

ACORDO FEITO, NORMA CUMPRIDA? *COMPLIANCE* E RECEPÇÃO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

AGREEMENT DONE, RULE KEPT? COMPLIANCE AND RECEPTION OF VENEZUELAN REFUGEES IN BRAZIL

DOI: 10.29327/2293200.14.2-4

Ana Beatriz da Costa Mangueira¹

Anna Karollinne Lopes Cardoso²

Marcelo de Almeida Medeiros³

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Universidade Federal de Pernambuco

Recife – Pernambuco, Brasil

Resumo: O artigo examina como as normas internacionais de direitos humanos explicam a *compliance* para a recepção de refugiados venezuelanos no Brasil. Nos últimos anos, este país recebeu um número expressivo de nacionais da Venezuela, cuja crise política provocou um deslocamento em massa. Leis, resoluções e políticas públicas criadas para acolher e integrar refugiados no Brasil abrangem as variáveis que elucidam a prática das diretrizes recomendadas por tratados internacionais ratificados pelo país, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967. A pesquisa desenvolve um estudo de caso qualitativo com a técnica do *process tracing* para observar a *compliance* e identificar mecanismos causais que precederam seu cumprimento. Os resultados confirmam a hipótese de que tanto as normas internacionais de Direitos Humanos, quanto as políticas públicas explicam o cumprimento das normas no caso do Brasil.

Palavras-chave: Direitos Humanos. *Compliance*. Refugiados. Brasil.

Abstract: The paper examines how international human rights standards explain compliance for the reception of Venezuelan refugees in Brazil. In recent years, this country has received a considerable number of Venezuelan nationals whose political crisis has caused mass displacement. Laws, resolutions, and public policies created for the reception and integration of refugees in Brazil cover the variables that elucidate the practice of the guidelines recommended by international treaties ratified by the country, such as the Universal Declaration of Human Rights, the 1951 Geneva Convention, and the Protocol de 1967. The research develops a qualitative case study using the process tracing technique to observe compliance and identify the causal mechanisms that preceded compliance. The results confirm the hypothesis that both international Human Rights norms and public policies do explain compliance in the case of Brazil.

Key-words: Human Rights. Compliance. Refugees. Brazil.

Submissão: 12/06/2023

Aprovado: 29/08/2023

Introdução

¹ beatrizmang@gmail.com
Orcid: 0000-0002-3246-0058

² karollinneanna@gmail.com
Orcid: 0000-0002-8984-6672

³ marcelo.medeiros@ufpe.br
Orcid: 0000-0001-8385-0358

O comportamento dos atores de política internacional integra os principais tópicos de discussão em Ciência Política e Relações Internacionais. Além disso, as perspectivas conhecidas como *mainstream* nesses campos do conhecimento, como as vertentes do Realismo e do Liberalismo, têm tratado os Estados como os principais atores da cooperação global. A convergência de expectativas leva os Estados a se integrarem criando normas e regras comuns (Krasner, 2012), desafiando um princípio fundamental que rege suas relações: o da soberania. Contudo, esses atores aderem às normas internacionais, em geral, como àquelas relativas a Direitos Humanos, e estão dispostos a cumprir o que foi acordado, mesmo que de modo pragmático, não seja tão simples atender às expectativas dessas regras.

Nas últimas décadas, pesquisadores têm buscado entender de que maneira ocorre o cumprimento de normas atinentes à garantia desses direitos pelos países. Este entendimento levou à criação do termo conhecido em inglês como *compliance*. Novas reflexões podem fornecer resultados que explicam como as regras não só mudam valores e crenças, mas também atuam na prática política de promoção dos direitos humanos (Simmons, 2009, p. 150). Além disso, é possível também visualizar como essas normas mudam a organização jurídica interna dos países relativa a tópicos como o de migração, por exemplo. Por esse motivo, é importante observar as políticas domésticas adotadas pelos governos após a ratificação de um tratado.

Já existem trabalhos apontando os desafios que os processos burocráticos causam tanto para o acolhimento quanto para a integração de migrantes forçados no Brasil, como indicam França, Ramos e Montagner (2019). O país testemunhou uma procura expressiva de nacionais da Venezuela, cuja crise política provocou um deslocamento em massa. Este movimento despertou a necessidade da criação de uma medida provisória (MP), de nº 820/2018 (Brasil, 2018a), para tratamento da situação, tendo em vista que o número de deslocados venezuelanos direcionados ao Brasil apresentou contínuo aumento desde 2017.

Dentro desse cenário de recepção e acolhimento, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, exerce um papel fundamental, prestando o reconhecimento, a deliberação e a concessão da condição de refugiado (Castro, 2020, p. 148). Outrossim, a criação de resoluções, como a de nº 9/2019 para promover saúde dos migrantes (Brasil, 2022b) e o desenvolvimento de políticas como a Operação Acolhida (partindo da MP 820/2018 e tornando-se a Lei 13.684/2018) foram

indispensáveis para o processo de acolhimento e de interiorização dos migrantes (Brasil, 2018b).

Essa operação se trata, portanto, de uma política pública social e humanitária voltada para a recepção e interiorização de refugiados, sendo aplicada a partir de 2018, com o intuito de coordenar os atores (sociedade civil, organizações não governamentais, instituições religiosas, entre outros) para oferecer assistência emergencial aos venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira de Roraima.

Tendo isso em vista, o questionamento desta investigação é: de que maneira normas de Direitos Humanos e políticas públicas explicam *compliance* para a recepção de refugiados venezuelanos no Brasil de 2017 a 2022? Visando explorar essa temática, parte-se das hipóteses de que a adesão do Brasil às normas de direitos humanos elucida *compliance* de regimes internacionais relativos às migrações dos quais é signatário (H1) e que esforço desse país em criar políticas públicas para a recepção de refugiados venezuelanos também elucida *compliance* nesse mesmo âmbito (H2).

Como forma de responder a este questionamento, o presente estudo se articula por meio do método *process-tracing*, com a variante *Theory-testing*, baseada na contribuição de Beach e Pedersen (2013). Com essa técnica, é possível identificar os mecanismos causais que estabelecem relação entre as principais variáveis explicativas e o resultado (Schettini, Cunha & Araújo, 2018, p. 38).

A variável dependente é *Compliance* (Y) e as condições que a explicam são normas Direitos Humanos (X1) e políticas públicas (X2). Testou-se as hipóteses com base na perspectiva de Simmons (2012, p. 112), de que os tratados podem exercer mudanças em agendas dos governos, impactando as políticas domésticas.

Em outras palavras, é possível entender que tanto as prerrogativas dos tratados internacionais de Direitos Humanos, quanto as medidas criadas por esse país para a proteção de migrantes explicam o cumprimento das normas internacionais pelo Brasil. Assim, utiliza-se uma perspectiva construtivista das Relações Internacionais sobre Direitos Humanos; metodologia esta que permite inferir a relação entre normas e a prática dos Estados (Bates, 2014, p. 1170).

Nessa acepção, busca-se, com esta análise, compreender se o regime internacional de Direitos Humanos foi capaz de influenciar o cumprimento de acordos para a proteção de

refugiados venezuelanos a partir da inferência sobre as políticas criadas pelo Brasil para o acolhimento desses indivíduos nos últimos anos.

O recorte temporal remete ao contexto em que se nota um aumento da chegada de venezuelanos no Brasil em virtude da crise política e econômica do país vizinho. Conforme dados da Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), o Brasil recebeu mais de 300.000 venezuelanos, número expressivo, sendo menor apenas em relação às cifras registradas pela Colômbia (R4V, 2023). Os resultados corroboram a hipótese de que *compliance* no caso da recepção de refugiados no Brasil teve a influência das normas internacionais de Direitos Humanos que começaram a ser criadas na década de 1940.

O artigo está dividido em cinco partes, contando com esta introdução. A próxima seção realiza uma revisão de literatura, apresentando os principais conceitos teóricos que norteiam o cumprimento de tratados relativos a refugiados. A terceira parte apresenta os dados e o método, referindo-se à teoria base para esta análise e, ainda, às principais normas internacionais e domésticas relativas a essa categoria de migrantes no Brasil. Em seguida, debruça-se sobre os resultados encontrados e, finalmente, a conclusão faz um apanhado geral acerca do cumprimento das prerrogativas e da atuação do Brasil no acolhimento de venezuelanos.

1. Revisão de literatura

A observância das normas internacionais de Direitos Humanos representa o compromisso do Estado com acordos e, principalmente, com indivíduos. Simmons (2009, p. 121) afirma que os tratados são instrumentos claros, o que facilita o exercício de seu cumprimento. Mas nem sempre é assim. Ratificação não significa prática. Além disso, algumas vezes os tratados são vagos, inconsistentes e não exigem obrigatoriedade de cumprimento por parte dos signatários (Posner, 2014, p. 86). Por sua vez, Henkin (1979, p. 32) destaca, por exemplo, que os Estados estão dispostos a atender os acordos internacionais porque compartilham interesses comuns, além de promoverem ordem e estabilidade.

Embora as normas atuem de diversas maneiras, seja influenciando a agenda política internacional ou aumentando a probabilidade de mobilização de grupos (Simmons, 2009, p. 114, 150), é importante destacar que elas são apenas prescritivas e não obrigam os governos a

cumpri-las. De acordo com Sikkink (2017, p. 227), a conformidade é “um *continuum* que vai de nada a completo”. Ao longo dos anos, os Direitos Humanos e os exercícios legais para garanti-los vêm passando por construção.

Se os tratados conseguem influenciar a prática desses direitos, então possuem efeitos previsíveis nas políticas domésticas (Simmons, 2009, p. 125). Isso significa, portanto, que há *compliance*. Por exemplo, o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) compõe um conjunto de normas e seu principal objetivo é assegurar a proteção de pessoas forçadas a migrarem (Reis & Menezes, 2014, p. 64). Independentemente das motivações, o fato é que países de diferentes regiões do mundo demonstraram-se dispostos a seguir as diretrizes de tais normas.

A literatura (Simmons, 2012) apresenta *compliance* como prática ou cumprimento das normas de Direitos Humanos. Simmons (1998, p. 4) aponta que essa conformidade com os tratados adotados por um país pode ser necessária para a eficácia dessas normas no nível doméstico, mas nem sempre ela é suficiente.

Sabendo disso, pretende-se analisar a recepção de refugiados venezuelanos no Brasil, estreitamente relacionada com os preceitos de Direitos Humanos. Segundo Reis e Menezes (2014, p. 66), o regime internacional dos refugiados e o regime dos Direitos Humanos estão ligados historicamente, pois “ambos os mecanismos são resultados de arranjos anteriores que estabeleceram, parcialmente, as bases — de princípios que foram tomados como referência para suas atuais configurações”.

De mesmo modo, outros autores conceituam *compliance* como uma harmonia entre o comportamento dos Estados, os acordos realizados e suas regras (Fisher, 1981: 20; Mitchell, 1994: 30 *apud* Raustiala & Slaughter, 2002, p. 539). Em outras palavras, esse termo pode ser entendido como a conformidade com a norma. Portanto, para a perspectiva do Direito Internacional acerca dessa temática, os atores que se comprometem com as diretrizes do tratado, tomam decisões e criam medidas de acordo com elas (Raustiala & Slaughter, 2002, p. 239).

Em suma, *compliance* é a efetivação das normas na prática, sendo possível visualizá-la a partir de medidas criadas por um ator signatário para a garantia desses direitos, ainda que existam falhas no modo como são aplicadas, como é o caso do Brasil.

O modelo em espiral é, geralmente, utilizado para medir *compliance*, pois explica os caminhos que levam à adesão do tratado no nível doméstico (Simmons, 2013). Essa é uma

técnica que abrange cinco fases para explicar *compliance*: 1) Repressão ativa gera reação de grupos transnacionais da sociedade civil; 2) Negação, condenação internacional oposição e busca de aliados; 3) Concessões táticas; 4) Status prescritivo; e 5) Comportamento condizente com as normas (Simmons, 2013).

Esse método é usado, especificamente, para saber o processo de adesão dos países às normas e, por isso, não é adequado para esta investigação. Diferentemente do que sugere o modelo em espiral, esta pesquisa busca entender se existe cumprimento da recepção de refugiados venezuelanos à luz das normas internacionais de Direitos Humanos com base na teorização de *compliance*. A primeira parte da próxima seção se dedica à técnica empregada para o desenvolvimento da análise e a segunda parte diz respeito ao estudo empírico do caso.

2. Dados e métodos

Esta seção está dividida em duas partes. A primeira contextualiza as normas relativas aos direitos humanos e sua relação com o tratado mais importante para a proteção de refugiados: a Convenção de Genebra de 1951. Ainda, essa parte também apresenta como as variáveis em tela estão conectadas, isto é, quais condições explicam o caso estudado por meio do teste da teoria de *compliance* desenvolvida por Simmons (2012). O teste de teoria é aplicado em análises em que se usa um raciocínio para desenvolver um mecanismo a partir de uma teorização (Beach & Pedersen, 2019, p. 245).

Simmons (2012) argumenta que as normas internacionais são capazes de influenciar as ações domésticas para tratar questões de direitos humanos. Isto é, o cumprimento existe a partir do momento em que há respeito aos tratados e o esforço em colocá-los em prática, e a partir de ferramentas criadas pelos Estados, buscando assegurar a vida ou melhorar o bem-estar das pessoas. A segunda parte diz respeito às principais estratégias utilizadas pelo Brasil para o acolhimento de venezuelanos. A chegada dos refugiados desencadeou a necessidade de se criar políticas públicas estabelecidas para recepção e interiorização desses indivíduos no país.

Com relação à pesquisa, ao desenho e ao método utilizado, salienta-se que, com o Direito internacional de Direitos Humanos se desenvolveram princípios fundamentais para amparar aqueles que são obrigados a deixarem seus países de origem. A Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados é referência para a proteção desses indivíduos. Nesse sentido,

separar Direitos Humanos e direitos dos refugiados é praticamente impossível (Reis & Menezes, 2014, p. 62).

Presume-se, então, que o cumprimento das normas de refugiados para a recepção de venezuelanos no Brasil é resultado da observação das normas de Direitos Humanos. Assim sendo, a primeira variável independente é Direitos Humanos (X_1). Além disso, os governos criam políticas públicas para atender necessidades dos indivíduos que solicitam refúgio. Essas políticas confirmam também se há cumprimento das normas. Desse modo, políticas públicas (X_2) são a segunda variável independente.

Qual seria o resultado em cenários onde o Brasil não tivesse ratificado normas de Direitos Humanos e a Convenção relativa a refugiados e, ainda, não tivesse criado políticas públicas para o acolhimento desses migrantes? Haveria *compliance*? Como pensar em cumprimento de normas que não foram sequer acordadas? Buscar-se-á responder essas questões ao longo deste texto. A premissa da análise aponta que Direitos Humanos e políticas públicas impactam *compliance*. Para medi-la, usa-se a técnica do *process tracing*, sendo possível analisar os caminhos causais que ligam as variáveis X_1 e X_2 à Y (*compliance*).

Para Ragin (1994), as pesquisas qualitativas possuem o intuito de obter uma compreensão mais profunda dos fenômenos, por isso adota a análise de casos específicos. Neste sentido, aqui o objetivo é entender os principais fatores que, ao longo da história de adesão do Brasil às normas internacionais de Direitos Humanos, influenciam a recepção de refugiados venezuelanos de 2017 a 2022. Para tanto, o *process tracing* se apresenta como importante ferramenta para que se possa compreender este caso.

De acordo com Collier (2011), o *process tracing* visa mapear e analisar os processos de mudança e sequências causais em um determinado contexto. Essa técnica possibilita a criação de inferências causais a partir de uma série de evidências que permite a identificação de uma sequência temporal de eventos constitutivos de um fenômeno em análise (Collier, 2011, p.824).

Beach e Pedersen (2013, p. 3) apresentam três categorias de *process tracing*, quais sejam: *theory-testing*, *theory-building* e *theory-outcome*. Utiliza-se, aqui, o primeiro tipo, considerando que, segundo eles (2013, p. 3), esta variante da técnica permite testar se as evidências implicam na causalidade. Em outras palavras, a variante *theory-testing* é escolhida

para este estudo porque busca-se saber se a teoria sobre *compliance* desenvolvida por Simmons é suficiente para explicar o caso selecionado.

O principal objetivo do *process tracing* não é identificar valores de variáveis específicas e medir a sua covariação, mas sim compreender os processos que ligam diferentes fatores relevantes ao resultado (Hall, 2013). O modelo de teste teórico envolve duas etapas principais: descompactar teoricamente um processo e rastreá-lo empiricamente, detalhando as atividades esperadas associadas a cada parte do mecanismo (Beach & Pedersen, 2019).

É nesse sentido que se procura entender se há *compliance* das normas durante a recepção dos refugiados venezuelanos no território brasileiro entre 2017 e 2022, assim as sequências dos fatos e os resultados alcançados permitem a criação de uma linha do tempo que evidencie os mecanismos causais entre as variáveis.

Dessa forma, para entender as estratégias para acolher venezuelanos no Brasil, importa mencionar que o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), que se institucionalizou por meio da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), compreendem um conjunto de normas que possuem o objetivo comum de assegurar a proteção à vida de pessoas (Reis & Menezes, 2014, p. 64).

Refugiado, conforme a Convenção de Genebra 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, é “aquele que deixa seu país de origem ou nacionalidade por sofrer temor bem fundado de perseguição em virtude de raça, de religião, de nacionalidade, de grupo social ou de opinião política” (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1951). A proteção ao indivíduo deve ser garantida pelo Estado onde se solicita refúgio e que aderiu às normas.

Reis e Menezes (2014, p.62) consideram dois períodos que marcam o reconhecimento de refugiado: o primeiro, anterior a essa condição, quando sujeitos devem ter direitos garantidos; e o segundo, o momento do status para a proteção propriamente dita. Sendo assim, entende-se que Direitos Humanos e reconhecimento de refugiado não estão separados, pelo contrário, conectam-se sobretudo pelo fato da necessidade de que a vida dessas pessoas seja assegurada.

Além disso, os princípios de Direitos Humanos são uma referência para as diretrizes das normas para proteção de migrantes forçados. Quando o Estado não garante a proteção, fere os princípios e viola os direitos dos migrantes (Reis & Menezes, 2014, p. 77, 78). Desse modo, há a primeira conexão causal que se desenvolve a partir da Declaração Universal de

Direitos Humanos (DUDH) ratificada pelo Brasil em 1948. Ela foi uma das principais razões para que o país aderisse à Convenção de 1951 na década de 1960 (Reis & Menezes, 2014, p. 67). A seguir, o Quadro 1 apresenta, em ordem cronológica, tratados internacionais que o Brasil é parte e normas domésticas relativos à migração acima citadas.

Quadro 1: Normas internacionais e nacionais sobre migração aderidas pelo Brasil.

Tratados e Declarações Internacionais	Decretos	Leis e Medidas Provisórias (MP)	Resoluções
Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)	Decreto nº 50.215/1961	Lei nº 6.815/1980	Resolução nº 126/2017
Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e Protocolo de Nova Iorque (1967)		Lei nº 9.474/1997	Resolução nº 5/2018
Pacto San José da Costa Rica (1969)		Lei nº 13.684/2018 Lei nº 13.445/2017	--- Resolução nº 9/2019
Declaração de Cartagena (1984)		MP nº 820/2018	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em 1961, o Brasil instituiu o decreto nº 50.215, relativo ao Estatuto dos Refugiados (Brasil, 1961). Desde então, o país avança na criação de políticas que acolham as necessidades dessa categoria de migrantes forçados.

No final dessa mesma década, um importante instrumento regional foi desenvolvido: a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1969), que, no art. 22, § 8º, assegura que “E[e]m nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas” (Brasil, 1969). O Brasil o ratificou em 1992.

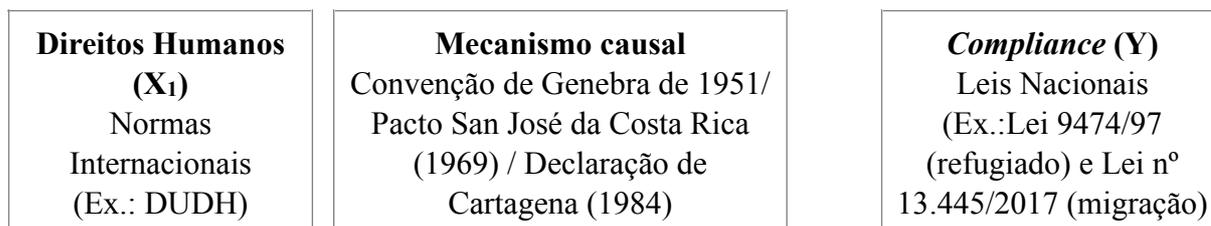
O Pacto de San José foi fundamental para o marco regulatório da presença de migrantes no Brasil. Com ele, em 1980, o Brasil criou a Lei nº 6.815, que promoveu a criação do Estatuto do Estrangeiro. Embora, naquela ocasião, a política doméstica não fosse favorável a uma lei que garantisse o acolhimento do refugiado em si, pois o migrante era visto como uma ameaça à “estabilidade e à coesão social” do país (Oliveira, 2017, p. 170), um conjunto

de normas para o tratamento da temática migratória foi adotado, possibilitando a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Ademais, com a declaração de Cartagena de 1984 (que não é um tratado juridicamente vinculante, mas apenas uma declaração), a América Latina obteve progresso em matéria de refúgio (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1984). Mais tarde, o Brasil, seguindo as recomendações da Declaração, promulgou a lei nº 9.474 de 1997 (Brasil, 1997), que define mecanismos para proteger refugiados no país.

O Artigo 11 da lei acima assegura a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), responsável pela decisão de conceder, em primeira instância, refúgio a pessoas (Castro, 2020, p. 148). Ao longo desse processo histórico, pode-se observar como a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) influenciou a criação de leis nacionais e do Comitê. A seguir, a Figura 1 representa o caminho causal que explica a conexão entre Direitos Humanos e *compliance*.

Figura 1: Mecanismo causal entre X_1 e Y.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Os mecanismos causais que ligam a variável X_1 à Y são os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Após a ratificação desses acordos, o país os incorporou ao seu ordenamento jurídico interno por meio da lei de refugiado, de 1997 e da lei de migração, de 2017, que na prática atuam por meio do CONARE (refugiado) e do CNIg (migrante).

Se o Brasil não tivesse ratificado a DUDH, teria mais tarde incorporado a Convenção de Genebra na legislação nacional, assinalando o compromisso de proteger esses indivíduos? Ainda, teria também criado um Comitê voltado exclusivamente para tratar da concessão de refúgio? Seria possível que isso não ocorresse, levando em consideração que normas influenciam leis e práticas domésticas (Simmons, 2009, p. 127). Isso pode ser observado na Figura 1. Ainda, não faria sentido cumprir o que antes não fora acordado.

Em 2017, o Brasil aprovou a lei nº 13.445. Embora ela tenha afirmado mudanças no acolhimento de pessoas, não causa prejuízo em normas internacionais específicas sobre refugiados (Art. 2º) (Brasil, 2017b). O novo instrumento regulatório marca o avanço das

políticas migratórias brasileiras e inúmeras contribuições podem ser apontadas com a nova lei. Seus artigos 4º e 5º garantem:

- a) o enfoque legal das migrações garantindo os direitos fundamentais dos migrantes que adentram as fronteiras brasileiras quanto dos brasileiros que vivem no exterior;
- b) a definição das diversas categorias de migrantes;
- c) a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- d) a promoção de entrada regular e de regularização documental; e
- e) equiparação dos direitos dos migrantes quanto aos direitos dos nacionais, garantindo o direito à vida, às liberdades civis, sociais, culturais e econômicas (Brasil, 2017b).

Naquele mesmo ano, a resolução normativa nº 126 de 2017 que dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço foi lançada (Brasil, 2017a). Na América Latina, o Brasil é destaque em evolução e incorporação de regimes internacionais nessa esfera (Jatobá & Martuscelli, 2018).

Conforme o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em agosto de 2020, o CONARE reconheceu 7.992 venezuelanos como refugiados, sendo 7.795 adultos e 197 menores de idade, possibilitando a esses indivíduos o acesso à saúde e à educação (Brasil, 2020). Desde o início da crise na Venezuela, quando o fluxo migratório aumentou, o CONARE reconheceu o total de 49 mil venezuelanos na categoria de refugiados (Brasil, 2021d). De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2022), o Brasil está entre os seis países mais procurados pelos nacionais do país vizinho.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2022), o número de migrantes venezuelanos alcançou a marca de 5,4 milhões no mundo. Até dezembro de 2022, o portal da Operação Acolhida destacou que 2,6 milhões receberam algum tipo de atendimento na fronteira brasileira, sendo mais de 460 mil novos cadastros de pessoas físicas (CPF) emitidos e 90 mil venezuelanos interiorizados em território nacional (Brasil, 2022).

Notam-se esforços brasileiros para adoção de medidas que garantiram o acolhimento de parte dos migrantes forçados, embora os demais indivíduos que aqui chegaram tenham ficado à espera da ajuda do Estado. É nesse sentido que o estudo assume como conjunto de políticas públicas (X₂) não somente as leis que passaram a vigorar para a recepção de

migrantes, mas inclui também os esforços do Brasil em oferecer residência, saúde e educação para os refugiados.

Essas políticas foram criadas pelo governo brasileiro e impactam o cumprimento com o objetivo de melhorar as condições dessas pessoas após o reconhecimento do status de refugiado. França, Ramos e Montagner (2019) afirmam que faltam políticas públicas para o acolhimento de refugiados no Brasil em contextos de demandas emergentes e identificam falhas principalmente no setor da saúde.

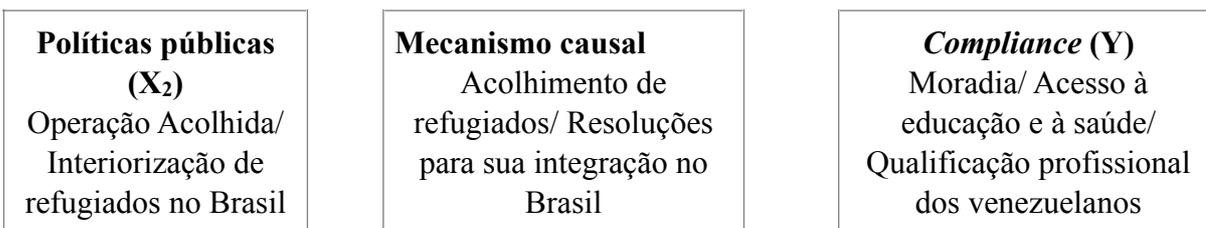
Os maiores desafios se apresentaram principalmente na atuação da Polícia Federal em fronteiras com a Venezuela, quando o órgão registrou em Roraima um aumento expressivo de solicitações de refúgio de venezuelanos. Em 2014 eram apenas 268 pedidos. Esse número cresceu nos três anos seguintes para 1.073, 3.155 e 2.899 até 25 de abril de 2017 (Silva, Bógus & Silva, 2017, p. 18).

Os órgãos não conseguiam oferecer resposta em tempo hábil, no que concerne à análise da condição do indivíduo e em qual categoria ele deveria ser enquadrado (refugiado ou migrante). Contudo, o Brasil criou, em 2018, a Operação Acolhida, que se iniciou em Roraima e promoveu recepção, vacinação e condução dos venezuelanos para abrigos (Brasil, 2021a). Para a sua atuação, essa operação divide-se em três eixos:

- 1) ordenamento da fronteira – documentação, vacinação e operação controlem do Exército Brasileiro;
- 2) acolhimento – oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e
- 3) interiorização – inclusão na sociedade roraimense, deslocamento voluntário de venezuelanos para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica e/ou retorno voluntário ao país de origem.

Ademais, algumas resoluções foram essenciais para a recepção dos refugiados e migrantes forçados. Elas foram elaboradas e expedidas pelo Conselho Nacional de Imigração, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. A resolução nº 5/2018 para a interiorização, incentivando a elaboração de estratégias para a qualificação profissional dos migrantes (Brasil, 2021a); resolução nº 9/2019 para garantir saúde com planos de imunização (Art. 2º) (Brasil, 2021a). A Figura 2 representa o mecanismo causal entre a variável de políticas públicas e *compliance*:

Figura 2: Mecanismo causal entre X_2 e Y .



Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que o acolhimento dos venezuelanos, realizado por meio da Operação Acolhida, além da interiorização dos refugiados e migrantes forçados nos estados brasileiros, especialmente aqueles que fazem fronteira com Venezuela, possibilitou *compliance*.

Embora as práticas, primeiro, do acolhimento e, posteriormente, da interiorização, sejam falhas, nem sempre acontecendo conforme exatamente as regras sugerem, entende-se que o cumprimento acontece à medida que os migrantes têm acesso à moradia, à saúde, à educação e à qualificação profissional.

Nos últimos anos, além do governo federal, as prefeituras e os estados federados se depararam com a chegada de milhares de pessoas e tiveram que atender aos venezuelanos, fornecendo assistência financeira e moradia por meio dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Não à toa, os municípios brasileiros na fronteira com Venezuela ficaram sobrecarregados quando a crise no país vizinho se agravou, principalmente por falta de recursos financeiros para receber os migrantes (Camargo & Hermany, 2018).

Recentemente, constatou-se controvérsias sobre como a pandemia da Covid-19 afetou a situação dos refugiados e migrantes, o que pode ter impactado os nacionais do país vizinho. A *World Vision* afirmou que 10% desses migrantes forçados que participaram de uma pesquisa sobre a vacina contra o coronavírus no Brasil sequer tiveram informações claras sobre a vacinação (World Vision, 2021).

Por outro lado, informações do ACNUR descrevem que os esforços da Operação Acolhida promovida pelo governo federal foram bem-sucedidos para a imunização dos venezuelanos no Brasil no contexto da pandemia (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2021).

3. Resultados e Conclusão

O fenômeno migratório é complexo especialmente porque envolve fatores sociais, econômicos e políticos. A recepção e interiorização de refugiados têm se tornado uma prática

cada vez mais recorrente dos Estados, considerando que o mundo tem passado, nos últimos anos, pela maior crise de deslocamentos forçados do século 21.

Em território brasileiro, há presença significativa de migrantes forçados oriundos especialmente do continente sul-americano devido ao compartilhamento de fronteiras. A crise econômica da Venezuela provocou um aumento de pessoas forçadas a se deslocarem em direção ao Brasil, onde os serviços públicos, principalmente os sistemas de saúde e educação, apresentaram sobrecarga.

Por seu turno, os princípios internacionais de Direitos Humanos e a proteção de refugiados estão ligados pelo objetivo comum de assegurar a dignidade de pessoas, que por diferentes razões têm que atravessar as fronteiras transnacionais.

Nesta análise, o estudo de caso combinado à técnica do *process tracing* evidenciou como as variáveis de Direitos Humanos e políticas públicas exercem impacto em *compliance* pelo Brasil, país considerado líder regional na implementação do regime de refugiados (Jatobá & Martuscelli, 2018), conforme a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (International Organization for Migration, 2022).

Ainda, identificam-se os principais mecanismos causais para o resultado (Y), no contexto de recepção de refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil. Em outro cenário, sem a adesão das normas internacionais relativas aos Direitos Humanos e aos refugiados, o acolhimento dos venezuelanos talvez não fosse possível.

Embora a adesão a uma norma não necessariamente obrigue países a recepcionarem pessoas que atravessam fronteiras, ou, ainda, não impeça que países não signatários recebam voluntariamente essas pessoas, as normas que se desenvolvem com o Direito Internacional dos refugiados podem reforçar o ordenamento jurídico de Estados que assumem o compromisso em acolher indivíduos oriundos de outras regiões. As estratégias criadas pelo Estado brasileiro visando tratar a questão sinalizam a vontade em seguir as diretrizes que os tratados ratificados sugerem.

Apesar de se observar o respeito ao tratamento jurídico de refugiados e outros migrantes forçados, migrantes que chegam ao Brasil lidam, algumas vezes, com disparidades econômicas, e enfrentam também um contexto de fortalecimento da xenofobia,

principalmente por parte de empregadores, e do preconceito que cresce junto a movimentos de extrema-direita no país.

Ainda, é importante enfatizar que o tratamento do caso venezuelano no período de 2017 a 2022 foi singular, tendo em vista as constantes críticas do então governo Bolsonaro com a situação política e econômica do país vizinho.

Portanto, a criação de medidas para atender pessoas afetadas pelos problemas sociais e violência política na Venezuela seria essencial, além de estabelecer uma coerência com os posicionamentos do governo brasileiro atinentes a esse cenário.

Dado que, para esta investigação, não houve o contato direto com os venezuelanos nem a realização de entrevistas em virtude da pandemia da Covid-19 à época de desenvolvimento do artigo, foi possível ter acesso aos dados fornecidos principalmente pelas plataformas RV4 e a do governo federal do Brasil.

Além disso, apesar dos questionamentos sobre falhas na condução das políticas públicas para o acolhimento dos nacionais da Venezuela, infere-se que as normas internacionais de Direitos Humanos exerceram influência em *compliance* no caso da recepção de refugiados venezuelanos no Brasil.

Por esse motivo, a resposta à pergunta do título deste artigo é: sim. Os acordos foram cumpridos, considerando o respeito do Estado brasileiro aos tratados internacionais e a disposição desse país em criar políticas públicas, apesar das lacunas na prática de sua aplicação, como supracitado. Portanto, a teoria de Simmons sobre *compliance* é considerada suficiente para explicar esse caso.

Até meados de 2017, o Brasil acolhia indivíduos solicitantes de refúgio com base na Lei de Refugiado de 1997, que não apresentava abrangência para diversas categorias de migrantes, sobretudo a de outros migrantes forçados.

Após diversos debates, e mesmo tendo sofrido inúmeros vetos, a Nova Lei de Migração brasileira, de 2017, é um marco nacional para o avanço no acolhimento de pessoas que atravessam fronteiras transnacionais. Quando a lei foi aprovada em 2017, observou-se um intenso fluxo de deslocados venezuelanos adentrando as fronteiras brasileiras, o que propiciou a abrangência para proteção destes vulneráveis dentro do território e para assegurar direitos de nacionais do Brasil em outras regiões.

A crise socioeconômica venezuelana e a migração em massa para o país despertaram a necessidade da criação da medida provisória nº 820 de 2018 para o tratamento da situação. Esse aumento transformou a medida provisória na Lei nº 13.684/2018, criando a Operação Acolhida. Os tratados e outras normas, as organizações e os atores internacionais possibilitaram o avanço no acolhimento, principalmente no tratamento de refugiados e migrantes forçados. Ainda assim, há um longo caminho para a interiorização plena desses indivíduos e para a aplicação das políticas públicas no Brasil sem que haja deficiências.

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (1951). **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. Genebra: ACNUR. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf]. Acesso: 09/12/21.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (1984). **Declaração de Cartagena**. Genebra: ACNUR. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf]. Acesso: 09/12/22.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (2021). **Plataforma R4V parabeniza Operação Acolhida por mutirão de vacinação contra a COVID-19 entre refugiados e migrantes venezuelanos**. Genebra: ACNUR. Disponível em: [<https://www.acnur.org/portugues/2021/08/06/plataforma-r4v-parabeniza-operacao-acolhida-por-mutirao-de-vacinacao-contra-a-covid-19-entre-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>]. Acesso: 04/01/23.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (2022). **Venezuela**. Genebra: ACNUR. Disponível em: [<https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>]. Acesso: 05/03/23.

BATES, Elizabeth S. (2014). Sophisticated constructivism in human rights compliance theory. **European Journal of International Law**, 25 (4): 1169-1182. <http://dx.doi.org/10.1093/ejil/chu084>.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. (2013). **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: The University of Michigan Press. <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.2556282>.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. (2019). **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. 2nd ed. Ann Arbor: University of Michigan Press. <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.10072208>.

BRASIL. (1961). **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm]. Acesso: 09/11/22.

BRASIL. (1969). **Decreto nº 678 de novembro de 1969**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm]. Acesso: 05/04/23.

BRASIL. (1997). **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm]. Acesso: 09/11/22.

BRASIL. (2017a). **Resolução normativa nº 126, de 2 de março de 2017**. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043]. Acesso: 21/12/22.

BRASIL. (2017b). **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm]. Acesso: 09/11/22.

BRASIL. (2018a). **Medida provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm]. Acesso: 12/06/23.

BRASIL. (2018b). **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13684.htm]. Acesso: 12/01/23.

BRASIL. (2020). **Conare concede status de refugiado a quase 8 mil venezuelanos**. Disponível em: [<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-status-de-refugiado-ha-quase-8-mil-venezuelanos>]. Acesso: 21/12/22.

BRASIL. (2021a). **Operação acolhida**. Disponível em: [<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>]. Acesso: 22/12/22.

BRASIL. (2021b). **Conare**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: [<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/conare>]. Acesso: 10/11/22.

BRASIL. (2022a). **Casa Civil**. Disponível em: [<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>]. Acesso: 20/03/23.

BRASIL. (2022b). SUBCOMITÊ FEDERAL PARA RECEPÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E TRIAGEM DOS IMIGRANTES. Disponível em: [<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/destaques-e-novidades/401483-subcomite-federal-para-recepcao-identificacao-e-triagem-dos-imigrantes>]. Acesso em: 19/11/23

CAMARGO, Daniela A.; HERMANY, Ricardo. (2018). Migração venezuelana e poder local em Roraima. **Revista de Estudos Jurídicos**, 22 (35): 229. <http://dx.doi.org/10.22171/rej.v22i35.2608>.

CASTRO, Flávia R. (2020). atuação da sociedade civil no processo brasileiro de refúgio. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, 28 (58): 147-165. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005809>.

COLLIER, David. (2011). Understanding process-tracing. **Political Science and Politics**, 44 (4): 823-830. <http://dx.doi.org/10.1017/S1049096511001429>.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. (1969). **Tratado Internacional: Pacto de San José da Costa Rica**. Disponível em: [<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>]. Acesso: 11/05/23.

FRANÇA, Rômulo A.; RAMOS, Wilsa M.; MONTAGNER, Maria I. (2019). Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, 19 (1): 89-106. <http://dx.doi.org/10.12957/epp.2019.43008>.

- HALL, Peter A. (2013). Tracing the progress of process tracing. **European Political Science**, 12: 20-30. <http://dx.doi.org/10.1057/eps.2012.6>.
- HENKIN, Louis. (1979). **How nations behave**. New York: Columbia University Press.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. (2022). **OIM e ACNUR parabenizam o Brasil por liderar a busca por soluções regionais para refugiados e migrantes venezuelanos**. Disponível em: [<https://brazil.iom.int/pt-br/news/oim-e-acnur-parabenizam-o-brasil-por-liderar-busca-por-solucoes-regionais-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos>]. Acesso: 11/05/23.
- JATOBÁ, Daniel; MARTUSCELLI, Patricia N. (2018). Brazil as a leader in the Latin American Refugees' Regime. **The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development**, 4 (1): 1-17. Disponível em: [<https://scholarworks.arcadia.edu/agsjournal/vol4/iss1/4>]. Acesso: 08/11/22.
- KRASNER, Stephen D. (2012). Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, 20 (42): 93-110. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008>.
- OLIVEIRA, Antonio T. R. (2017). Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 34 (1), 171-179. <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-3098a0010>.
- POSNER, Eric. (2014). Why do states comply (or not comply) with human rights treaties? In POSNER, Eric. **The twilight of human rights law**. Oxford: Oxford University Press.
- RAGIN, Charles. (1994). **Constructing social research: the unity and diversity of method**. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. (2002). International law, international relations and compliance. In CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas.; SIMMONS, Beth. (ed.). **The handbook of international relations**. London: Sage Publications. Princeton Law & Public Affairs Paper, v. 02-2. <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608290.n28>.
- REIS, Rossana R.; MENEZES, Thais S. (2014). Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, 22 (49): 61-83. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782014000100004>.
- R4V. (2023). **Refugees and Migrants from Venezuela**. Disponível em: [<https://www.r4v.info/pt/node/423>]. Acesso: 23/08/23.
- SCHETTINI, Eleonora; CUNHA, Martins; ARAÚJO, Carmem E. L. (2018). **Process tracing nas ciências sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: ENAP.
- SIKKINK, Kathryn. (2017). **Evidence for hope: making human rights work in the 21st century**. Princeton: Princeton University Press. <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctvc77hg2>.
- SILVA, João C. J.; BÓGUS, Lucia M. M.; SILVA, Stéfanie A. G. J. (2017). Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 34 (1): 15-30. <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0003>.
- SIMMONS, Beth. (1998). Compliance with international agreements. **Annual Review of Political Science** 1 (1): 75-93. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.75>.

SIMMONS, Beth. (2009). **Mobilizing for human rights: international law in domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, cap. 4.

SIMMONS, Beth. (2012). **Mobilizing for human rights. international law in domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 112-156. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511811340.004>.

SIMMONS, Beth. (2013). From ratification to compliance: quantitative evidence on the spiral model. In RISSE, Thomas; ROPP, Steven C.; SIKKINK, Kathryn. (ed.). **The persistent power of human rights: from commitment to compliance**. Cambridge: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139237161.005>.

WORLD VISION. (2021). **Hifh risk: low priority**. Disponível em: [https://www.wvi.org/sites/default/files/2021-06/WRD%20report_final%20with%20profiles.pdf]. Acesso: 09/06/23.