencia-humanitaria-devido-ao-fluxo-de-migrantes.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2025

G1. **PF deporta mais de 60 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/04/pf-deporta-mais-60-venezuelanos-por-entrada-e-permanenciailegal-em-rr.html>. Acesso em: 23 dez. 2024.

GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca; PENNINX, Rinus. Tradução Livre Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors. **Nature**, 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926)**: vencer ou não perder. Porto Alegre/Brasília: 1 ed. Porto Alegre: FUNAG, 2000.

GARCÍA-FALCES, Nieves Zúñiga. Por una visión global de migraciones. In: GARCÍA-FALCES, Nieves Zúñiga (org.). **La Migración**: Un camino entre el desarrollo y la cooperación. Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2005.

GATRELL, Peter. **The Making of the Modern Refugee**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4.ed. Trad. Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro. In: GODOY, Gabriel Gualano de; GEDIEL, José Antônio. (org.). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós, 2016.

GOMEZ-MERA, Laura. International regime complexity and regional governance: evidence from the Americas. **Global Governance**, United Kingdom, v. 21, n. 1, p.19-

42, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24526299>. Acesso em: 11 mar. 2025.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de Governança**. In: Congresso Nacional do CONPEDI, XIV, Fortaleza, 2005. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GONÇALVES, Alfredo José. Migrações internacionais: evoluções e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 173-184, 2001.

GONZÁLEZ, Celeste Cedillo; OCAMPO, Julieta Espín. **Human displacement from a global south perspective: Migration Dynamics in Latin America, Africa and the Middle East**. 1. ed. Heidelberg: Palgrave Macmillan, 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Pacaraima**. Disponível em: <http://www.pacaraima.rr.gov.br/4/pagina>. Acesso em: 16 dez. 2024

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre**. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2020. Disponível em: https://sema.ac.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/COMPLETO-Resumo-Executivo-do-ZEE-Acre-Fase-III_V16_WEB.pdf. Acesso em: 8 Dez. 2024

GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n.4, p. 1717-1737, 2017.

GUTERRES, António. **Proteção de refugiados no século XXI**. Discurso em conferência da ONU, 2012. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 21 nov. 2024.

HANSEN, Randall; KOEHLER, Jobst; MONEY, Jeanette. **Migration, Nation States and International Cooperation**. New York: Routledge, 2011.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 23, p. 145-194, 1991.

HERZOG-PUNZENBERGER, Barbara; Rossalina Latcheva. Integration trajectories: A mixed method approach. In: WINGENS, Matthias; WINDZIO, Michael; VALK, Helga de; AYBEK, Can (org.). **A life-course perspective on migration and integration**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2011. p. 121-142.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Grand theories of European integration in the twenty-first century. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1113-1133, 2019.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-level Governance. **European Integration Online Papers**, Vienna, v. 5, n. 11, p.1-24, 2001. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302786>. Acesso em: 12 mar 2024.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2009.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; GONÇALVES, Veronica Korber. Governança global: uma ferramenta de análise. In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (org.). **Brasil e o sistema das nações unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: Ipea, 2017. p. 27-58.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2023**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada do país chega a 213,3 milhões de habitantes em 2021**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31458-populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-em-2021>. Acesso em: 16 dez. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília, 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Unemployment rate**. Disponível em <<https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD/DEU>>. Acesso em 20 jun. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Glossary on Migration**. 2 ed. Geneva: IOM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 26 jul. 2024.p. 86

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Operação Acolhida atinge marca de 100 mil pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas interiorizadas**. 2023. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/operacao-acolhida-atinge-marca-de-100-mil-pessoas-refugiadas-e-migrantes-venezuelanas-interiorizadas> . Acesso em: 16 jan. 2025.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Fluxos migratórios no Brasil: haitianos, sírios e venezuelanos**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10192>. Acesso em: 13 set. 2024.

JANDL, Michael. **Innovative concepts for alternative migration policies: ten innovative approaches to the challenges of migration in the 21st century**. Amsterdam: University Press, 2007.

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração sul-sul. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, 2022.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Observatório das Migrações Internacionais**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento das Migrações, OBMigra, 2023.

JÚNIOR, Sidmar José Cruz. A operação acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Revista Pensar Acadêmico**, v. 17, n. 3, p. 430-447, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21576/pa.2019v17i3.1133>. Acesso em 20 out. 2024.

KANAAN, G. F. **Operação Acolhida: A Maior Operação Conjunta-Interagências E De Natureza Humanitária no Brasil**. Doutrina Militar terrestre, p. 10-29, 2019.

KLINGELSCMITT, Nicolas Antoine Claude. Undocumented Migration Dynamics from West Africa to Europe. In: GONZÁLEZ, Celeste Cedillo; OCAMPO, Julieta Espín. **Human Displacement from a Global South Perspective: Migration Dynamics in Latin America, Africa and the Middle East**, 2021. p. 77-99.

KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

KRAHMAN, Elke. National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? **Global Governance**, v.9, p. 323-346, 2003.

KULL, Michael; PYYSIÄINEN, Jarkko; CHRISTO, Giovanna; CHRISTOPOULOS, Stamatios. Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: The case of the Bolsa Verde Programme. **Regional & Federal Studies**, v. 28, n. 1, p. 47-78, 2018.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. **Estudos Avançados** 9, v. 25, p. 169-185, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/RKQnhmVyfNTkqNpLW8rbQcn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2024.

LAFLEUR, Jean-Michel; VINTILA, Daniela. **Migration and social protection in Europe and beyond** (volume 1): Comparing access to welfare entitlements. Springer Nature, 2020.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.) **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983. p. 555.

LEVINET, Michel. **Droits et libertés fondamentaux**. França: Editora Presses Universitaires France, 2010, p. 48.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation**: southern Europe, South America, and post-communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

LISBOA, Andressa Beatriz Cardoso. **A interiorização na Operação Acolhida**: migrações internas de venezuelanos no Brasil. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

LOPES DA CRUZ, José Ricardo. **Um estudo sobre a Operação Acolhida**. 2020. Monografia (Curso de Altos Estudos Militares) – Escola de Comando e estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8242/1/MO%206269%20-%20LOPES%20DA%20CRUZ.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MACHADO, Lia Osorio; RIBEIRO, Leticia Parente; DO REGO MONTEIRO, Licio Caetano. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru ea Bolívia. Cuadernos de Geografía: **Revista Colombiana de Geografía**, v. 23, n. 2, p. 15-30, 2014.

MAMED, Letícia Helena. Haitianos no Brasil: da entrada indocumentada pela Amazônia à inserção precarizada no mercado laboral. **Argum**, Vitória, v. 8, n. 3, p. 78-90, set./dez. 2016.

MAMED, Letícia Helena; LIMA, Eurenice Oliveira de. Movimento de trabalhadores haitianos para o Brasil nos últimos cinco anos: a rota de acesso pela Amazônia Sul Ocidental e o acampamento público de imigrantes do Acre. In: BAENINGER, Rosana et al. (org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco, p. 113-171, 2016.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G. (org.). **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993. p. 391-410.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). **Multi-Level Governance**, Oxford: Oxford University Press. 2004. p.16

MARQUES, Marcelo Filipe Carvalho. **Agenda 2030**: objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU: desafios ao desenvolvimento tecnológico e à inovação empresarial. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Qualidade e Ambiente) - Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, Lisboa, 2019.

MARTÍN, Javier Lucas. Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración. In: **Justicia, migración y derecho**. Dykinson, 2004. p. 15-54.

MARTÍN, Laura Miraut. Introducción: Problemas pendientes de la migración en un mundo dividido. In: **Justicia, migración y derecho**. Dykinson, 2004. p. 7-14.

MARTÍN, Nuria Belloso. Inmigrantes y mediación intercultural. **Justicia, migración y derecho**, v. 296, p. 127, 2004.

MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. **Humanitarian crises and migration**: causes, consequences, and responses. Abingdon: Routledge, 2017.

MARTINS-BORGES, Lucienne. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. REMHU: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 21, n. 40, p. 151-162, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5ybFYzvWhw9K6TXFHY9QVpD/?> Acesso em: 13 Jul. 2024.

MASSEY, Douglas. Economic development and international migration in comparative perspective. **Population and Development Review**, v. 14, n. 3, p. 383-413, September 1988.

MATOS, Clara Clariana Ribeiro de. **Trabalho Humanitário, Saúde Mental e Atenção Psicossocial: um Relato de Experiência nos Abrigos para Migrantes e Refugiados Venezuelanos em Boa Vista/RR**. 2022. Artigo (Especialização em Direitos Humanos na América Latina). Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

MAWON. Disponível em: <https://www.mawon.org/?utm>. Acesso em: 13 jul. 2024

MCKENZIE, David J.; YANG, Dean. Evidence on policies to increase the development impacts of international migration. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 7057, 2014.

MENDES, Denise Figueiró; FERNANDES. Durval Magalhães. Interiorização de venezuelanos para Minas Gerais: instituições que atuam em redes sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 9, n. 22, 2021.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, v. 3, n. 247, p. 302-321, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (MPAC). **Governo publica decreto e institui Comitê de Crise Humanitária para discutir providências relacionadas ao fluxo migratório**. Rio Branco: MPAC, 2023. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (MPAC). **MPAC, MPF e DPU discutem estratégias e desafios na política migratória no Acre**. Rio Branco: MPAC, 2023. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/mpac-mpf-e-dpu-discutem-estrategias-e-desafios-na-politica-migratoria-no-acre>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública n. 1012771-43.2023.4.01.3000, com pedido de tutela de urgência**. Procuradoria da República no Acre. Rio Branco, 2023.

MIRANDA, Jorge. A recepção da Declaração Universal dos direitos do Homem pela Constituição Portuguesa - Um fenômeno de conjugação de direito internacional e direito Constitucional. **Revista De Direito Administrativo**, v. 199, p. 1-20, 1995.

MORAIS, Maria de Jesus; ALVES, José; BONFANTI, Dhuliani Cristina. Dinâmicas fronteiriças: o Estado do Acre como corredor da migração internacional. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 24, n. 3, p.1.269, jan./dez.2020. Disponível em: https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXIV_3/agb_xxiv_3_web/agb_xxiv_3-18.pdf . Acesso em: 15 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia General. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/70/L.1.** Nueva York: ONU, 2015. Disponível em: <https://undocs.org/sp/A/70/L.1>. Acesso em: 26 março de 2025.

NATALIA, Caicedo Camacho; FREIER, Luisa Feline; CAMACHO, Natalia Caicedo (Ed.). **Voluntary and Forced Migration in Latin America.** McGill-Queen's University Press, 2022.

NEWLAND, Kathleen. **The global governance of international migrants: mechanisms, processes and institutions.** United States: Migration Policy Institute, p.3, 2005. Disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política.** São Paulo: Ed. Senac, 2001.

ÖBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, v. 16, n. 5, p. 879-906, 2005.

OBSERVATÓRIO 3º SETOR. Conheça 7 organizações que atuam em defesa dos refugiados no Brasil. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/conheca-7-organizacoes-que-atuam-em-defesa-dos-refugiados-no-brasil/?utm_source Acesso em: 13 jul. 2024.

OCHA – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS HUMANITÁRIOS. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos.** Tradução não oficial. 1998. Disponível em: Acesso em: 13 set. 2024. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: Acesso em: 13 jul. 2024.

ODS 10: **reduzir as desigualdades.** Iberdrola. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/comprometidos-objetivos-desenvolvimento-sustentavel/ods-10-reduzir-as-desigualdades>. Acesso em: 30 out. 2024.

OELGEMÖLLER, Christina; ALLINSON, Kathryn. The responsible migrant, reading the Global Compact on Migration. **Law and Critique**, v. 31, p. 183-207, 2020.

OIM ONU MIGRACIÓN. **Pacto Mundial sobre Migración.** Disponível em: <https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion#:~:text=El%20Pacto%20Mundial%20sobre%20Migraci%C3%B3n,de%20manera%20hol%C3%ADstica%20e%20integral>. Acesso em: 2 nov. 2024.

OIM. **Pacaraima**, 05 abr. 2023. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/pt-br/news/operacaoacolhida-da-aos-venezuelanos-um-novo-comeco-no-norte-do-brasil>>. Acesso em: 08 nov. 2024

OJEDA, Nataly Luiza Nantes. FONSECA; Mirella Villa de Araújo Tucunduva da. A imigração venezuelana como problema do Setor Público. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 16, n. 10, p. 103-115, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/imigracao-venezuelana>.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. **Military Review**, p. 1-15, 2018.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Melo de. Migrações internacionais para Santa Catarina nos séculos XIX e XXI: um estudo comparativo. **Revista de História Regional**, v. 24, n. 2, p. 282-302, 2019. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>. Acesso em: 13 dez. 2024.

ONU MIGRAÇÃO. **Pacto Global para Migração**. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/pacto-global-para-uma-migracao-segura-ordenada-e-regular>. Acesso em: 28 out. 2024.

ONU. **Agenda 30 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 1 nov. 2024.

ONU. **Conferência Intergovernamental Encarregada de Aprovar o Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular**. Marrakech. Organização das Nações Unidas, Marrocos, 11 de dez. de 2018.

ONU. **Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. 2018**. Disponível em: <https://www.un.org/migration>. Acesso em: 30 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 07 marc.2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiadosvenezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/> Acesso em: 17 nov. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **New York Declaration for Refugees and Migrants (A/71/L.1)**. General Assembly, UN. 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1. Acesso em: 13 de set. de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 19 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova York, 1967. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES – OIM. **Direitos e serviços**. Disponível em: [https://brazil.iom.int/pt-br/direitos-e-servicos?utm_source =](https://brazil.iom.int/pt-br/direitos-e-servicos?utm_source=). Acesso em: 13 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM) – BRASIL. **Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes**: Subcomitê Federal para Interiorização: diretrizes e procedimentos. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre a migração**. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 13 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Governança Migratória Local**: Ferramentas e Métodos. Brasília: OIM, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Governan%C3%A7a%20Migrat%C3%B3ria%20Local%20-%20Ferramentas%20e%20M%C3%A9todos.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Relatório Global sobre Migração e Desenvolvimento**. Genebra: OIM, 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Relatório sobre a migração venezuelana na América do Sul**. Genebra: OIM, 2018. Disponível em: <https://www.iom.int>. Acesso em: 21 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2024**. Genebra: OIM, 2024. Disponível em: <https://www.iom.int/wmr2024>. Acesso em: 30 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Migrações**: conceito. Disponível em: <https://www.iom.int/migration>. Acesso em: 20 set. 2024.

PAIVA, Ariane Rego de. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a Assistência Social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 12, n. 24, p. 257-280, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/12552>. Acesso em: 23 nov. 2024.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **A governança migratória multinível no âmbito da Operação Acolhida e do programa de interiorização de migrantes venezuelanos no município de Maringá** (PR). Apresentado no 47º Encontro Anual da ANPOCS, 2023. Disponível em: <https://www.anpocs.com>. Acesso em: 29 outubro. 2024.

PECOUD, Antoine. ¿Una nueva “governanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. **Migración y desarrollo**, v. 16, n. 30, p. 31-43, 2018.

PEIXOTO, João. As teorias explicativas das migrações: Teorias Micro e Macro Sociológicas. **Socius Working Papers**, v. 11, p. 5–36, 2004.

PEREIRA, José Matias. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 2, nº 1, p. 109-134, jul. 2024. (Recurso Eletrônico)

PETERS, Guy. **Governance as political theory**. In: LEVI-FAUR, David (org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2012, p. 20-32.

PIATTONI, S. **The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges**. Oxford: Oxford University Press. 2010, p. 15

PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **Journal of European Integration**, United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

PICTET, Jean. El Derecho Internacional Humanitario: definición. AAVV. **Las dimensiones internacionales del Derecho Humanitario**. Madrid: Tecnos, 1990, p. 17-18.

PIERIK, Roland. **Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis**. In: W. P. Heere. (Ed), From government to governance: The Growing Impact os Non-State Actors on the International and European Legal System. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 454-462

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração**: a possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

PILAU SOBRINHO, Liton; SIRIANNI, Guido; PIFFER, Carla. Transnacionalidade e Multiculturalismo: um desafio para a União Europeia. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 4, p. 1159-1184. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/nej.v19n4.p1159-1184>. Acesso em 12 julho 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad. 1998.

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 2, p. 206-226, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIZA, Douglas de Toledo. **Mobilidade Humana e Coronavírus: Mobilidade, confinamento e migração na pandemia**. 2020. Disponível em: <http://www.museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mobilidade-humana-e-coronavirus-mobilidade-confinamento-e-migracao-na-pandemia>. Acesso em: 14 dez. 2020.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2018.

POZZO, R.; BOUBTANE, R.; D'ALBIS, H.; TONEGUTTI, R. G.; PARAVATI, C. A Future Agenda for Migration Studies. In: **Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity**. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 483-500.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2022**. Disponível em: <https://hdr.undp.org/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

R4V. **Refugees and migrants from Venezuela**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 16 nov. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: http://s2.asdfiles.com/9sf?download_token=851dfcf1f06a636fce019273fde

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>. Acesso: 31 de agosto de 2024.

RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo; UNICAMP – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

RICHMOND, A. H. **Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements**. *Journal of Refugee Studies*, v. 6, n. 1, p. 7-24, 1993.

RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Madrid: Paidós, 2010, p. 411.

RINNE, Ulf. 2013. The Evaluation of Immigration Policies, 530-551p. In: CONSTANT, Amelie F.; Zimmermann, Klaus F. (Eds.), **International Handbook on the Economics of Migration**, Cheltenham, UK, and Northampton, USA: Edward Elgar Publishing *apud* MCKENZIE, David J.; YANG, Dean. Evidence on policies to increase the development impacts of international migration. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 7057, 2014.

ROCHA, Gustavo do Vale; RIBEIRO, Natália Vilar. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias**. Revista Jurídica da Presidência. Brasília v. 20 n. 122 out. 2018/jan. 2019 p.541-563. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>. Acesso em: 12 de set de 2024.

RHODES, Roderick AW. Understanding governance: Ten years on. **Organization studies**, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

RODRIGUES JUNIOR, Marcus Antonio. **Operação acolhida: o (re)ordenamento da fronteira Brasil-Venezuela: a questão securitária e a garantia de direitos aos**

refugiados e migrantes. 2022. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. **Contribuições da Operação Acolhida para a Política Migratória Brasileira.** / Cheslaine Tavares da Silva Rodrigues. 2021.p. 60.

RODRIGUES, Maria Paula; MOURA, Tiago. **A nova Lei de Migrações: avanços e desafios na proteção dos direitos dos migrantes no Brasil.** Revista Jurídica do Senado Federal, v. 6, n. 1, 2018.

ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**, p. 63.

RORAIMA. **Decreto nº 22.199, de dezembro de 2016.** Criação do Gabinete Integrado de Gestão Migratória.

ROSENAU, James N. **Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World.** Cambridge: Cambridge University Press, p.8. 1997.

ROSENGAERTNER, Sarah. Who will pay for safe, orderly and regular migration? In: **Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030.** Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2017, p. 141-145. Disponível em:http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/10/Financing-UNDS2017_2oct.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

ROSENGAERTNER, Sarah. Who will pay for safe, orderly and regular migration? In: **Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030.** Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2017, p. 141-145. Disponível em:

ROTHER, Stefan. **Global Migration Governance from Below: Actors, Spaces, Discourses.** Springer Nature, 2022.

ROTHER, Stefan. The global forum on migration and development as a venue of state socialisation: A stepping stone for multi-level migration governance?. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1258-1274, 2019.

RÚA, Teófilo Altamirano. **Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada.** Fondo Editorial de la PUCP, 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma concepção multicultural de direitos humanos.** Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 76, p. 7-44, 2007. Disponível em: <https://www.boaventuradesousasantos.pt>. Acesso em: 21 nov. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multiCultural_direitos_humanos_ContextoInternacional01.PDF>. Acesso em: 17 set. 2024

SANTOS, Roberto Suárez; MORALES, Luis Rodrigo. **Organización Internacional del Trabajo. Organización Internacional de Empleadores**. Disponível em: <https://www.ioe-emp.org/es/organizaciones-internacionales/organizacion-internacional-del-trabajo-oit>. Acesso em: 1 nov. 2024, p. 01.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) Humana e os Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SCHAKEL, Arjan; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Multilevel governance and the state. In: S. LEIBFRIED, Stephan; HUBER, Evelyne; LANGE, Matthew; LEVY, Jonah D.; STEPHENS, JOHN D. (org.). **The Oxford Handbook of Transformations of the State**, Oxford University press, 2015, p. 269-285.

SCHOLTEN, Peter; ENGBERSEN, Godfried; OSTAIJEN, Mark van; SNEL, Erik. Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, United Kingdom, v. 44, n. 12, p. 2011-2033, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341707>. Acesso em: 06 mar. 2025

SCHULTZ, J. **Dinâmicas Migratórias na Amazônia Ocidental: Fronteiras, Fluxos e Identidade**, 2019.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SEJUDH – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos. **Relatório anual de acolhimento a migrantes no Acre**. Rio Branco: SEJUDH, 2014.

SENARCLENS, Pierre de. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations. **International Social Science Journal**, n. 155, p. 91-104, 1998.

SILVA, J. S. **Políticas públicas para imigrantes e o papel do governo federal: um estudo da crise migratória em Roraima**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Marcus Vinícius Gonçalves da. Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 11, n. 1, p. 151-177, 2024

SILVA, Tiago Luedy. 2018. **Institucionalidade e espacialidade da defesa nacional na amazônia**: perspectivas para o Amapá. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2018.

SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Resumo executivo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2017.

SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2004.

SØRENSEN, Ninna Nyberg; VAN HEAR, Nicholas; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. El nexo entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas. **F. Vidal, Informe FUHEM de políticas sociales**, p. 105-146, 2006.

SOUSA, Paulo David Rocha Bezerra Sousa. **Aspectos doutrinários do estudo da participação do Exército Brasileiro na Operação Acolhida sob a perspectiva de uma Operação de Ajuda Humanitária**. Trabalho de Conclusão de Curso na Escola de Comando e estado-Maior do Exército, 2022. Rio de Janeiro: ECEME, 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 49-65, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

SOUZA, Orlando Mattos Sparta de; LOPES, Roger Regufe Gonçalves. Operação Acolhida: a resposta do estado brasileiro diante da crise humanitária venezuelana e suas consequências para a Defesa Nacional. **A Defesa Nacional**, v. 846, p. 14–26, 2022.

STRANG, Alexis. **How mainstreaming and multilevel governance structures empower place-based approaches to refugee integration**: The case of Altena, Germany. 2019. Master Thesis. University of North Carolina, North Carolina, 2019.

STÜRNER, Janina. **A new role for cities in global and regional migration governance? Stuttgart: Robert Bosch Stiftung**, 2020.

STÜRNER, Janina; BENDEL, Petra. The Two-way 'Glocalisation' of Human Rights or: How Cities Become International Agents in Migration Governance. **Peace Human Rights Governance**, Italy, v. 3, n. 2, p. 215-240, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14658/PUPJ-PHRG-2019-2-3>. Acesso em: 10 mar. 2024.

THOUEZ, Collen. Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration. Evidence from the Lead-Up and Adoption of the UN Global Compacts on Migration and Refugees. **Global Governance**, United Kingdom, v. 26, n. 4, p. 650-672, 2020.

TOALDO NETO, Aurélio. O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil: uma análise dos resultados de 2018 a 2021. **Revista TCU**, Brasília, p. 151, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2024.

TOBEÑAS, José Castan. **Los derechos del hombre**. 4.ed. Madrid: Reus, 1992.

TOCANTINS, L. **O Tratado de Petrópolis e a integração do Acre ao Brasil**, 2001

TONGA. **Migration and Sustainable Development Policy**. Nuku'alofa: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: <https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1481/files/appeal/documents/Tonga%20Migration%20and%20Sustainable%20Development%20Policy.pdf>. Acesso em: 09/01/2025.

UNHCR. **Convention and Protocol relating to the status of refugees**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

UNITED NATIONS SUMMIT FOR REFUGEES AND MIGRANTS. **Global compact for safe, orderly and regular migration**. Final draft. 11 jul 2018. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

UNITED NATIONS, General Assembly. **Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth session**. Genebra, 2015. Disponível em: <https://undocs.org/A/70/L.1>. Acesso em: 7 mar. 2025

URIARTE, Pilar; FOSSATTI, Leonardo. Emerging from Crisis: Transformations in Uruguayan Migration Management of Venezuelan Migration. In: SANTOS, Enrique Coraza de Los; VEGA, Luis Alfredo Arriola. **Crises and Migration: Critical Perspectives from Latin America**. 1 ed. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 63-79.

VASCONCELOS, Iana dos Santos. Entre acolher e manter a ordem: notas etnográficas sobre a gestão das forças armadas brasileiras nos abrigos para venezuelanos/as solicitantes de refúgio em Boa Vista-RR. In: MACHADO, Igor José de Renó (org.). **Etnografias do refúgio no Brasil**. São Carlos: EduFScar, 2020.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006307>

VÁSQUEZ, Tania; BUSSE, Erika; IZAGUIRRE, Lorena. **Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010**. Documento de Trabajo n.º 217. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2015.

VEIGA, José Eli. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 37 e 38.

VELASCO, Juan Carlos. Desafíos políticos de los países de inmigración. In: Confluencia XXI: **Revista de Pensamiento Político**. México. n. 3, 2008. Disponível em: https://digital.csic.es/bitstream/10261/8134/1/Desafios_politicos_paises_inmigracion_Confluencia_XXI_3_Mx2008.pdf Acesso em: 20 de junho de 2023.

VOVELLE, Michel. **A Revolução Francesa, 1789-1799**. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 8.

WEDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações: Porque mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Revista internacional de Direitos Humanos – SUR**: Conectas, jul. 2016, p. 18. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>> Acesso em 12 jun. 2024.

WORLD BANK. **Governance: the World Bank's experience**. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. (Development in Practice).

XAVIER, Fernando Cesar Costa. A Interiorização como um direito social universalizável. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 1, 2021.

ZAPATA-BARRERO, Ricard.; BARKER, Fiona. Multilevel governance of immigration in multinational states: 'who governs?' reconsidered. In: HEPBURN, E., ZAPATA-BARRERO, Ricard (org.). **The politics of immigration in multi-level states**. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 19-40.

ZAVALA, Erika Cecilia Montoya ZAZUETA, Mirian Nava. **Migración de retorno en América Latina: una visión multidisciplinaria**. 1 ed. Sinaloa: Facultad de Estudios

Internacionales y Políticas Públicas, 2015.