

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
INTERNACIONAIS**

**MARCUS ANTONIO RODRIGUES JUNIOR**

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: O (RE)ORDENAMENTO DA FRONTEIRA BRASIL-  
VENEZUELA: A QUESTÃO SECURITÁRIA E A GARANTIA DE DIREITOS AOS  
REFUGIADOS E MIGRANTES**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**MARCUS ANTONIO RODRIGUES JUNIOR**

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: O (RE)ORDENAMENTO DA FRONTEIRA BRASIL-  
VENEZUELA: A QUESTÃO SECURITÁRIA E A GARANTIA DE DIREITOS AOS  
REFUGIADOS E MIGRANTES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves.

**PORTO ALEGRE**

**2022**

#### CIP - Catalogação na Publicação

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 / Marcus  
Antonio Rodrigues Junior. -- 2022.  
189 f.  
Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Migração. 2. Fronteira. 3. Operação Acolhida. 4.  
Segurança. 5. Direitos humanos. I. Gonçalves, Verônica  
Korber, orient. II. Título.

**MARCUS ANTONIO RODRIGUES JUNIOR**

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: O (RE)ORDENAMENTO DA FRONTEIRA BRASIL-  
VENEZUELA: A QUESTÃO SECURITÁRIA E A GARANTIA DE DIREITOS AOS  
REFUGIADOS E MIGRANTES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 29 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman  
UFRGS

---

Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio  
UFRGS

Aos meus falecidos pais, à minha família, ao  
Exército Brasileiro, à minha orientadora e a  
todos que contribuíram para a conclusão  
deste trabalho, minha gratidão eterna.

## RESUMO

O trabalho analisa a Operação Acolhida no (re)ordenamento da Fronteira, voltado ao acolhimento das pessoas que cruzaram a linha divisória entre a Venezuela e o Brasil, com enfoque no seu papel securitário e humanitário, de 2018 até 2020. Para isso, são abordadas teorias sobre as fronteiras e migrações, em suas dimensões securitárias e de garantia de direitos individuais, além da legislação vigente sobre o tema. A Operação Acolhida foi a resposta brasileira à intensificação do deslocamento de pessoas vindas da Venezuela, que envolveu, entre outros, o estabelecimento de postos na fronteira, com o objetivo de atuar nas questões securitárias e humanitárias na região. Com a finalidade de obter os resultados propostos pela pesquisa, realiza-se um estudo de caso da Operação Acolhida, de natureza aplicada, descritiva, por meio de pesquisa bibliográfica em obras que abordem a defesa, a segurança e a garantia de direitos individuais nas relações migratórias, passando por documentos e estudos oficiais de instituições envolvidas na Operação Acolhida, somando-se às observações realizadas e experiências colhidas *in loco*, no período de permanência em Pacaraima-RR, no primeiro semestre de 2019. A intenção do trabalho é colaborar com estudos e sobre o tema, que venham a consubstanciar tópicos para políticas voltadas ao acolhimento à migrantes e refugiados. A pesquisa revela a escala do crescimento institucional, legal e social do Brasil, proporcionado pela migração venezuelana, sobre os temas migração, acolhimento humanitário e o trabalho interagências, além de destacar a importância das fronteiras para a segurança e defesa da soberania, que culminam em ações para a integração dos deslocados à sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Migração. Fronteira. Operação Acolhida. Segurança. Direitos humanos.

## ABSTRACT

The academic work analyzes the operation *Acolhida* in the (re) bordering planning, aimed at welcoming people who crossed the dividing line between Venezuela and Brazil, focusing on their security and humanitarian role, from 2018 to 2020. For this, theories about borders and migrations are addressed, in their security dimensions and guarantee of individual rights, in addition to the current legislation on the subject. operation *Acolhida* was the Brazilian response to the intensification of the displacement of people from Venezuela, which involved, among others, the establishment of border posts, with the aim of acting on security and humanitarian issues in the region. In order to obtain the results proposed by the research, a case study of operation *Acolhida*, of an applied, descriptive nature, is carried out through bibliographical research in works that address the defense, security and guarantee of individual rights in migratory relations, through documents and official studies of institutions involved in operation *Acolhida*, in addition to the observations and experiences collected on site, during the period of stay in Pacaraima-RR, in the first half of 2019. The intention of the work is to collaborate with studies and on the subject, which will embody topics for policies aimed at welcoming migrants and refugees. The research reveals the scale of Brazil's institutional, legal, and social growth, provided by Venezuelan migration, on migration, humanitarian reception and interagency work, in addition to highlighting the importance of borders for security and defense of sovereignty, that culminate in actions to the integration of the displaced people into Brazilian society.

**Keywords:** Migration. Border. Venezuela. Defense. Operation *Acolhida*. Safety. Human rights.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Verônica Korber Gonçalves, por sua disposição e dedicação, na pesquisa e em assuntos ligados às migrações. Seu exemplo, empenho nas orientações e paciência, além do tempo despendido ao meu trabalho, em detrimento do disfruto de momentos com sua família, jamais serão esquecidos e, com certeza, suas ações continuarão a ser polo indutor do bem aos que migram para o Brasil e à sociedade. Grato por tudo!

Aos meus falecidos pais, que partiram juntos quando eu ainda era jovem, minha estima e reconhecimento pela criação e exemplos que marcaram minha vida, para sempre. A vocês, restam minha saudade e amor eterno. Sempre os amarei!

À minha amada esposa, que deixou de contar com meu apoio e carinho, nos momentos em que precisei me dedicar à pesquisa e redação desta dissertação, meus sinceros agradecimentos. Recompensarei esse tempo. Te amo!

Aos meus filhos amados; saibam que vocês são a razão da minha vida e do meu esforço diário. Desejo a vocês uma vida repleta de sonhos conquistados e sucesso. Que vocês alcancem objetivos muito maiores do que eu consegui. Agradeço a vocês pela compreensão nos momentos em não pude lhes atender. Eu os atenderei, sempre! Contem comigo! Amo vocês!

À minha família que, mesmo à distância, me apoiou e incentivou para concluir mais esta etapa, na vida acadêmica. Grato pela atenção e mensagens de incentivo e apreço! Amo vocês!

Ao Exército Brasileiro, meu agradecimento pelas oportunidades a mim confiadas, principalmente por permitir que eu participasse de eventos, tão importantes para a história do Brasil, em particular, a MINUSTAH e a Operação Acolhida.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, meu agradecimento pela oportunidade de cursar um programa de pós-graduação de alto-nível, com professores altamente qualificados e empenhados em transmitir seus conhecimentos, mesmo em dois anos de pandemia.

Aos professores do PPGEEl, minha gratidão pelos exemplos de dedicação e pela abnegação demonstrados, em todas as atividades, ao longo destes dois anos.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADRA	Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
EB	Exército Brasileiro
CCI	Centro de Coordenação de Interiorização
CEMCFA	Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
COTER	Comando de Operações Terrestres
CF/88	Constituição Federal de 1988
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DMD	Doutrina Militar de Defesa
DPU	Defensoria Pública da União
EM Cj	Estado-Maior Conjunto
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
F Cj	Força Conjunta
FS	Força Singular
FAB	Força Aérea Brasileira
FFHI	Fraternidade Federação Humanitária Internacional

OM	Organizações Militares
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Posto de Atendimento Avançado
PEECFA	Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas
PEEx	Plano Estratégico do Exército
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
PRA	Posto de Recepção e Apoio
PRI	Posto de Recepção de Identificação
P Trig	Posto de Triagem
Sisconare	Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados.
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>UM DEBATE TEÓRICO SOBRE FRONTEIRAS E SUA IMPORTÂNCIA NA ATUALIDADE .....</b>	<b>21</b>
2.1	AS FRONTEIRAS, A MIGRAÇÃO E O ESTADO .....	21
2.2	FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE CONTROLE E SEGURANÇA .....	33
2.3	A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE DIREITOS E ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO.....	58
<b>3</b>	<b>A OPERAÇÃO ACOLHIDA – UMA SOLUÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>78</b>
3.1	UMA APRESENTAÇÃO DA OPERAÇÃO - ANTECEDENTES E FATORES DE DECISÃO .....	78
3.1.1	Ordenamento da Fronteira.....	107
3.1.2	Abrigamento .....	113
3.1.3	Interiorização (solução ou distanciamento de casa?).....	118
3.2	AÇÕES NA FRONTEIRA – IMPACTOS E SOLUÇÕES.....	131
3.3	ANÁLISE SOBRE A OPERAÇÃO – DADOS GERAIS E INOVAÇÕES.....	136
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA FRONTEIRA BRASIL-VENEZUELA E A RESPOSTA BRASILEIRA À CRISE MIGRATÓRIA .....</b>	<b>145</b>
4.1	SEGURANÇA E DEFESA NA FRONTEIRA.....	145
4.2	ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO NA FRONTEIRA – PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	156
<b>5</b>	<b>SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>171</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>176</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Operação Acolhida e a Força Tarefa Logística Humanitária foram as respostas brasileiras, com o emprego das Forças Armadas (FFAA) brasileiras, em caráter emergencial, voltadas ao acolhimento de pessoas em deslocamento e em situação de vulnerabilidade social decorrente da emigração de venezuelanos, em virtude das crises econômica, política e social, na Venezuela. Essa iniciativa objetiva proporcionar o apoio necessário para a fixação dessas pessoas deslocadas no território brasileiro, desde sua criação, e continua em funcionamento, em 2022, sem previsão de término (BRASIL, 2022), com seu esforço principal no estado de Roraima-RR, que está situado integralmente na “Faixa de Fronteira”<sup>1</sup>.

De acordo com o Portal “*Response for Venezuelans*” – R4V<sup>2</sup>, em abril de 2022, o número de deslocados saídos da Venezuela é de cerca de 6 milhões e 40 mil pessoas. Desse número, cerca de 5 milhões migraram ou se refugiaram em outros países da América Latina e do Caribe. O Brasil, até abril de 2022, é o quinto destino mais procurado, com 261.441 pessoas registradas. Para garantir o atendimento humanitário aos refugiados e migrantes venezuelanos, o governo federal criou, em 2018, a Operação Acolhida.

A Operação é formada por uma grande Força-Tarefa (FT) humanitária coordenada e executada pelo Governo Federal, com o apoio de entes federativos, agências da ONU, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, totalizando mais de cem “parceiros”, prestando a assistência emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos que entram no Brasil, pela

---

<sup>1</sup> A Faixa de Fronteira (FF), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é compreendida como “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres”, conforme a Constituição Federal, artigo 20 – parágrafo 2º. Com base nesta definição, os parâmetros da Lei N° 6.634, de 02/05/1979, o IBGE, para fins geocientíficos e estatísticos, identifica e representa os municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizados na Faixa de Fronteira, agregando as informações existentes (código geográfico e nome do município), com as produzidas na identificação e/ou classificação do município dentro da faixa, tais como: fronteiro, parcial ou totalmente na faixa, referências da sede a linha de fronteira e ao limite da faixa interna (IBGE, 2020). Essa faixa do território é considerada essencial para a defesa e à segurança da população brasileira (BRASIL, 2020).

<sup>2</sup> Em abril de 2018, o Secretário Geral da ONU solicitou ao ACNUR e à OIM que coordenassem respostas operativas, integradas interagências diante do acentuado deslocamento de refugiados e migrantes venezuelanos. A Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, criada, pelas duas agências em setembro de 2018, é o núcleo destes esforços, com estruturas de coordenação em nível nacional (Brasil, Colômbia, Equador, Peru e outros países e regiões afetadas) (ACNUR; OIM, 2021).

fronteira (BRASIL, 2022). Cabe destacar que o fluxo de pessoas também é identificado em portos e aeroportos espalhados pelo país. Além de Roraima, desde 2019, o estado do Amazonas também recebeu estruturas e pessoal da FT, por ser uma extensão natural da rota de deslocamento de quem vem da Venezuela por meio terrestre e por possuir maior estrutura e ligação de transportes, para viabilizar a migração.

Sendo assim, verificam-se dois principais objetivos ou áreas de atuação na definição das tarefas da FT, o controle ou a segurança migratória e o acolhimento humanitário, em virtude do estado geral das pessoas que cruzaram e continuam cruzando a fronteira, até 2022, na tentativa de atendimento aos seus pleitos, bem como na garantia dos direitos previstos no arcabouço jurídico, voltado aos deslocados internacionais que vêm ao Brasil, independentemente de suas motivações, seja para fixação ou usá-lo como entreposto, para chegar em outros países.

Ao analisar a Operação Acolhida, percebe-se a necessidade da compreensão dos temas ou temáticas voltadas às “fronteiras” e às “migrações” ou à “mobilidade humana”, que são imprescindíveis para a compreensão das óticas da “segurança” e da “garantia dos direitos individuais” aos deslocados, no Brasil e em outras fronteiras do mundo, principalmente em virtude dos tratados e acordos internacionais firmados pelas nações, junto a Organismos Internacionais, como a ONU. Sobre as temáticas, verifica-se grande diversidade em teorias e abordagens, as quais, tradicionalmente, delimitam as migrações em voluntárias ou forçadas (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2013; DURAND; LUSSI, 2014; KING; SKELDON, 2010; SASAKI; DE OLIVEIRA ASSIS, 2016; SKELDON, 2014).

É importante destacar que um fenômeno migratório ou pico migratório, como o venezuelano é um “fato social total”, por não possuir comportamento estático, sendo assim, não está contido a conclusões definitivas. Portanto, faz-se necessário cruzar abordagens, metodologias e disciplinas diferentes para englobar o objeto de estudo (DURAND; LUSSI, 2014), como a história, o direito internacional e nacional, a demografia, a economia, a política e os estudos estratégicos, bem como a doutrina de emprego das Forças Armadas (FFAA) brasileiras. As FFAA são instituições com tarefas fundamentais na FT e na operação, principalmente no fornecimento do suporte necessário às ações das instituições e órgãos com responsabilidades voltadas ao controle migratório e à assistência aos migrantes e refugiados.

As doutrinas militares<sup>3</sup> apresentadas na operação, principalmente as que nortearam as ações do Exército Brasileiro, força singular com maior participação na operação, são parte dos reflexos da evolução do pensamento militar e das relações civis-militares, no país que, mesmo em momentos complexos, como os anos dos governos militares, continuou progredindo e se aperfeiçoando, como em participações nas Operações de Paz (OPs), ligadas à Organismos Internacionais (OI), como a ONU e OEA. Segundo Colares (2014):

O perfil das participações brasileiras nas OPs acompanhou as modificações introduzidas pela ONU nessas operações. De mero fornecedor de tropas militares, o Brasil passou a engajar-se em tarefas de assistência humanitária, supervisão eleitoral, promoção de direitos humanos, fomento ao desenvolvimento e construção de instituições estatais (NASSER, 2012) [...] O Brasil, com sua larga experiência diplomática, seu espírito vocacionado para a solução pacífica de controvérsias e, acima de tudo, com o carisma de seu povo, pode e deve desempenhar um papel de liderança nesse porvir, desde que esteja disposto a arcar com responsabilidades cada vez maiores, responsabilidades essas à altura daquilo que representa no cenário internacional e de seu passado em termos de participação nas OPs. Credenciais não lhe faltam (ARTURI, 2014).

As relações civis-militares foram reforçadas, principalmente, após a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e vêm sendo aprimoradas, devidamente alinhadas com os estudos de defesa do Brasil, sendo, cada vez mais, alvo de estudos. Daí, surge a necessidade de identificar, interpretar e estudar as variáveis que influenciaram no acolhimento dos migrantes e refugiados venezuelanos no Brasil, pela Operação Acolhida, constituída por efetivo militar e civil, e analisar suas expressões securitária e humanitária, mesmo em meio à diversas “ameaças” fronteiriças e transfronteiriças, “comuns” em fronteiras pelo mundo.

Com o agravamento da situação humanitária na faixa de fronteira, principalmente pelo perfil dos deslocados, a acolhida foi inserida na Força Tarefa Logística-Humanitária para o estado de Roraima (FT Log Hum RR), que foi idealizada pelo Governo Federal brasileiro em 2017, mas iniciada em março de 2018 (BRASIL, 2018), para responder aos pleitos do Poder Executivo do estado de Roraima, que solicitou, além de apoio federal, o fechamento da fronteira.

<sup>3</sup> Segundo a Doutrina Militar de Defesa, “as doutrinas militares compreendem o conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das FA. Dentro dessa visão, as doutrinas militares englobam a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares (BRASIL, 2007)”.

A solicitação realizada pelo governo local foi robustecida por demais setores da sociedade civil, no tocante em prover solução aos gargalos ou à superlotação de serviços públicos essenciais, como o acesso ao saneamento básico, à segurança pública, à saúde, o direito de ir e vir e à educação, à época, e foram maximizados pelo crescimento, acentuado e rápido, do número de pessoas deslocadas, vindas da Venezuela. Essas pessoas, por falta de opção, se estabeleceram, desordenadamente, em municípios do estado de Roraima.

Além das solicitações estatais de intervenção, somaram-se aos pleitos locais e regionais, as observações de Organismos Internacionais (OI), Organizações Nacionais (ON) e Organizações Não-Governamentais (ONG). Dentre as instituições e organizações, colaboradoras nas tomadas de decisões, destacam-se a Polícia Federal, a Organização Internacional para Migrações (OIM), o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), a Defensoria Pública da União (DPU), o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), dentre outras.

Essa resposta governamental “contemporânea” inovou, na soma de capacidades institucionais, em diversas dimensões, principalmente pela aplicação imediata de normas promulgadas, à época, como a “Nova Lei de Migração”, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (que entrou em vigor, 180 dias depois). Isso se verifica pela formação de Comitês e Subcomitês (de Assistência Emergencial), de alto nível, integrando ministérios e órgãos responsáveis pelas respostas ao fluxo migratório venezuelano. Com isso, as conduções dos planejamentos, a formulação das técnicas e dos procedimentos foram realizados, adotando um formato de operação, em ambiente interagências, com medidas emergenciais ou extraordinárias, para sua execução.

Nesse contexto, ganhou destaque no planejamento a adoção do manual que dispõe sobre “Operações Interagências - MD33 – M – 12 (2ª Edição/2017)”, adotado pelo Ministério da Defesa, que foi consolidado, também, em 2017 (Portaria Normativa nº 32/MD, de 30 de agosto de 2017)<sup>4</sup>. As ações interagências, nas fronteiras, têm ganhado atenção especial e investimentos, como pode-se observar na fronteira com o Paraguai, onde o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) que, desde 2008, vem sendo aprimorado, após a aprovação da

<sup>4</sup> A versão anterior desse manual, de 2012, serviu de base para a interação entre os órgãos envolvidos nos grandes eventos ocorridos no Brasil, entre os anos de 2012 e 2016 (BRASIL, 2017).

Estratégia Nacional de Defesa, sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2021).

Pela razão das fronteiras serem heterogêneas e, por vezes, singulares ou particulares, como se pode observar nas cidades gêmeas do Brasil, como em Ponta Porã-MS e Pedro Juan Cabalero-PY ou entre Santana do Livramento-RS e Rivera-UY; e de Pacaraima-RR com Santa Elena do Uairén, na Venezuela, conhecidas pelo autor, essas características das fronteiras tornam-se oportunas para o estudo.

Em Ponta Porã-MS e em Santana do Livramento-MS, por exemplo, a linha divisória é representada por uma rua, sem obstáculos. As populações das cidades se misturam, o que acaba gerando uma espécie de política em escala múltipla ou “multe escalar” em seus processos, como nas fronteiras contemporâneas (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019). Surge, então, uma visão dinâmica dos temas que envolvem as fronteiras contemporâneas e suas populações, como a segurança, a defesa e a garantia de direitos aos residentes na região.

Apesar de muito procurada por turistas, Pedro Juan Caballero-PY revela, assim como sua vizinha Ponta Porã-MS, expressões de desigualdades sociais e econômicas, como as existentes em Pacaraima-RR.

As imagens intercalam “visões do paraíso” e “visões do inferno”. O Shopping China. Os catadores de “lixo”. As ruas e praças secundárias à atividade do comércio de reexportação ou ao “mundo das mercadorias”. A religiosidade que se manifesta tanto no cemitério em uma presença dos soldados da guerra como na figura de Jesus Cristo em meio a coisas. (GOETTERT, 2017)

Os portos, aeroportos e postos de controle ou de fiscalização terrestres são revestidos de importância para o que se pode chamar de governança migratória, por serem pontos focais para a mobilidade humana e de materiais ou recursos, no comércio internacional e para a mediação de conflitos decorrentes do não cumprimento de exigências impostas por estados e governos, para passagem ou permanência, em suas concepções e legislações que, historicamente, são recrudescidas em momentos críticos, como na circulação de epidemias, que pode ser exemplificado pela pandemia da COVID-19, que mudou os parâmetros e exigências de migração, em várias regiões do planeta, desde 2020.

Em algumas regiões fronteiriças da América do Sul, percebe-se a ação persistente e crescente do crime organizado, o tráfico de pessoas (HTMSS, 2019),

de armas e o narcotráfico internacional, principalmente. Estudos destacam esses eventos como ameaças à segurança regional. Isso se intensifica quando a fronteira é compartilhada com países produtores de matéria prima para entorpecentes, como o Paraguai, a Colômbia, o Peru e a Bolívia, que utilizam o Brasil e a Venezuela, como rotas de distribuição ou de consumo das drogas (BONILLA; ÀLVAREZ, 2013). Por vezes, cruzar a fronteira e buscar acolhimento em um país vizinho é a única saída para pessoas que não vislumbram alternativas, em seus países de origem, após a instalação de cartéis e o início da ação de agentes não-estatais, no controle de regiões e de áreas estatais, como as fronteiras brasileiras<sup>5</sup>.

A dimensão territorial das fronteiras brasileiras, dentro de uma mesma nação, exige um aporte operacional de proporções continentais, só comparáveis com a Europa e com países de dimensões semelhantes ou próximas às do Brasil, como os Estados Unidos da América, o Canadá, a China, a Rússia e a Índia, respeitando, é claro, suas características físicas, seu ordenamento territorial e a construção de suas fronteiras.

Essa “diversidade fronteiriça” do Brasil só pode ser comparada com as da Rússia e da China, em número de vizinhos. Cabe ressaltar que a Rússia e a China são potências políticas, econômicas e militares, possuindo armamento nuclear e são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), ao lado dos Estados Unidos da América, da França e do Reino Unido, o que lhes confere um poder de dissuasão e repelência muito maiores que o Brasil.

Das fronteiras brasileiras, as da região norte são as mais complexas, em virtude de seus desafios operacionais e logísticos, históricos. As dificuldades logísticas na região amazônica, como: as grandes distâncias, o clima peculiar, em virtude do regime e do volume das chuvas, a escassez de recursos e de mão de obra especializada, o alto custo de bens e serviços, bem como as malhas viárias escassas (NASCIMENTO; SILVA, 2012), expõem que, qualquer evento

---

<sup>5</sup> A fronteira terrestre brasileira tem cerca de 16,8 mil quilômetros de extensão, onde onze Unidades Federativas (UF), ou seja, estados, incluindo Roraima, separam o Brasil de dez países vizinhos, dentre eles a Venezuela, tendo Pacaraima-RR como ponto de contato, na região mais setentrional ou mais ao norte do território e, conseqüentemente, uma das regiões mais distantes da Capital Federal, Brasília-DF 4.383Km (por estradas), assim como dos principais centros urbanos brasileiros, como São Paulo 4.831Km (por estradas), Rio de Janeiro 5.231Km (por estradas) e Porto Alegre 5.431Km (por estradas). Para se ter uma referência, a distância entre Lisboa, no litoral de Portugal, e Moscou, na Rússia, é de 4.573Km (por estradas) (Maps Google, 2021) e de Natal-RN a Luanda, em Angola, é de 5.345 (aéreo).

extraordinário, como o aumento exponencial da população, em um curto período, naquela fronteira, acaba gerando instabilidade e insegurança.

Naquela região, existem dificuldades em oferecer uma estrutura ideal de acesso à serviços essenciais, para toda a população da região e às pessoas deslocadas, vindas das fronteiras. Por essa razão, recepcionar e fixar pessoas, torna-se uma tarefa revestida de grande necessidade logística, sendo, assim, um processo desafiador e dispendioso. O caso venezuelano pelo seu ineditismo na história recente, pelas características dos deslocados e pela burocracia necessária à ação institucional, naquela região, além do contexto político nacional, são dignos de estudo.

A Operação Acolhida, composta por militares e civis, é consequência ou resultado de diversos fatores históricos, de ordem política, administrativa, econômica, acadêmica, da aproximação nas relações civis-militares ou cooperação civil-militar (TEIXEIRA; CORADINI; COSTA, 2019), em prol da defesa, das relações internacionais entre os países e do Brasil com diversas nações; e da maturidade institucional brasileira atual que, após 33 anos de vigência da “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), passa a estruturar melhor sua concepção estratégica e geopolítica, ante problemas emergenciais, como a flagrante crise humanitária na fronteira com a Venezuela, dentre outros.

Apesar de diversas evoluções e retrocessos, em diversas áreas de crescimento econômico e social mundial, como dito por Alexander Betts, estudioso dos sistemas de acolhimento, verifica-se que ainda precisamos estudar e criar melhores condições de recepção, principalmente aos refugiados, por suas prementes necessidades:

Por conseguinte, o sistema internacional tornou-se uma ajuda humanitária de longo prazo. Uma resposta projetada para a fase de emergência, de curto prazo, de uma crise que, muitas vezes, perdura por um prazo longo. Hoje, mais da metade dos refugiados do mundo estão em "situações prolongadas de refúgio" e, para eles, o tempo médio de permanência é de mais de duas décadas. As pessoas nascem em campos (abrigos), crescem em campos (abrigos) e se tornam adultas em campos (abrigos). Sem soluções duráveis, suas vidas se concentram mais na sobrevivência do que na esperança (BETTS; COLLIER, 2017-).

Assim, feitas as considerações iniciais e voltando à situação emergencial do estado de Roraima, que se irradia para o país, à efeito do pacto federativo, diante da massa migratória venezuelana, é necessário entender seus enfoques, priorizando as

questões e ações na área securitária e humanitária que a FT Log Hum RR pôs em prática, na faixa de fronteira e no restante do território, com foco nas expressões da resposta do Estado brasileiro a esse “fenômeno” ou pico migratório, de forma qualitativa, em uma região importante para a defesa e segurança do território, com as dificuldades operacionais inerentes da região amazônica setentrional, envolvendo as relações e percepções civis-militares no acolhimento (GADELHA, 2019) e do pensamento militar brasileiro, principalmente no campo da geopolítica.

As visões múltiplas e multifacetadas das migrações internacionais, evidenciadas nas últimas décadas, em meio a enorme gama de informações disponíveis nos diversos meios de comunicação e redes sociais, trazem a relevância de se estudar a solução brasileira, a um desafio complexo e continuado, por ocorrer há pelo menos quatro anos (desde 2017) e que tem impactado na vida dos deslocados, que resolvem permanecer em solo brasileiro e, dessa forma, abarcam a sociedade brasileira, em meio à crises econômicas de efeito mundial e seguindo uma linha de ações institucionais, realizadas em ambiente interagências. Uma ressalva deve ser feita: devido às restrições causadas pela pandemia de coronavírus, em 2020, e devido às alterações de fluxo na fronteira de Roraima (OBMIGRA, 2020, p. 27) o trabalho utilizará, principalmente, dados do período entre 2018 e 2020, sem deixar de citar algumas particularidades evidenciadas pela pandemia de COVID-19.

Objetivamos, com a presente pesquisa, analisar o papel desempenhado pela Operação Acolhida, na faixa de fronteira do Brasil com a Venezuela, principalmente entre 2018 e 2020, nas garantias da segurança e defesa nacionais e dos direitos individuais aos migrantes e refugiados. Entende-se que o estudo das migrações, partindo de uma perspectiva social e política-estratégica, encontra particular relevância para a sociedade brasileira, pela necessidade de manutenção da segurança e estabilidade da faixa de fronteira do país, que de acordo com o IBGE, possui uma área de 1.415.012,079 Km<sup>2</sup>, equivalendo a 16.6 % da área do país, abrangendo 11 Unidades da Federação (UF) e 588 municípios (IBGE, 2019).

Para tanto, pretende-se dentro dos estudos estratégicos, em suas linhas de pesquisa: fins, meios, métodos e educação e estudo sobre a guerra, lembrando que essas linhas não devem estar desconexas de sua utilidade social (DUARTE, 2020, p. 38 e 39), analisar a situação das crises migratórias contemporâneas nas fronteiras e o papel do Estado, bem como as ações realizadas na fronteira Brasil-Venezuela,

para o ordenamento da fronteira e seus impactos, considerando os eixos da Operação Acolhida, na questão securitária e na garantia dos direitos individuais, avaliando o impacto de suas dimensões e expressões.

O problema de pesquisa é enunciado por meio do seguinte questionamento: considerando as ações de recepção, triagem, abrigamento e interiorização dos venezuelanos, na faixa de fronteira entre o Brasil-Venezuela, principalmente de 2018 e 2020, sob as óticas da segurança da fronteira (questão securitária) e da garantia dos direitos individuais (questão humanitária) aos migrantes e refugiados, a Operação Acolhida inovou e alcançou seus objetivos?

Para responder a esse questionamento seguiremos um conjunto de técnicas à saber: estudo de caso descritivo-explicativo, com abordagem qualitativa, de forma holística. A pesquisa seguiu três passos analíticos sucessivos e complementares:

- a) estudar as realidades das fronteiras e das migrações contemporâneas, em geral, e no Brasil, em particular;
- b) descrever e analisar, nos contextos securitários e humanitários, as tarefas de recepção, triagem e interiorização de migrantes venezuelanos, com foco em Pacaraima-RR, como região das ações do ordenamento da fronteira e como principal ponto de recebimento das pessoas que cruzam a fronteira Brasil-Venezuela;
- c) analisar e evidenciar as melhores práticas, falhas, propostas de incremento em novas políticas, de Estado ou não, para o entendimento e gerência de crises migratórias, em particular, para o ordenamento da fronteira, para a manutenção da estabilidade regional e que possa ser aplicável, na busca por uma forma mais humanizada, ordeira e célere de recepcionar migrantes e refugiados em nossa sociedade, buscando a inclusão, o bem-estar social e a manutenção da segurança e da soberania.

Assim, realiza-se um estudo de caso, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em artigos e trabalhos acadêmicos que tratam sobre as regiões de fronteira, as migrações, a segurança e a defesa (questão securitária) e a garantia dos direitos individuais (questão humanitária) nas fronteiras, com conteúdo de documentos oficiais, de sítios eletrônicos governamentais e de organizações não-governamentais, que tratam do fluxo migratório geral, no Brasil e específicos da Operação Acolhida, das FFAA e dos entes envolvidos, buscando a descrição dos

fatores norteadores do acolhimento de pessoas nas fronteiras e pontos de controle migratório, com ênfase nos dados relacionados à migração venezuelana recente.

Além disso, a revisão bibliográfica inclui os estudos que focam na evolução ou escalada dos problemas decorrentes da superlotação de serviços públicos essenciais, e nas ações realizadas para sua solução, em situações de normalidade e estabilidade ou não, como na ocasião do fechamento da fronteira, na Venezuela, entre fevereiro e maio de 2019, fato esse observado pelo autor, em Pacaraima, em 2019, como participante observante, antes da pesquisa, chefiando o Posto de Recepção e Identificação da Operação Acolhida.

Com a finalidade de realizar o embasamento do estudo de caso, se buscará uma abordagem qualitativa dos dados, o que “envolve a obtenção de dados descritivos sobre apresentações, pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995).

Segundo Freitas e Jabbour (2011), o propósito de um estudo de caso é reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno ou evento (PATTON, 2002). Além disso, é um procedimento metodológico que enfatiza entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007), centrando-se na compreensão da dinâmica do contexto real (EISENHARDT, 1989), como a migração venezuelana, e envolvendo-se num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2007). O enfoque qualitativo almejado traz as seguintes máximas: o pesquisador é a principal chave, o ambiente é a fonte dos dados, não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos, têm caráter descritivo, o resultado não é o foco da abordagem, mas sim o processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo (GODOY, 1995B, SILVA; MENEZES, 2005). A abordagem qualitativa destina-se à identificação das características de situações, eventos e organizações (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007) (FREITAS; JABBOUR, 2011).

Nesse intuito, este trabalho pretende analisar, de forma holística e progressiva, a Operação Acolhida, no ordenamento da faixa de fronteira, como a resposta do Governo Federal brasileiro para gerenciar a situação causada pela massa migratória venezuelana, estruturado em quatro partes, sendo a primeira a

introdução. A segunda discute a caracterização das fronteiras e sua importância para as Relações Internacionais (RI) e migrações, a fronteira Brasil-Venezuela e o contexto estratégico da região. Na terceira parte, apresenta as ações do ordenamento da fronteira: a recepção, a triagem e a interiorização, em Pacaraima e na quarta parte, apresenta um balanço da Operação Acolhida nas questões securitárias e humanitárias e uma quinta parte, tecendo as considerações finais, com uma síntese.

## 2 UM DEBATE TEÓRICO SOBRE FRONTEIRAS E SUA IMPORTÂNCIA NA ATUALIDADE

Este capítulo visa ambientar o leitor de percepções e entendimentos que são específicos do estudo das migrações, na atualidade, e ressaltar o papel das fronteiras para os estados-nação e às pessoas deslocadas, desde as origens de sua formação à consolidação dos territórios, bem como sua importância nas relações internacionais.

### 2.1 AS FRONTEIRAS, A MIGRAÇÃO E O ESTADO

A interpretação do tema “fronteira” nos dirige à reflexão sobre a evolução de suas dimensões políticas, sociais, representações e significados para “nós” e “eles” (os “estrangeiros”). Com o processo de formação dos Estados-Nação modernos, as fronteiras são identificadas como meios de defesa e segurança, para legitimar a segurança e a integridade física de seus habitantes. Alexander Betts e Paul Collier, em sua obra *“Refuge: transforming a Broken refugee system”*; em português: “Refúgio: transformando um sistema falido de refugiados”, abordam aspectos de territórios que vivenciam a questão migratória, em níveis históricos e recentes, direcionados à realidade da Europa (em particular da União Europeia, após a sua conformação).

De acordo com Betts e Collier (2017), os governos dos “países destino” de deslocados, como as nações europeias, desrespeitam as convenções e acordos firmados, afastando-os de suas fronteiras. Normalmente, são adotadas soluções “minimamente aceitáveis” (BETTS; COLLIER, 2017-). É notória a necessidade de não deixar as pessoas em abrigos, por períodos indefinidos. Segundo os autores, existem três soluções duradouras para os refugiados: a repatriação, quando o fator do deslocamento forçado é cessado, o reassentamento para um outro país e a integração local, caso o país anfitrião esteja disposto a oferecer a cidadania. Recentemente, a direção para soluções duráveis tem estado bloqueada, revelando, em 2015, que apenas 2% dos refugiados tiveram acesso à uma das três soluções duráveis. Isso leva à seguinte reflexão: o que acontece com os demais 98%?

A obra *“Bordering”* (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019) que poderia ter seu título traduzido para “limítrofe”, “fronteiriço” ou, ainda, “beirando”, traz importantes enfoques e noções sobre o que as fronteiras trouxeram para o cerne dos debates

políticos atuais, em locais onde a migrações são constantes, evidenciando as dimensões da cidadania, do sentimento de pertencimento e da identidade das pessoas deslocadas. Essas noções trazem informações sobre crescentes “zonas cinzentas” nos espaços geográficos ao redor do mundo, criando áreas de exclusão social globais e locais, para pessoas indocumentadas. Nesse sentido, considerando o recorte deste trabalho, cabe perguntar: Estaria o Brasil criando uma “zona cinzenta de migrantes e refugiados venezuelanos”? A resposta pode ter vários enfoques, mas o fato é que, desde o início do acolhimento de venezuelanos, o número de pessoas que entram no país continua aumentando, mesmo que por períodos curtos de permanência.

As regiões fronteiriças ou situadas na faixa de fronteira, conforme a legislação brasileira, são objeto de estudo, pela gama de significados que representam para uma parcela da sociedade ou não representam, para a outra. As linhas fronteiriças ao redor do mundo têm vários significados, como pontos ou áreas de acolhimento, de defesa e de passagem, por possuírem importância crucial para a segurança dos territórios, para os controles migratórios, sanitários, aduaneiros e/ou fiscais.

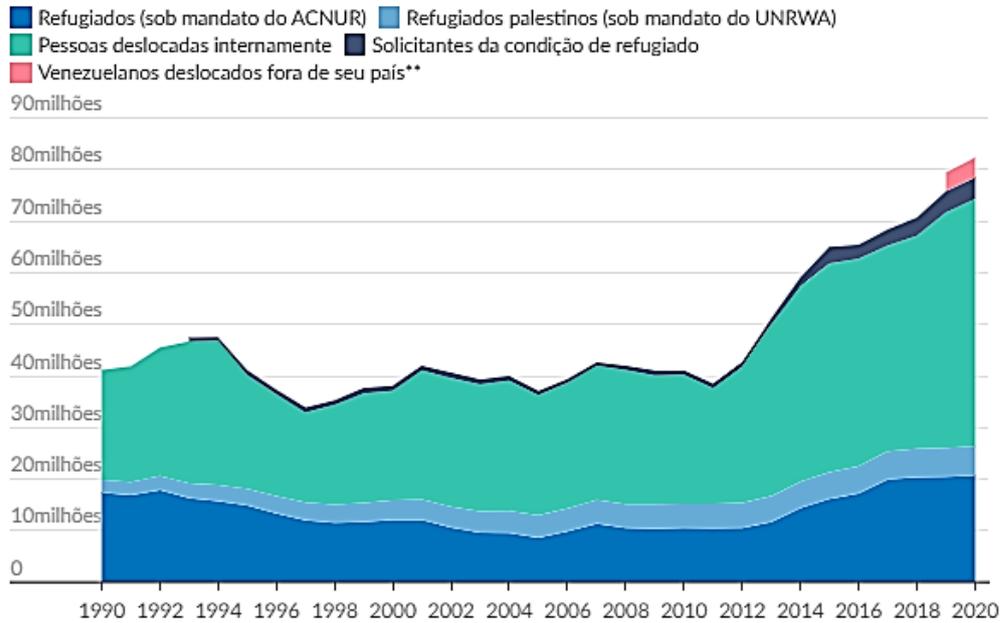
Em 2022, é fácil encontrar manchetes e matérias sobre grupos de emigrantes enfrentando dificuldades extremas para cruzar fronteiras, representadas por cercas, muros, mares e até trechos de oceanos, utilizando, inclusive, meios improvisados, para fugir de seus países de origem e alcançar áreas de concentração de deslocados, nos “países destino” selecionados, como é notório nos casos da fronteira dos EUA com o México, da Turquia com a Síria, na faixa litoral norte do Mar Mediterrâneo, em maior intensidade no sul da Itália e da Grécia, além da crise de refugiados ucranianos, que já ultrapassa a casa da centena de milhares de deslocados, ocorrida após terem seu território invadido por forças militares russas, desafiando todas as premissas diplomáticas para a região.

Assim chegamos, em plena terceira década do século XXI, à relatórios que revelam um número superior a 82 milhões de pessoas forçadas a se deslocar no planeta, conforme dados do ACNUR (2020), agência que tem, dentre outras tarefas, a responsabilidade por monitorar os fluxos migratórios, com ênfase na condição de pessoas refugiadas. Ao retratar os números de refugiados da venezuelana, entre 2018 e 2020, os gráficos do ACNUR alteram seus critérios de identificação (cores).

Figura 1 – Gráfico de deslocados no mundo, até 2020 (sem os números de solicitantes de refúgio e refugiados venezuelanos)

**82,4 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a se deslocar**

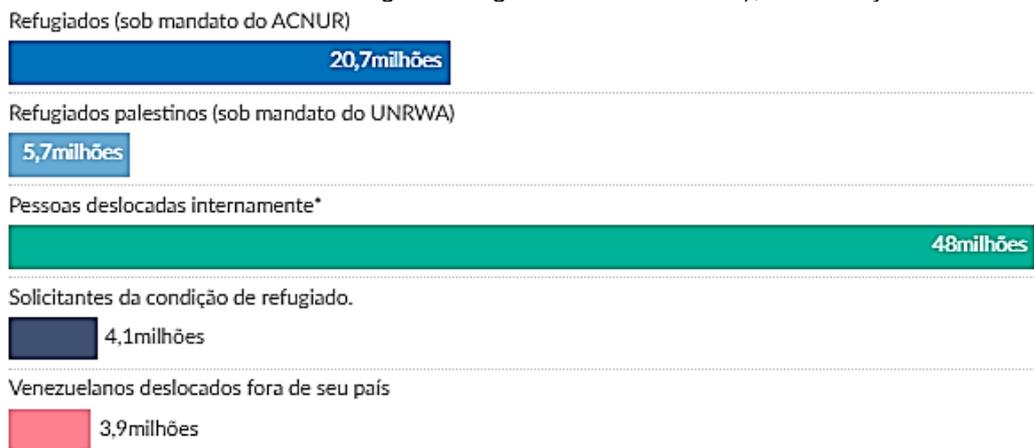
até o final de 2020 como resultado de perseguição, conflito, violência, violação de direitos humanos ou eventos que perturbam seriamente a ordem pública.



18 de junho de 2021  
 \* Fonte: IDMC  
 \*\* Este número não inclui refugiados e solicitantes da condição de refugiado venezuelanos.  
 Fonte: Relatório Tendências Globais do ACNUR 2020

Fonte: ACNUR (2020).

Figura 2 – (continuação) Gráfico de deslocados no mundo, até 2020 (sem os números de solicitantes de refúgio e refugiados venezuelanos), continuação



18 de junho de 2021  
 \* Fonte: IDMC  
 Fonte: Relatório Tendências Globais do ACNUR 2020

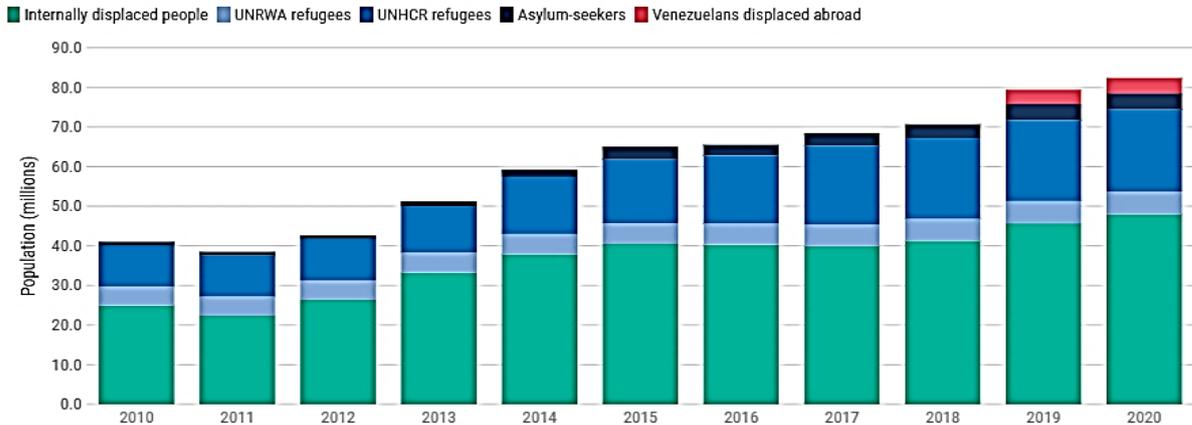
Fonte: ACNUR (2020).

Os gráficos revelam, em cor vermelha, os deslocados venezuelanos. Dos mais de 82 milhões de deslocados forçados no mundo, entre 2018 e 2020, os oriundos da Venezuela já representavam cerca de 5% de todos os deslocamentos

forçados, com 3,9 milhões de pessoas, até 2021. Acompanhando o crescimento, encontram-se os solicitantes da condição de refugiado.

Figura 3 – Gráfico de deslocados no mundo, até 2020 (sem os números de solicitantes de refúgio e refugiados venezuelanos), evolução

**Global forced displacement (at end-year)**



Source: UNHCR Refugee Data Finder

Fonte: ACNUR (2020).

Na obra *“Bordering”*, são ressaltados o crescimento e o incremento estatal nas ações de monitoramento e contenção dos focos de “indocumentados” ou “irregulares”, por intermédio de agências de migração, cada vez mais sofisticadas e numerosas, vindo a se espalhar e a ocupar instalações em estações (ferroviárias e rodoviárias), portos e aeroportos, como enfatizado por Étienne Balibar, sobre a Europa, nos anos 1990, principalmente nas metrópoles, tendo como principais causas desse incremento; o aprimoramento tecnológico nas atividades de controle documental e de pessoas e os projetos políticos de governança, naquele continente. Sendo assim, percebe-se uma certa impessoalidade na averiguação dos reais motivos daquela pessoa estar ali, passando a ser um “Checkpoint eletrônico de documentos”, de acordo com o interesse político ou de governo de quem os recebe (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019).

Nas últimas décadas, a livre circulação de pessoas, independente das razões ou objetivos, por países diversos passou a ser um símbolo da quebra de resistências passadas e da evolução para um mundo onde a globalização neoliberal ascendeu, em suas esferas econômica, cultural e política (HUDSON, 1998; MARAVILHAS, 2006), em (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019), como na União Europeia, no início do Séc. XXI. Cabe ressaltar que esse processo envolve, principalmente, a internacionalização e interdependência dos mercados, com a formação de áreas de

livre comércio e a chamada Terceira Revolução Tecnológica, que digitalizou a moeda e os meios de pagamento (PIRES; REIS, 1999). Nessa linha de raciocínio, a mão de obra ou os trabalhadores passaram a ser um “recurso digital”, que passava a ter acesso ou não a outros países, por meio de autorizações, contratos de sinalização de emprego, para o desempenho de suas atividades.

Nos últimos anos, o que o mundo assistiu foi uma guinada de discursos, ideológica e de política mundial, que elegeram presidentes e parlamentares com linhas de pensamento mais conservadoras. Esses políticos contemporâneos retomaram discursos e atitudes protecionistas e “patrióticas”, defendendo a quebra da “ideologia globalista”, como Donald Trump, que presidiu os EUA por quatro anos (janeiro de 2017 a janeiro de 2021), como evidenciado no discurso proferido na Assembleia da ONU, em 2018, sobre a soberania dos EUA. Em nota, a ONU publicou em sua página o seguinte:

Sobre as Nações Unidas, Trump falou sobre o Pacto Global de Migração, que está a ser negociado entre os estados-membros e explicou as razões pelas quais o seu país não fará parte. O líder norte-americano justificou também a decisão da sua administração em sair do Conselho de Direitos Humanos e do Tribunal Penal Internacional. Trump disse que os Estados Unidos vão sempre escolher a sua soberania em vez de um governo global. O líder norte-americano também afirmou que não vai dizer a nenhum país como deve gerir os seus assuntos internos. O chefe de Estado norte-americano afirmou que os países devem “proteger a sua soberania e estimada independência acima de tudo.” Segundo ele, quando isso acontece, “encontrarem-se novos caminhos para a cooperação” (ONU NEWS, 2018).

O discurso de Trump não foi isolado e representava uma tendência, principalmente nos países “ricos” do Ocidente, em seus projetos de governo ao evidenciar e reforçar os controles migratórios e tarifários, mesmo em meio a uma das maiores crises migratórias que o mundo já assistiu, comparando-se à ocorrida após a II GM, segundo Geddes e Scholten (2016). Além das questões de protecionismo estatal, as migrações trazem à tona questões políticas, em determinados segmentos da sociedade.

Embora muitos governos de direita não se oponham, em princípio, à migração, vendo-a como um componente do desenvolvimento econômico, vários executivos estão usando a migração como um capital político útil para antagonizar discursos progressistas ou de oposição. Seguindo a tendência global, a reação à migração emergiu como resposta à deterioração da situação econômica e a diferentes crises sociais e políticas. Na Argentina, Brasil e Chile, por exemplo, alguns funcionários do governo começaram a

acusar os migrantes de serem responsáveis por vários problemas sociais. O aumento dos fluxos migratórios tem efetivamente pressionado algumas capitais e cidades fronteiriças, contribuindo para o surgimento de vozes anti-imigração que foram validadas através do discurso oficial (BRUMAT; ACOSTA; VERA ESPINOZA, 2018).

Observa-se que ao falar em migrações e fronteiras, inúmeras variáveis interferem em “como”, “quem” e “por quê” são realizados controles, em espaços e períodos específicos. Identificar o ponto central do diapasão entre um projeto político de pertencimento e um projeto político de governança seria a grande questão das migrações. Percebe-se que as respostas e atitudes dos Estados revelam-se aglutinadas a casos concretos (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019), por cenários e conjunturas sociais e políticas, em cada caso.

O ato de fornecer direitos e acesso a serviços para pessoas deslocadas, de forma diferente ou parcial a que é fornecida aos nacionais, é uma questão bastante questionável, por impactar, diretamente, na sociedade receptora e por criar camadas sociais “variadas” e muitas vezes marginalizadas por seu desencaixe natural da arquitetura social local. O diferencial entre os “autorizados” ou “legais” e os “não-autorizados” ou “ilegais” é muitas vezes, um documento, como o Passaporte ou o “*Permiso*”, termo usado na fronteira Brasil-Venezuela. Mas, seria um visto uma “cidadania temporária”? A resposta é não. A possibilidade de estar e de residir em um país não o torna um cidadão.

Quando procuramos o significado ou o conceito de cidadania, duas outras palavras emergem: a democracia e o Estado. Essas três palavras se completam. Além disso, os conceitos de cidadania perpassam algumas expressões, como a política e os direitos humanos e estão vinculados a direitos e deveres, bem como à soberania, por ser necessária à preservação dessas expressões.

A cidadania e a soberania compõem os fundamentos da República Federativa do Brasil e estão presentes em nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu Art 1<sup>o</sup><sup>6</sup>.

Nos Art. 5<sup>o</sup>, Caput, e 6<sup>o</sup>, Caput e Parágrafo Único, da CF/88, consta que:

<sup>6</sup> Art. 1<sup>o</sup> - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

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

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (BRASIL, 1988).

A questão da concessão de cidadania internacional ou universal aos refugiados e migrantes é tema de debates, em órgãos afetos à questão migratória, há alguns anos. Conforme cadernos de debates do ACNUR, como o de 2006, após o fim da Guerra Fria, o mundo rumava para uma maior pluralidade e inclusão dos migrantes e refugiados nas sociedades de destino. Um fato que comprometeu esse avanço foi o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, às Torres Gêmeas, no coração financeiro dos EUA. Após esse evento, houve uma retração enorme nas questões de cidadania à estrangeiros, em todo o mundo (VARESE *et al.*, 2006). Essa cidadania, além de permitir acesso aos bens e serviços na nação receptora, beneficiaria a existência social desses sujeitos, passando a participar da vida da sociedade, com suas histórias e culturas, além dos direitos.

Além das questões de fronteira, existem diferenças entre Estados, nações e países, que por sua vez, ainda possuem divisões internas ou divisas entre seus entes federativos, estados, províncias, distritos, como no Brasil, com suas 27 Unidades Federativas (UF), sendo 26 estados e um Distrito Federal, que dividem regramentos e por vezes, legislações, especialmente, como as fiscais e aduaneiras, além de culturas diversas, em cada região. Nos EUA, por exemplo, esse regramento por estados é ainda mais distinto, permitindo direitos diferenciados, de acordo com o estado. Em suma, pertencer a um determinado ente federativo pode remeter a coisas boas ou ruins, apenas pelo fato de a pessoa residir naquele território ou região ou em um dos 5.570 municípios do Brasil, que se revelam extremamente desiguais, em relação a demografia.

[...] de todos os 5.570 municípios brasileiros, mostrou ainda que 67,7% dos municípios (3.770) têm menos de 20 mil habitantes e concentram 14,8% da

população, com 31,6 milhões de habitantes. De acordo com o IBGE, os dados de 2021 indicam que mais da metade da população brasileira (57,7%), ou seja, 123 milhões de habitantes, se concentra em apenas 326 municípios (5,8% dos municípios), que têm mais de 100 mil habitantes (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

Além das características e desigualdades nacionais, que refletem diretamente na atração ou não da diáspora venezuelana, verifica-se que, no âmbito da América do Sul, as respostas de nossos “vizinhos” podem ser distribuídas em três grupos, como afirmam Brumat, Acosta, Vera Espinoza (2018):

Os países sul-americanos podem ser divididos em três grupos, dependendo do tipo de resposta que adotaram.

Em primeiro lugar, tanto a Bolívia quanto o Paraguai decidiram não criar qualquer tipo de categoria migratória especial para os cidadãos venezuelanos.

Em segundo lugar, Argentina, Brasil e Uruguai optaram por uma prorrogação unilateral do Acordo de Residência do Mercosul para venezuelanos. O Equador, embora não tenha realizado tal extensão unilateral, estabeleceu em sua lei de mobilidade humana de 2017 a categoria de cidadão sul-americano sob a qual os venezuelanos são bem-vindos.

Em terceiro lugar, há os países que adotaram instrumentos legais ad hoc. O Chile criou em 2018 o visto de responsabilidade democrática que deve ser exigido em Caracas e concede uma residência temporária de um ano, renovável por mais um ano. A Colômbia criou inicialmente a Licença Especial de Permanência (PEP) oferecendo residência temporária aos venezuelanos que haviam chegado ao país entre julho de 2017 e fevereiro de 2018, bem como a Mobilidade fronteiriça que permitiu a circulação nas áreas fronteiriças entre os dois países. Ambas as licenças não foram mais concedidas em fevereiro de 2018 e o restante dos residentes venezuelanos que estavam em situação irregular foram registrados. O mesmo, de acordo com este registro, pode optar a partir do final de agosto a uma autorização de residência temporária de no máximo dois anos para regularizar sua situação administrativa.

Finalmente, o Peru também criou uma Permissão temporária de permanência para a qual os venezuelanos podem optar desde janeiro de 2017. O Peru realizou duas extensões dessa permissão que, em princípio, poderiam ser solicitadas até junho de 2019 para aqueles que haviam entrado no país até o final de 2018. No entanto, em agosto de 2018, e coincidindo com a imposição de passaporte para venezuelanos que queriam entrar no país, o Peru limitou as inscrições para aqueles que têm lugar antes do final de 2018 para aqueles que entraram no país até 31 de outubro deste ano. Segundo dados oficiais, dos 400 mil venezuelanos residentes no país até o final de agosto de 2018, apenas 75 mil haviam obtido um PTP. Isso é resultado dos enormes atrasos na obtenção de consultas e procedimentos que ocorrem no país e que também afetam outros estados da região (BRUMAT; ACOSTA; VERA ESPINOZA, 2018).

O que se percebe, atualmente, é que mesmo após trocas de chefia e de governo, as políticas de relações exteriores, como ocorrido nos EUA, agora chefiado pelo político democrata Joe Biden, as mazelas das “áreas cinzentas”, criticadas no

governo Trump, quanto à política migratória continuam. Os erros são evidenciados, ecoando e reverberando, negativamente, seja nas plataformas de notícias, seja nas redes sociais. Isso reflete a complexidade do tema e as diversas questões e amarras que cercam a questão, junto às sociedades receptoras. Em 2021, haitianos, após cruzarem a fronteira do México com o estado do Texas (EUA), foram concentrados em uma área na faixa de fronteira, em acampamentos improvisados. Isso reflete a diferença entre o discurso e as ações nas migrações, mesmo em nações ricas e poderosas, como os EUA, conforme a imagem a seguir.

Figura 4 – Milhares de haitianos acampam no Texas após cruzarem fronteira



Fonte: reprodução twitter/@tonygonzales4tx, por Agência EFE (2021).

Devido às várias formas e situações que envolvem as fronteiras, como região de pertencimento a um ou outro “lado” ou território e o que isso representa, é fundamental compreender os casos migratórios de forma holística e continuada, a fim de permitir o estabelecimento de medidas mais apropriadas às necessidades dos deslocados, em geral, fornecidas pelos estados-nação, por intermédio de políticas públicas e da adesão da sociedade receptora, no auxílio aos mais necessitados e na eliminação de sentimento de rejeição à situação, que é demonstrado por atitudes xenófobas ou preconceituosas com os imigrantes, com o objetivo de manter os objetivos nacionais e individuais, dentro do que os estados acordaram com Organismos Interacionais ou em acordos bilaterais.

Observa-se que, em virtude da velocidade das informações e da “mundialização” dos problemas e das ameaças, criando o que Castells chama de “sociedades informacionais” ou “sociedades em rede” (CASTELLS, 2002), vê-se que eventos de grande repercussão, como os atos terroristas de 11 de setembro de 2001, já citados, conflitos bélicos, como os ocorridos na Síria, no Congo, no Sudão do Sul e, recentemente, na Ucrânia, assim como testes de armas de destruição em

massa, ao serem divulgados, de forma instantânea (por redes de informações), como na Coreia do Norte, geram a desconfiança ou o receio em receber nacionais de determinados estados, nações ou, até mesmo, pessoas adeptas à religiões que possuem grupos extremistas ou radicais, como a islâmica, por temerem que a segurança local pode vir a ser ameaçada ou maculada por cidadãos vindos desses locais, focos de conflitos.

No Brasil, os reflexos das ações, pós 11 de setembro de 2001, ocorreram no campo da troca de informações, onde foram detectadas zonas de risco de presença terrorista, por órgãos de governo dos EUA.

Os EUA passaram a definir zonas de risco de presença terrorista nas Américas, basicamente em regiões de elevada presença de imigrantes árabes ou palestinos, como a Tríplice Fronteira, a Ilha Margarita (na Venezuela) e a Zona Franca de Iquique (no Chile). Também houve declarações de autoridades dos EUA a respeito do perigo de atividades terroristas provenientes do Suriname, onde 35% da população é muçulmana [...] Tom Ridge, então diretor de segurança interna dos EUA, afirmou que, como um todo, a América Latina ofereceria facilidades às redes terroristas; apesar de não haver, ainda, ligações entre terroristas “nativos” (FARC e Sendero Luminoso, p.ex.) e al-Qaeda, haveria células dormentes entre os muçulmanos da América Latina [...] (CUNHA, 2010).

Do texto, verifica-se a ligação entre o risco da presença terrorista, com regiões de elevada presença de deslocados árabes e palestinos, em áreas na América do Sul, onde destaca-se a Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai, na região de Foz do Iguaçu), a Ilha Margarita, na Venezuela e a Zona Franca de Iquique, no Chile, dentre outras. Até o momento, o fluxo migratório venezuelano não representa uma ameaça ao Brasil, mas a concentração de pessoas, em situação de vulnerabilidade, nas fronteiras, pode gerar problemas sociais e políticos que comprometam a ação do Estado, mesmo nas ações não-securitárias, como a assistência de saúde, a oferta de emprego, bem como a interiorização.

Ao estudar os movimentos migratórios, surgem temas específicos como a diversidade cultural, as barreiras ou obstáculos provocados pela não fluência de idiomas, a religiosidade, a disputa por mão-de-obra ou acordo laboral, o trabalho escravo, o assédio, o acesso à documentos e oportunidades, pelo não reconhecimento de capacidades ou da formação em seu país de origem; e outros afetos às pautas sociais, como as de gênero, e que têm grande impacto na opinião pública. Em geral, as maiores demandas dos deslocados são na área de saúde, educação e trabalho (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019). Estes temas devem

ser tópicos constantes, na ótica da formulação de políticas locais, onde os deslocados se concentram, a fim de se estabelecer a segurança e a estabilidade mínimas à região, para prover tais serviços.

Os habitantes “natos” ou nativos, nacionais, tendem a não compreender esses temas, muitas vezes, por falta de esclarecimentos ou por interpretar, erroneamente, que estão sendo prejudicados pela presença de pessoas mais capacitadas ou “mais beneficiadas” que eles próprios, por programas assistenciais, gerando atritos que retardam ou dificultam ações mais efetivas na integração dos migrantes internacionais à sociedade de destino. Vale lembrar que, em grande parte, a população migrante pode ter enfrentado obstáculos diversos só para estar naquela localidade. Um obstáculo enfrentado pelos “estrangeiros” é certo: o de ter deixado seu lar, para viver em outro que, muitas vezes, é desconhecido e passar a viver em situação de vulnerabilidade, até o restabelecimento social e econômico.

Vencer esse obstáculo depende de esforço do próprio imigrante e das oportunidades geradas em seu entorno. Um evento relevante para o nosso estudo de caso foi um embate violento, ocorrido em 2018, envolvendo a população migrante venezuelana e a população local de Pacaraima, que resultou na queima de objetos pessoais, agressões e manifestações locais contra os deslocados, após um morador local (“nativo”) ser agredido e assaltado por dois venezuelanos, na noite do dia 17 de agosto de 2018. A divulgação de vídeos, fotos e a cobertura da mídia sobre os fatos ocorridos em Pacaraima trouxeram grande repercussão.

Vídeos que circulam pelas redes sociais mostram brasileiros ateando fogo a pilhas com objetos dos acampamentos montados pelos venezuelanos. Eles cantavam o hino nacional enquanto vandalizavam os centros de acolhida (BRASILEIROS..., 2018).

Diante dessas novas questões, a busca por soluções nas ações de acolhimento aumentou o foco e a atenção das autoridades envolvidas e da população brasileira sobre o tema da migração venezuelana, impactando, assim, na condução da operação. A crise, naquela época, trouxe à tona a necessidade do equilíbrio entre as vertentes securitária e humanitária da operação e a urgência na tomada de decisões e providências para restabelecer a estabilidade da região, reforçar a segurança dos migrantes e conscientizar a população local, para evitar a escalada da crise e a ocorrência de novos episódios violentos.

Segundo a força-tarefa que reúne autoridades brasileiras na região, na noite de sexta-feira, um comerciante da cidade foi assaltado por venezuelanos, o que motivou, no dia seguinte, protestos violentos. No sábado, brasileiros agrediram e incendiaram acampamentos de venezuelanos. Diante da situação, o presidente Michel Temer se reuniu com ministros e determinou algumas medidas para reforçar a segurança e assistência em Roraima (ALVIM, 2018).

Esse embate entre “locais” e “estrangeiros”, como ocorrido em Pacaraima, é consequência, muitas vezes, da negligência à eventos isolados ou de menor monta, que acabam por comprometer as tarefas realizadas e todo o sucesso obtido, em outras áreas, como sociais e políticas, voltadas àquela localidade. As ações imediatas e de pronta-resposta, das autoridades e agentes, presentes em Pacaraima, sob coordenação do Coordenador Operacional, evitaram o avanço de hostilidades e uma possível quebra da soberania, em solo brasileiro. As negociações e medidas preventivas foram responsáveis pelo arrefecimento da crise e a continuidade das tarefas de acolhimento, em condições menos tensas.

Pelas características do Brasil, pode-se constatar que as fronteiras apresentaram comportamentos distintos e episódicos. Questões históricas foram motivo de ações persistentes para um consenso regional. Segundo Luedy Silva e Ribeiro (2016):

A ideia de que o desenvolvimento motiva a defesa na medida em que a defesa fornece escudo para o desenvolvimento, uma reforçando as razões da outra, tem sido vista de forma crescente no Brasil. A porosidade das fronteiras, a falta de presença do Estado nestas áreas e a dependência dos grandes centros convertem essa região altamente estratégica em termos geopolíticos em espaços periféricos, onde a falta de desenvolvimento cria um ambiente de vulnerabilidade em termos de segurança. (LUEDY SILVA; RIBEIRO, 2016).

Ao falar das fronteiras e do Estado, na região Amazônica, é invariável enfatizar o papel realizado pelas Forças Armadas brasileiras:

Falar na presença do Estado no linde periférico da Amazônia, para bem ou para mal – desde saúde até policiamento, passando por intervenções de infraestrutura e mediação de conflitos sociais – é ponderar, inevitavelmente, nas Forças Armadas como sujeito essencial da história da nossa soberania nacional e do acompanhamento das nossas fronteiras, mas também como parte da nossa experiência no desenvolvimento regional destas periferias regionais (SILVA; PORTO, 2010; LUEDY SILVA; RIBEIRO, 2016).

## 2.2 FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE CONTROLE E SEGURANÇA

Esta seção visa apresentar a evolução histórica dos papéis exercidos pelas fronteiras, como marco securitário e de defesa para a população, para o ordenamento territorial e para o desenvolvimento econômico, baseado no pensamento militar e nas relações civis-militares contemporâneas.

O Século XX teve papel fundamental na arquitetura das fronteiras e de sua finalidade como região de interesse à proteção da população contra ameaças externas. Em geral, as representações recentes de ameaça vieram das consequências dos pós I GM e II GM, que reforçaram o papel de civis e militares, especialistas em geopolítica, como pensadores, assessores e decisores nos destinos das nações e de sua defesa.

Os militares, por serem profissionais responsáveis pela busca de estratégias e pelo emprego dos meios de combate e da logística militar, contribuíram, juntamente com civis ligados ao tema, para a busca da proteção de suas populações das mazelas da guerra, seja na formulação de políticas de defesa, seja na orientação das relações internacionais, na busca de alianças e no assessoramento de organizações para a mediação de conflitos, pela diplomacia, evitando, assim, a mobilização para o estado de guerra.

Em meio aos conflitos armados, como na Ucrânia em 2022, as primeiras manchetes revelam a evasão massiva de civis, não envolvidos nas ações bélicas. Vale destacar que “a guerra nada mais é do que a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1883) e que, atualmente, o assunto migração está unido a discursos e ações políticas, em geral, restritivas à circulação de pessoas. Essas ações, por vezes, são meramente representadas por alterações em dispositivos legais ou por ações preventivas e repressivas.

A politização das migrações anda de mãos dadas com uma abordagem de segurança, em muitos casos para alterar o quadro jurídico. Essas modificações realizadas em vários países da região em suas leis migratórias nos mostram um panorama complexo em que se combinam práticas abertas (como a regularização temporária de mais de 400 mil venezuelanos na Colômbia) com medidas restritivas. Essas medidas podem ser divididas entre aquelas que tentam impedir a chegada de novos estrangeiros ao país, por exemplo, através da imposição de visto para cidadãos haitianos na Argentina ou no Chile, ou através da exigência de passaporte para a entrada de venezuelanos no Peru ou Equador (neste último estado, violando flagrantemente sua própria lei de mobilidade humana de 2017), e as medidas que tentam facilitar a expulsão de estrangeiros do território

estadual, como o mencionado Decreto na Argentina de janeiro de 2017 cuja constitucionalidade será decidida em breve pelo Suprema Corte (BRUMAT; ACOSTA; VERA ESPINOZA, 2018).

Sendo assim, verifica-se uma mudança no perfil dos entendimentos governamentais, de opinião pública ou das prioridades dos estados da América do Sul, face a uma questão sensível para o subcontinente, por alterar o arranjo geopolítico entre as nações da região. No século passado, as I e II Guerras Mundiais foram responsáveis por alterações de percepção semelhantes, no tocante aos deslocamentos de pessoas, expulsas de seus territórios, por conflitos bélicos e perseguições étnicas e religiosas. O temor pela guerra passou a alterar o pensamento geopolítico, em todo o mundo, vindo a tornar-se mais securitário e militarizado.

No Brasil, entre o final da década de 30 até os anos 70, militares destacaram-se na produção de obras literárias abordando temas vitais para a situação geopolítica do período, tão conturbado para as relações internacionais e para a manutenção da lei e da ordem, por terem influências de poder externos e correntes ideológicas mundiais, em muito influenciadas pelos EUA e pela URSS, na Guerra Fria. Das obras de pensadores militares da época, sobressaem-se as de Mário Travassos, em a “Projeção Continental do Brasil”, Golbery do Couto e Silva, em “Geopolítica e Poder” e Carlos de Meira Mattos, em “Brasil: Geopolítica e Destino”, que foram responsáveis pelo incremento logístico e desenvolvimento de áreas vitais para a segurança, nas fronteiras brasileiras.

Dentre os diversos fatores e constatações que esses autores trouxeram em suas obras, está a grande ênfase na potencialidade da nação brasileira e quais seriam as direções políticas e estratégicas para se chegar ao desenvolvimento nacional e regional, como na Amazônia, protegendo o território e a população de intervenções externas. Em alguns trechos, percebe-se a exploração do que seria um guia ou caminho para a nação atingir um papel importante, de potência, no cenário internacional e assumir a liderança regional, que era ofuscada pela Argentina, à época (anos 30), uma nação rica e próspera, por diversas questões, como: a infraestrutura, as comunicações com interior do país e com o centro do subcontinente, por via férrea, além de possuir vias fluviais de comércio, em pleno funcionamento e com abertura aos principais mercados do mundo.

Observa-se, nessas obras, a necessidade da dinâmica de integração, incluindo a região norte, e do fortalecimento das estruturas de segurança, em particular nas fronteiras, que entre as décadas de 30 e 70, representou parcela do pensamento militar brasileiro e que reforçou o conceito de geopolítica no Brasil, para a construção de uma estrutura de força eficaz para manter a soberania e a defesa do território, por meio da dissuasão promovida pelo nível de adestramento e material das Forças Armadas, que foram concentrados em regiões importantes para a defesa local e regional.

O maior foco do trabalho desses militares era conscientizar os decisores e a população sobre a necessidade de se proteger os recursos, os interesses e a soberania nacionais, em detrimento aos interesses externos, individuais ou locais, com peculiar atenção à Amazônia, enxergada por muitos como uma área erma e desprovida de importância, em relação aos centros urbanos, mas de fundamental importância para o futuro da nação brasileira, segundo os conhecedores da região, principalmente militares e civis, que já haviam residido, prestado serviços ou conhecido a região.

Para firmar pontos de coesão na população, uma das medidas adotadas foi a criação de uma doutrina de segurança nacional. Essa doutrina ou pensamento amplo e nacional, por décadas, orientou parâmetros desejáveis para a conquista dos objetivos nacionais, em prol do desenvolvimento nacional, como na região da Tríplice Fronteira, entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai:

As identidades regionais transfronteiriças demandam um processo histórico de construção que leva em conta diversos fatores. A história da tríplice fronteira está fortemente ligada à geopolítica do governo brasileiro, pautada nas ideias do marechal Mário Travassos (autor do livro “Projeção Continental do Brasil”) e do general Golbery do Couto e Silva. Da estratégia brasileira de ocupação territorial fizeram parte: a construção da usina de Itaipu Binacional, a Ponte da Amizade, a rodovia Paranaguá-Foz do Iguaçu, a concessão de créditos pelo governo brasileiro ao Paraguai para a realização de obras de infraestrutura viária (asfaltamento de estradas e construção de pontes), o estabelecimento de uma empresa de colonização de origem brasileira no Departamento de Nueva Asunción, entre outras medidas (LAINO, 1979; PORTO; CAVLAK; NORONHA, 2018).

Considerando o contexto histórico e o acesso às informações que esses pensadores detinham, é possível afirmar que suas ideias e conhecimento favoreceram um período de crescimento econômico e progresso nas relações exteriores com outras nações sul-americanas, baseadas em iniciativas para a

integração regional, por intermédio de obras internas e de integração, em cooperação com países limítrofes, aumentando, dessa forma, a capacidade de geração de energia, fabril, de produção, comercial e de circulação de pessoas.

Aliado a esse desenvolvimento, ocorreu o incremento da indústria bélica nacional e a construção de estruturas de força, mais capazes de fazer frente a ameaças externas, como a construção de eixos em direção a áreas de difícil acesso, favorecendo a mobilização de tropas e a retirada de civis, em caso de conflitos, e organizações militares nas fronteiras mais longínquas, dos grandes centros urbanos da época, como na região norte, foco da preocupação dos pensadores militares. Além das estruturas de força, superintendências de fomento ao desenvolvimento da região amazônica também foram criadas.

Com a extinção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1966 e a conseqüente criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), durante o governo do presidente Castello Branco, o planejamento regional para a área da Amazônia Legal passou a considerar a região como uma fronteira em três sentidos: como fronteira demográfica, como fronteira econômica e como fronteira geopolítica. Vista como fronteira demográfica, a Amazônia deveria “levar para a terra sem homens os homens sem-terra”, isto é, deveria atrair fluxos migratórios para solucionar o problema do vazio demográfico e assim estabelecer uma presença constante na região. Foi nesse contexto que se iniciou a construção da Rodovia Transamazônica e propostas como as agrovilas tomaram corpo (LUEDY SILVA; RIBEIRO, 2016).

Como tratado por Luedy Silva e Ribeiro (2016), na área da “fronteira econômica”, foram criados polos de extração de minerais, como o Programa Grande Carajás e o Projeto Jari, o Polamazônia, com incentivos fiscais, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, dentre outros. Essa integração física visava a vivificação das fronteiras e a possibilidade de conduzir a essas regiões as ações do Estado, por intermédio da melhoria da mobilidade, das comunicações, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem local, por intermédio da urbanização de centros regionais, indispensáveis para administração e o ordenamento territorial.

A área da “fronteira geopolítica”, ainda nos governos militares, se sobressaiu com a criação do Tratado de Cooperação da Amazônia (TCA), envolvendo inicialmente oito dos nove países do arco norte e, depois, incorporando a Guiana Francesa, englobando as nove nações situadas na porção centro-norte da América do Sul. Luedy Silva e Ribeiro (2016) enfatizam que o TCA vislumbrava:

[...] a necessidade de salvaguardar as fronteiras e a soberania dos Estados diante das ameaças externas representadas pelas incursões estrangeiras e pela ascendente preocupação com as então denominadas “novas ameaças”. É claro que o desenvolvimento da economia regional, a preservação do meio ambiente, o uso racional dos recursos hídricos e a busca por uma maior cooperação e integração física entre os países figuravam como objetivos tanto do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) quanto da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), mas a dimensão estratégica da segurança acabou se sobressaindo em detrimento dos objetivos de desenvolvimento econômico e integração (LUEDY SILVA; RIBEIRO, 2016).

Uma ação do Governo Federal fundamental para o desenvolvimento dessas regiões foi o Programa Calha Norte (PCN), criado em 1985. O programa foi integrado ao Ministério da Defesa, em 1999, tendo como missão atual:

[...] a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação (BRASIL, 2020).

Foram então estabelecidos os seguintes Objetivos Estratégicos (OE), ao PCN:

No cumprimento dessa missão, possui como objetivos estratégicos o aumento da presença do Poder Público; a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico (BRASIL, 2020).

Sendo assim, a abrangência do programa impõe, por seus OE, a presença e a atuação de diversos órgãos, além das Forças Armadas, principalmente nas áreas de educação, segurança pública, que é desempenhado por forças auxiliares e polícias estaduais, saúde, assistência social, transportes e economia. Além disso, o programa engloba:

[...] a promoção do desenvolvimento sustentável; a ocupação de vazios estratégicos; a melhoria do padrão de vida das populações; a modernização do sistema de gestão municipal e o fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais da região onde atua (BRASIL, 2020).

Para se ter a noção da magnitude do Programa:

O PCN abrange, atualmente, 442 municípios, distribuídos em dez estados: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Ao todo, são 5.986.784 km<sup>2</sup>: 70,30% do Brasil (Área do Brasil: 8.515.767 km<sup>2</sup>). Total da População da Área de

abrangência do PCN (15.832.958 hab.): 7,53% do Brasil (a população do Brasil em 2019 era de 210.037.000 hab., segundo o IBGE). Outro dado considerado relevante é que o PCN engloba 85% da população indígena brasileira em uma área que corresponde a 99% da extensão das terras indígenas (BRASIL, 2020).

Para atender às demandas previstas na legislação brasileira, como as do PCN, as FFAA se guiam por estratégias. Segundo os manuais do EB, o conceito da estratégia, em geral, é a arte de preparar e aplicar o poder nacional para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem, já a estratégia militar:

[...] é a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o poder militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução ou à manutenção dos objetivos fixados pelo nível político. O nível estratégico de planejamento pode adotar um dos seguintes métodos da estratégia militar: ação direta, ação indireta, aproximação indireta ou nuclear (BRASIL, 2019).

Os desafios enfrentados pelas FFAA e demais órgãos envolvidos na defesa do país são diversos e constantes, pois são alinhados com a vontade política ou a intenção dos representantes da população, dos recursos existentes e do orçamento alocado para sua execução, todos sujeitos a modificações e impactados por situações emergenciais ou extemporâneas, como catástrofes naturais e situações sanitárias extremas, como ocorrido com a pandemia de COVID-19, iniciada em 2020.

Devido aos temas abrangidos e à sensibilidade da área e população envolvidas, principalmente no norte da Amazônia, foi necessário que outras iniciativas fossem realizadas, em paralelo ao PCN. Nos últimos anos, diversas ações foram criadas e são conduzidas por Ministérios (pastas), por meio de Programas, como o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI) e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), de responsabilidade do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) (BRASIL, 2020).

Com a redemocratização do país, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foram geradas cláusulas pétreas e leis voltadas à promoção de maior liberdade e acesso à direitos individuais, por vontade popular, intermediada por Assembleia Constituinte, empossada para tal ato. Além dos direitos individuais, o ordenamento territorial, as missões das Forças Armadas, dentre diversos outros tópicos foram regulados em lei e começaram a vigorar.

Ressalvadas as dimensões continentais do Brasil, de acordo com o artigo 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a faixa de fronteira brasileira representa, assim, uma área essencial para a Defesa Nacional (BRASIL, 1988).

Art. 20. São bens da União: § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, 1988).

Logo em seguida, o Art. 21. da CF/88 traz atribuições à União, onde pode-se destacar as seguintes:

Art. 21. Compete à União:

I - Manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

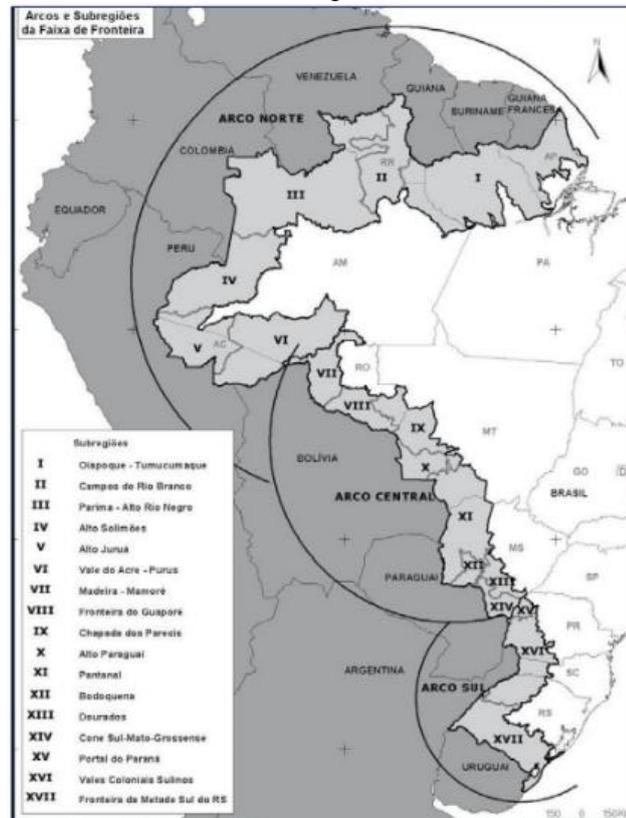
II - Declarar a guerra e celebrar a paz;

III - Assegurar a defesa nacional;

[...] XI Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1988).

Como forma de particularizar a faixa de fronteira brasileira, em diversos aspectos, ela foi fracionada em três arcos: Norte, Central e Sul.

Figura 5 – Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira - Contorno geopolítico dos arcos e suas áreas de abrangência



Fonte: Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - MI/SPR/PDFF (2009).

Nessa extensa área ou faixa do território, a repressão aos crimes transfronteiriços demanda esforços cada vez mais custosos e estimulam a interação entre os entes responsáveis pelo controle e a repressão ao cometimento de ilícitos. À despeito dos esforços realizados pela União, o combate ainda é ineficaz e ineficiente, em algumas regiões, por deficiências institucionais, técnicas, como o despreparo para intervir nos crimes de forma conjunta ou combinada, ou seja, unindo esforços entre diferentes órgãos, inclusive da nação limítrofe, dificuldades de interoperabilidade, a legislação falha, a falta de estrutura e de tecnologias, somados à falta de conscientização de parcela da população da fronteira, que vem a ceder ao recrutamento de criminosos.

O recrutamento de pessoas nas fronteiras favorece o recrudescimento das ações criminosas naquelas regiões e dificulta ações sociais, desprovidas de aparato securitário. Dentre os recrutados pelas Organizações Criminosas (ORCRIM) brasileiras, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), estão venezuelanos que já possuem histórico de participação em outras ORCRIM, na Venezuela, como no Trem de Aráguia (ALESSI, 2021).

Essas questões fronteiriças, em geral, tinham uma tendência a serem tratadas como marginais<sup>7</sup>, em relação aos demais problemas das nações, por estarem, muitas vezes, distantes dos centros de decisão e por não impactarem, diretamente, nas expressões de poder, como a política, o fator psicossocial e a economia, bem como na opinião pública majoritária (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019).

No entanto, o Brasil tem implementado esforços, em diversas esferas, para mitigar as deficiências no controle das fronteiras, como a criação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON). O sistema teve início em 2012 e ampliou o emprego de tecnologias e o número de instituições envolvidas, no monitoramento e na ação integrada em regiões fronteiriças, com o protagonismo do Exército Brasileiro, apoiado pelas demais FFAA e diversos órgãos e agências, integrando as estratégias do PPIF. O Arco Central foi selecionado para o projeto piloto, por sua importância estratégica e pela notória existência de ilícitos.

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON é um sistema de sensoriamento e de apoio à decisão em apoio ao emprego operacional, atuando de forma integrada, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área. Foi concebido por iniciativa do Comando do Exército, em decorrência da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, a qual orienta a organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2021).

No arco Norte, desprovido de sistemas de monitoramento, semelhantes aos do SISFRON, no arco Central, Pêgo *et al.* (2020) afirma que a região é caracterizada pela diversidade da fronteira, marcada pela grande presença de reservas naturais e florestas, o que torna a própria Amazônia uma prioridade, pelo seu potencial de riquezas minerais e biodiversidade, somando-se ao número de terras indígenas (TIs), que é relevante. Além de riquezas ambientais e naturais, existe uma Amazônia diversa da noticiada pela crescente degradação de suas florestas. A Amazônia povoada por indígenas, populações remanescentes de quilombos, ribeirinhos, pescadores artesanais, carvoeiros, seringueiros, castanheiros, coletores de açaí,

<sup>7</sup> Expressão usada na obra *“Bordering”*, para descrever as preocupações dos centros de poder do Estado, com os assuntos mais específicos das fronteiras, tempos atrás. Com a globalização, esse panorama começou a ser modificado, vindo o assunto a se tornar foco de políticas específicas.

quebradeiras de coco babaçu, entre outros povos tradicionais que habitam tanto espaços urbanos quanto rurais e os militares e suas famílias, que são designados para compor as tropas especiais de fronteira.

Um grande desafio da Amazônia é a sua dimensão e sua baixa densidade demográfica, quando comparada às outras regiões, o que exige que o discurso de que essa é uma “terra sem homens” precisa ser superado. Dessa forma, qualquer ação no arco Norte deve se reportar aos diversos agentes, atores e arranjos produtivos peculiares, como uma forma de aprimorar os diferentes projetos territoriais na construção de alternativas de desenvolvimento para a população (PÊGO *et al.*, 2020).

Nessa linha de pensamento, são elaborados os documentos ostensivos de defesa do Brasil, a saber: o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) que são produzidos por civis e militares do Ministério da Defesa, passam por aprovação política, em comissões parlamentares e apresentam considerações importantíssimas sobre tópicos julgados essenciais para a nação, seguindo os objetivos e princípios previstos pela Carta Magna, a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Dentre os tópicos dos documentos, alguns se dirigem ao tema migratório (ajuda humanitária) e à região da Amazônia, especificamente, desde a versão de 2012.

5.4 - A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas, entre outros fatores, pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias (BRASIL, 2016).

O arco norte das fronteiras brasileiras, que engloba parte da Amazônia brasileira, é uma área que desperta interesses externos, de longa data, fruto de cobiça internacional pelas riquezas já citadas. Sendo assim, além das áreas de maior concentração demográfica a PND-END prevê que:

O planejamento da defesa deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Da mesma forma, deve-se priorizar a Amazônia e o Atlântico Sul (BRASIL, 2016).

Para manter a dissuasão, princípio existente nas documentações operacionais de planejamento, com a intenção de frustrar a tentativa de conflitos armados, em áreas de interesse, a defesa nacional é planejada em todo o território,

elencando Hipóteses de Emprego, para diversos cenários. Dentre as ações necessárias à defesa, a PND-END, atualizada em 2020, traz o seguinte texto:

2.3.11. A demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, de sorte que o País poderá ser estimulado a incrementar sua participação nesses tipos de missão. Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes das missões, bem como ampliar sua projeção no concerto internacional (BRASIL, 2020).

Dentro das diretrizes das Relações Exteriores do Brasil, vem o planejamento de operações de paz e humanitárias, somando capacidades e visando a integração institucional.

Adicionalmente às atribuições constitucionais, as três Forças deverão ter condições de atuar, de forma singular ou conjunta, em operações internacionais, quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo País ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa exercida pelo Brasil. As Capacidades Militares de Defesa deverão ser levantadas em conjunto e consolidadas, integradas e priorizadas pelo Ministério da Defesa. A essas capacidades somam-se as capacidades militares das Forças Singulares, para atender às suas atribuições subsidiárias e às especificidades de cada uma delas (BRASIL, 2020).

Dentre as atribuições do Exército Brasileiro:

[...] deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força Expedicionária, quer para operações de paz, de ajuda humanitária ou demais operações, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (BRASIL, 2020).

Na redação da END, ressaltam-se a ajuda humanitária e as operações para atendimento aos compromissos firmados pela nação, com organismos internacionais (OI), como a ONU. Esses documentos sofrem atualizações periódicas, de acordo com a evolução dos cenários nacional e internacional e das conjunturas nacionais, regionais e internacionais, dirigindo os esforços políticos, estratégicos e orçamentários voltados à defesa, ou seja, reorientando e, por vezes, aumentando a carga de atribuições das Forças Armadas, denominadas de emprego. Para que o “emprego” das Forças Armadas seja efetivo e eficiente é mister o máximo esforço no “preparo” das tropas a serem empregadas. O Comando de Operações Terrestres (COTER) é o Órgão de Direção Operacional (ODOp), do EB, que conduz o preparo

e o emprego das tropas e conseqüentemente, é responsável pela revisão e certificação da doutrina, por meio do aprimoramento contínuo, desde 2012.

Fruto de amplo debate com diversos segmentos da sociedade, os documentos norteiam o planejamento setorial de alto nível. Dentre outros aspectos, estabelecem os objetivos e as diretrizes para o preparo e o emprego das Forças Armadas em sua missão de defesa da pátria e de garantia dos poderes constitucionais (BRASIL, 2016).

Para se ter efetividade nas ações de emprego, o EB se vale de estratégias de emprego, são elas: a da presença, que visa a “presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias”; além disso, a estratégia da presença:

É efetivada não só pela criteriosa articulação das organizações militares no território, como pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do País, quando necessário. (BRASIL, 2019).

Para a viabilização dessa estratégia, o EB estabeleceu, mantém e aprimora uma rede de Organizações Militares (OM) distribuídas pelo território nacional. Para sua eficiência, além de supri-las com os meios necessários para o preparo e emprego, o EB busca criar e reforçar estruturas de transporte, como aeródromos e embarcadouros, utilizados para reforçar a logística e permitir o reforço de tropas, no menor tempo possível.

Nessa tarefa de suprimento e logística, o EB conta com um Órgão de Direção Setorial específico, o Comando Logístico (COLOG), que é o responsável pela Operação Acolhida. Nas regiões de fronteira, ganham destaque os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF), como o 3º PEF, situado na cidade de Pacaraima-RR e subordinado ao 7º Batalhão de Infantaria de Selva (BIS), com sede em Boa Vista-RR. A história de criação do 3º PEF se associa diretamente à ligação, por estrada, entre o Brasil e a Venezuela, com a criação da BR-174 e com os pensamentos geopolíticos do Séc XX. Em virtude de sua localização e envergadura de instalações, o PEF passou a ter papel fundamental para a execução das tarefas da Operação Acolhida, em Pacaraima, provendo ligações, segurança, dentre outras tarefas, como a participação na Operação Controle.

Outra estratégia é a dissuasão que se caracteriza “pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para o emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar”.

A capacidade da Expressão Militar do Poder Nacional e a disposição política de empregá-lo plenamente na Defesa Nacional, desde que sejam internacionalmente críveis, contribuem diretamente para esta estratégia. O Brasil adota uma postura estratégica baseada na existência de uma estrutura militar com credibilidade, capaz de gerar efeito dissuasório. No contexto de um plano mais amplo de defesa e a fim de reprimir uma possível agressão armada, o País empregará todo o poder militar necessário e suas reservas mobilizáveis, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível e com o mínimo de danos à integridade territorial e aos interesses nacionais, buscando condições favoráveis para o restabelecimento da paz (BRASIL, 2019).

Além das estratégias da presença e da dissuasão, as ações nas fronteiras remetem à estratégia da Ação Independente, que se caracteriza pelo emprego do Poder Nacional:

[...] com preponderância da expressão militar, independente, por iniciativa e decisão do governo, quando estiver ameaçada a observância dos fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal, com base no princípio da legítima defesa, considerando os interesses vitais nacionais (BRASIL, 2019).

Além das estratégias tratadas, ainda existem mais cinco, com direcionamento mais voltado ao emprego de tropas em situações de conflito direto e ofensivos, mas que são constantemente revisadas e treinadas, para a obtenção de níveis de preparo, adestramento e certificação adequados para seu emprego, sempre que necessário, são elas: Resistência, a Projeção de Poder, a Defensiva, a Ofensiva e a Aliança. Dentro das concepções de preparo e emprego do EB, destacam-se, também, as ações de não-guerra:

A Constituição Federal e o arcabouço legal subsequente preconizam o emprego de forças militares em situações que não se restringem à defesa da Pátria, indicando o emprego das Forças Armadas também em situações de não guerra, abrangendo uma ampla gama de atribuições. A Lei Complementar (LC) Nº 97, de 9 de junho de 1999; alterada pela LC Nº 117, de 02 de setembro de 2004, e pela LC Nº 136, de 25 de agosto de 2010, dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. A Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04, 2ª edição, 2007) preconiza que o emprego do Poder Militar poderá ocorrer em situações de guerra e de não guerra (BRASIL, 2019).

As certificações de adestramento são “inspeções” que promovem a avaliação das tropas, em ações práticas no terreno e ocorrem em diversos níveis e períodos, em âmbito nacional e internacional, incluindo inspeções da ONU, na preparação de tropas de paz, como realizado em 2021.

Os representantes da ONU estiveram na Companhia de Ação Rápida e os serviços logísticos de apoio das unidades militares, sediados no 33º Batalhão de Infantaria Mecanizado, em Cascavel, no Paraná; na Companhia de Engenharia, do Exército, em São Gabriel, no Rio Grande do Sul, e no Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, da Marinha, no Rio de Janeiro. Atualmente, o Brasil conta com cinco tipos de contingentes de tropas aptos a participar das diversas missões de paz da ONU. Depois dessa inspeção, as Forças Armadas brasileiras estarão aptas a enviar outros quatro tipos de contingentes de tropa: um batalhão mecanizado, uma companhia de engenharia e duas companhias de resposta rápida (BRASIL, 2021).

Figura 6 – Tropas de paz das Forças Armadas passam por inspeção da ONU, em 2021



Fonte: Brasil (2021), extraído pelo autor.

Voltando os olhares ao nosso entorno estratégico, principalmente na América do Sul e no Atlântico Sul, dentre as ameaças regionais, destaca-se o narcotráfico internacional e suas consequências, como as alianças entre cartéis, traficantes, organizações criminosas e grupos armados revolucionários, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Em estudos referentes ao tema de defesa na América do Sul, como em “A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul”, Svartman (2014) aborda que:

Embora os temas da pobreza e do subdesenvolvimento sejam agora mencionados, a definição das ameaças à segurança regional, contudo, mudaram apenas parcialmente. Em audiência no congresso em janeiro de

2013, o comandante do Southcom<sup>8</sup> definiu como “desafios a segurança regional” os conhecidos temas do crime organizado transnacional (drogas) e o nexos deste com o terrorismo (referindo-se diretamente as FARC). Apesar do esforço em reverter o unilateralismo dos anos Bush, o enquadramento conjunto do problema das drogas, da insurgência na Colômbia e do terrorismo internacional permanece orientando a formulação da agenda estadunidense. A novidade na definição de ameaças reside na presença de atores extrarregionais no continente (SVARTMAN; 2014, p. 53<sup>9</sup> *apud* ARTURI, 2014).

Dentre as ações dos EUA, então nação hegemônica, com interesses na securitização e na militarização das soluções, na América do Sul, surge o Plano Colômbia, como estratégia para repressão ao tráfico de drogas.

A implantação do Plano Colômbia, a partir de 2000, trouxe uma série de consequências para a região. O aparelhamento das forças colombianas para a repressão à produção de coca e a presença norte-americana acabaram por internacionalizar a longa guerra civil travada no interior daquele país, sem que os governos vizinhos pudessem fazer mais do que protestar verbalmente (TOKATLIAN, 2003). Em paralelo, os Estados Unidos intensificaram suas gestões junto aos países da região para que estes empreguem suas forças armadas na repressão ao narcotráfico, e para que assinem acordos de cooperação nesse sentido (SVARTMAN; 2014, p. 53<sup>10</sup> *apud* ARTURI, 2014).

Em 2021, foi publicado um relatório denominado: Índice Global do Crime Organizado, elaborado pela “*Global Initiative Against Transnational Organized Crime*” (GITOC). Segundo o relatório ou índice, nosso país e nosso entorno estratégico apresentam fatores que corroboram para o incremento do crime organizado e transnacional. Dentre os ilícitos, ganha destaque o tráfico de pessoas, tendo as fronteiras como áreas de difícil controle e de resistência ou resiliência dificultada, em virtude da instabilidade institucional, dentre outros motivos.

Em 2020, a crise política em curso na Venezuela também fortaleceu grupos criminosos regionais, incluindo aqueles supostamente ligados ao presidente e ampliou o papel do país como um centro importante para o fluxo ilícito de armas e pessoas. A instabilidade da Venezuela também corre o risco de desencadear um efeito desestabilizador em outros estados frágeis da região. Este relatório lança luz sobre as inter-relações entre países e

<sup>8</sup> Missão do Southcom (Comando Sul das Forças Armadas dos EUA) - O USSOUTHCOM desestimula a agressão, derrota ameaças, responde rapidamente às crises e desenvolve a capacidade regional, trabalhando com aliados, países parceiros e outras entidades do governo dos EUA para melhorar a segurança, defender o território dos EUA e os nossos interesses nacionais (FALLER, 2019).

<sup>9</sup> SVARTMAN. A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul. 2014.

<sup>10</sup> SVARTMAN. A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul. 2014.

regiões frágeis e seus níveis de crime organizado e resiliência (GITOC, 2021).

Com a finalidade de monitorar a situação e avaliar a efetividade das ações governamentais ou estatais, nas fronteiras brasileiras, Políticas Públicas são aplicadas e consubstanciam relatórios de diversas instituições e pastas, como os do Ministério da Integração Nacional (MI), do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Dentre os relatórios existentes sobre as fronteiras e as Políticas Públicas ativas voltadas a essa região, merece destaque o do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2018 - Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: Volume 1 (PÊGO, 2018). O relatório esclarece alguns pontos, como as instituições de Estado atuantes e envolvidas no controle de fronteiras:

Na extensão das fronteiras brasileiras, os atores estatais são responsáveis pela proteção e defesa do território e da soberania nacional, além da segurança pública, do controle fazendário e sanitário, cujos papéis são estratégicos na formatação das ações do Estado perante os territórios nacional e internacional. Para atuarem na fronteira brasileira, os atores do Estado são definidos por atribuição legal (Constituição Federal – CF/1988) e por decretos: *i*) Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica); *ii*) Polícia Federal (PF); *iii*) Polícia Rodoviária Federal (PRF); *iv*) unidades especializadas de fronteira dos respectivos estados fronteiriços, tais como o Grupo Especial de Fronteira (Gefron) de Mato Grosso, o Departamento de Operações de Fronteira e Delegacia de Repreensão aos Crimes de Fronteira (DOF-DORF), o Batalhão de Polícia de Fronteira (BPfron) do Paraná, a Força Integrada de Resposta Rápida (FIRR) e a Gerência Especializada de Fronteira (Gesfron); *v*) Receita Federal do Brasil (RFB); *vi*) Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa); *vii*) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); e *viii*) órgãos estaduais de defesa agropecuária (PÊGO, 2018).

Além de instituições e grupos formados por integrantes do Estado, citados acima, essa estrutura conta com outros participantes ou “atores”:

[...] também pode ser destacada a atuação de instituições em frentes assistenciais, como a Pastoral do Migrante e, do outro lado do limite brasileiro, a presença do Ministério das Relações Exteriores (MRE) garante assistência aos brasileiros que se encontram nos países vizinhos. Entretanto, a presença dos consulados do Brasil nas áreas de fronteira não se restringe a dar apoio assistencial consular aos brasileiros, mas desenvolve a função de elo, com o objetivo de ampliar os processos de integração e formatação de acordos entre os países fronteiriços. (NUNES, IPEA, 2018; p. 73-74) (PÊGO, 2018).

Os autores do relatório enfatizam que os efetivos, as estruturas e permanência nas fronteiras se baseiam em alguns parâmetros:

[...] a manutenção e o quantitativo de contingentes ligados ao Estado presentes nas fronteiras brasileiras levam em consideração as particularidades das áreas, como o movimento das pessoas e produtos que atravessam o limite internacional, as relações com os vizinhos e, sobretudo, a dinâmica de ilícitos mapeados. Entre as atividades criminosas transfronteiriças mais comuns, evidenciam-se: o tráfico de drogas, armas e munições; o contrabando e o descaminho (cigarros, fármacos, eletroeletrônicos etc.); o tráfico de pessoas (imigração ilegal, prostituição e trabalho escravo); os crimes cibernéticos; a pedofilia; as fraudes eletrônicas; a corrupção; e a lavagem de dinheiro (PÊGO, 2018).

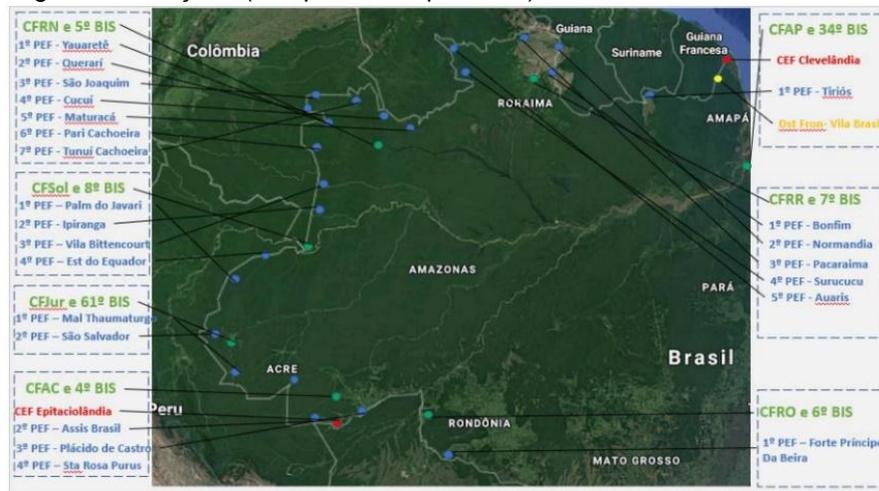
Pelo rol de atividades criminosas enumeradas, faz-se necessária a construção de um aparato capaz de fazer frente a esses ilícitos e atuar de forma dissuasória, para reduzir sua escala. Além dos órgãos estaduais e municipais, as FFAA são empregadas. Dentre as Forças Armadas, o EB tem o maior efetivo empregado nas fronteiras, com cerca de 60 mil militares, seguido da FAB, com cerca de 4,5 mil militares e a MB com aproximadamente 2 mil (PÊGO, 2018).

Segundo o relatório do IPEA, a participação do EB na fronteira visa garantir a integridade territorial e do patrimônio nacional, a manutenção da soberania, a paz social, além de promover progresso e desenvolvimento nacional, preservando, assim, a democracia. Para manutenção desse status o EB conta com as seguintes Organizações Militares (OM) na fronteira: 29 Pelotões Especiais de Fronteira (PEF); 2 Pelotões de Cavalaria Mecanizados (PelCMec); 1 Esquadrão de Cavalaria; 3 unidades da Companhia de Fronteira (CIAFRON); e 3 unidades de Destacamentos de Fronteira. Cada uma dessas organizações especiais conta com um efetivo aproximado de 180 militares para cada Companhia Especial de Fronteira, 66 militares para cada PEF e 20 militares para cada Destacamento Especial de Fronteira (NUNES, 2018). Das tropas especiais de fronteira, a maior concentração de meios e efetivo está no Comando Militar da Amazônia (CMA), por apresentar a maior área e as menores concentrações populacionais.

Dos 29 grupamentos especiais de fronteira do EB, 24 encontram-se no CMA. A distribuição desses grupamentos evidencia aspectos peculiares de determinados recortes da fronteira, como grande extensão fronteiriça, dificuldade de locomoção e ausência do Estado. (NUNES, IPEA, 2018; p. 77).

A figura a seguir, apresenta as frações de fronteira, do EB, na área do CMA.

Figura 7 – Frações (companhias e pelotões) de fronteira na área do CMA



Fonte: Moraes (2021).

Como podemos ver na figura 7, elevando as condicionantes/dificuldades e variáveis para atuação coordenada e eficiente na região amazônica, percebe-se que o estado de Roraima é possuidor de características políticas, sociais e territoriais ou de ordenamento territorial que podem ser consideradas únicas, em relação aos demais entes federativos (estados), começando pela sua localização. Isso se deve pela presença de terras e reservas indígenas, áreas de preservação permanente (APP), fronteiras físicas com dois países vizinhos (Guiana e Venezuela), características topográficas adversas e a existência de recursos estratégicos de interesse internacional, além de questões indígenas que perduram por décadas, como a da etnia lanomâmi. Quanto às características culturais da região do Arco Norte, o Ministério da Integração destaca que:

Abriga o maior contingente de população indígena do país, diferenciado em variadas etnias e culturas. As principais etnias indígenas do Arco Norte são as seguintes:

Ianomâmi e Macuxis, tucanos (Sub-região Parima-Alto Rio Negro)

Tikunas (Sub-região Alto Solimões)

Panos (Sub-regiões Alto Solimões e Alto Juruá)

Quatro aspectos devem ser ressaltados sobre as terras indígenas fronteiriças por caracterizar uma situação encontrada em outros segmentos da Faixa de Fronteira brasileira:

- Livre mobilidade transfronteira dos grupos indígenas, em função de antigos laços de parentesco, redes de escambo, ou presença do mesmo grupo étnico-cultural tende a estimular a continuidade física das reservas indígenas, superpondo-se à linha divisória entre os países.

- Invasão de terras indígenas por frentes mineradoras, madeireiras e agrícolas gera sérios conflitos.

- Direito indígena à terra (e sua extensão territorial) é objeto de visões divergentes (estratégica, desenvolvimentista, ambientalista, indigenista etc.) tanto no âmbito federal, estadual e municipal, como nas comunidades indígenas e não-indígenas.
- Crise identitária de muitos grupos indígenas é uma questão de cidadania extremamente importante; resulta tanto da hostilidade com que geralmente são tratados por outros grupos, como de conflitos internos a respeito do grau e os caminhos de integração à sociedade não-indígena.
- Considera-se que toda ação a ser desenvolvida em Área de Faixa de Fronteira no Arco Norte deverá possuir como premissa fundamental o respeito aos direitos adquiridos dos povos indígenas e, ao mesmo tempo, criar condições para sua integração nas áreas ocupadas por grupos não-indígenas (PEREIRA, 2017).

Sendo assim, o governo roraimense, ao verificar o colapso dos serviços e a incapacidade do Estado em gerir ou gerenciar a situação migratória venezuelana, além de seus problemas domésticos, impetrou, por meio da Ação Cível Originária (ACO) nº 3121, solicitando que fossem realizadas ações estatais (federais) para a preservação da população de Roraima, em particular nas áreas de “controle policial, saúde e vigilância sanitária”, na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela; além disso, o pedido de fechamento temporário da fronteira entre Brasil e Venezuela ou a limitação do ingresso de venezuelanos no Brasil.

Dentre diversas deliberações, restou a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a ação que, além de outras providências, como a responsabilidade financeira de 50% dos gastos, a União e os estados deveriam seguir o Art. 23, da CF/88, onde é previsto que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.
- II - Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.
- [...] IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.
- X - Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.
- [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

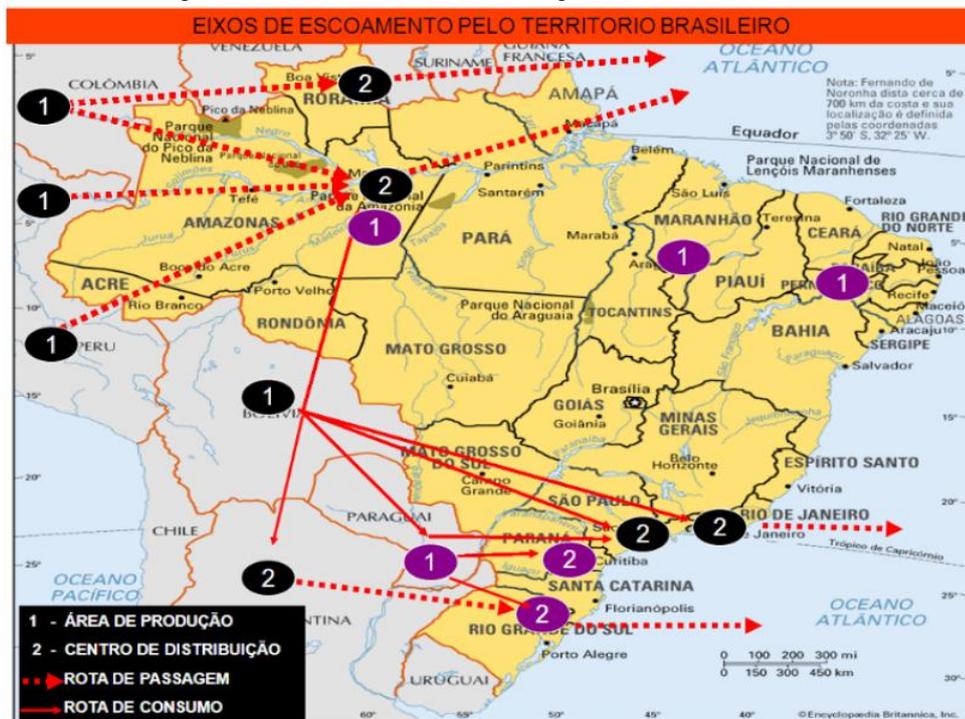
(BRASIL, 1988)

Além do Brasil, outros países receberam e estão recebendo a diáspora venezuelana, como o Chile e a Colômbia (OBMIGRA, 2020, p. 49), dentre outros. Para os que se deslocam por meios terrestres, muitas vezes enfrentando

dificuldades e transtornos nunca vivenciados, a fronteira representa um obstáculo enorme a ser ultrapassado, para a fuga de situações indesejáveis. A transposição dessa barreira gera a expectativa de ter a oportunidade em desenvolver-se como pessoa e superar suas vulnerabilidades, podendo melhorar suas condições de vida. Com isso, crescem de importância as ações de acolhimento na fronteira, por pessoas que retransmitam as intensões reais da nação receptora e realizando um trabalho direcionado aos públicos-alvo da operação, os migrantes e refugiados, bem como a população local.

Pelo fato de o narcotráfico utilizar rotas de passagem pelo Brasil, como na imagem, abaixo, o controle e a segurança das fronteiras ganham importância redobrada, por repelirem e coibirem ações mais orquestradas e robustas por parte de organizações criminosas, em território nacional. O combate ao narcotráfico e demais crimes transfronteiriços representam, em parte, a dissuasão necessária para o não cometimento de outros crimes e para a garantia da segurança e estabilidade nas regiões mais populosas.

Figura 8 – Rotas do tráfico de drogas na América do Sul



Fonte: Marques (2012); Silva (2013, p. 103), em Silva e Pereira (2019), extraído pelo autor.

Além das ameaças híbridas e não governamentais ou não-estatais, como o tráfico, está a destabilização política, econômica e social de países como a

Venezuela, alvo do estudo, por se tornar um país com governo não reconhecido por nações como o Brasil, a Argentina, o Canadá, o Chile, a Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e Peru, formadores do Grupo de Lima (Agência Brasil, 2019), além de Organismos Internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Tal fato reflete em todas as políticas voltadas àquela nação:

O Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA) concordou hoje em "não reconhecer a legitimidade do período do regime de Nicolás Maduro a partir de 10 de janeiro de 2019". A resolução foi aprovada com 19 votos a favor, 6 contra, 8 abstenções e 1 ausência (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2019).

Além de não reconhecer a legitimidade do governo de Nicolás Maduro, a resolução da OEA traz as seguintes requisições ou manifestações:

- [...] 4. Convidar os Estados membros e os Observadores Permanentes a que implementem medidas para atender à crise humanitária na Venezuela e nos Estados afetados, mediante o apoio às organizações internacionais e regionais apropriadas.
5. Instar o regime venezuelano a que permita o ingresso imediato de ajuda humanitária para o povo da Venezuela, inclusive de vigilância epidemiológica, a fim de impedir o agravamento da crise humanitária e de saúde pública, particularmente para evitar o reaparecimento e a propagação de doenças.
6. Exigir a imediata e incondicional liberação de todos os presos políticos.
7. Expressar efetiva solidariedade com o povo venezuelano e seu compromisso de continuar acompanhando a situação na Venezuela e de apoiar medidas diplomáticas que facilitem a restauração das instituições democráticas e o pleno respeito aos direitos humanos.
8. Instruir o Secretário-Geral a que transmita o texto desta resolução ao Secretário-Geral das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2019).

A fronteira de Pacaraima teve momentos de tensão, quando o lado venezuelano foi bloqueado por tropas da Guarda Nacional Bolivariana (GNB), de fevereiro a maio de 2019. Ao longo do período, a Operação Acolhida manteve suas atividades normais. Além do acolhimento de pessoas, o envio de ajuda humanitária, por meio de transporte de alimentos e medicamentos, voltados a população venezuelana de Santa Elena de Uairén, foi tentada. Algumas dessas iniciativas foram negadas e trouxeram mais rejeição ao governo de Maduro, aumentando a tensão na fronteira.

A rejeição da ajuda humanitária gerou diversos desdobramentos e aflorou sentimentos, principalmente nos venezuelanos que já estavam em solo brasileiro. Várias manifestações e agressões, entre venezuelanos, já acolhidos no Brasil e militares da GNB foram registradas, impactando toda a gestão na fronteira e trazendo mais foco à situação de segurança da área, gerando, assim, instabilidade na região, por obrigar aos deslocados a utilizar caminhos alternativos e guardados pelos militares venezuelanos uma vez que a BR 174 estava fechada (no lado venezuelano).

O impedimento da passagem entre os dois países não reduziu a imigração para o Brasil, isso porque os imigrantes cruzaram a fronteira por pontos clandestinos de passagem, em trilhas abertas por dentro da vegetação e das pastagens. Em termos de migração, o que mudou com o fechamento da fronteira foi o fato de que os venezuelanos que desejavam sair do país necessitaram se submeter a riscos maiores para chegar ao Brasil. Aumentou ainda o movimento nas rotas clandestinas, com o bloqueio de guardas na BR-174, que liga o Brasil à Venezuela. O novo fechamento levou a maior tensionamento nas relações políticas entre os países na faixa de fronteira terrestre com o Brasil após o presidente venezuelano determinar o envio de efetivos e veículos militares para a aduana próxima à Pacaraima, com o intuito de barrar a entrada de caminhões com itens de ajuda humanitária no país, como produtos de higiene básicos, remédios e alimentos (Correio do Estado, 2019) (IPEA, 2021).

Além da fronteira brasileira, outras rotas de saída também foram interrompidas, como com a Colômbia. O intuito de Maduro era impedir a saída dos venezuelanos da Venezuela, bem como impedir o recebimento de ajuda humanitária, o que foi largamente noticiado pela mídia e repercutido nas redes sociais, à época. Na fronteira brasileira, tropas do EB e de Órgãos de Segurança Pública foram utilizadas para impedir a continuidade das hostilidades, montando um dispositivo de isolamento na “Região das Bandeiras”<sup>11</sup>, para recepcionar venezuelanos feridos, vindos de Santa Elena de Uairén.

Em 24 de fevereiro, militares venezuelanos e manifestantes que estavam em território brasileiro entraram em confronto após a Guarda Nacional Bolivariana (GNB), responsável pelo patrulhamento de fronteiras, não permitir a entrada de ajuda humanitária no país. A GNB avançou até o limite fronteiro e se alinhou com escudos a 50 m da fronteira, de onde lançaram bombas de gás lacrimogêneo em direção aos manifestantes, ao mesmo tempo que estes incendiaram objetos em um posto militar venezuelano

<sup>11</sup> Trecho da rodovia BR 174 que caracteriza o limite entre o Brasil e a Venezuela e local onde ocorreram as agressões entre manifestantes e a Guarda Nacional Bolivariana (GNB). No local, existem dois mastros, com as bandeiras dos dois países, além do marco BV8.

(Correio do Estado, 2019). O Exército brasileiro montou uma barreira de contenção em Pacaraima, enquanto ambulâncias do país vizinho entraram em território brasileiro trazendo pacientes feridos a tiro, atingidos durante confrontos em Santa Elena de Uairén, para atendimento em Boa Vista. Também fizeram parte da ação agentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e da Força Nacional (FN), que mantiveram uma área de segurança de 150 m na faixa de fronteira, de forma a impedir novos confrontos, após acordo do Ministério da Defesa com a GNB, na linha de fronteira (Exército da Venezuela, 2019) (IPEA, 2021).

Como tratado, a presença de autoridade militar e das tropas do EB (responsável pelas negociações com a GNB), reforçada por integrantes de órgãos de segurança pública, impediram a ocorrência de novos eventos, mantendo, dessa forma, a soberania da região, permitindo a continuidade dos trabalhos de acolhimento e evidenciando a relevância da capacidade de dissuasão, em território brasileiro, proporcionada pelo aparato concentrado em Pacaraima. Ao verificar as ações realizadas, constata-se que a intenção das medidas era evitar atos violentos e o avanço de tropas venezuelanas (veículos blindados e tropa a pé), que se aproximaram da fronteira, permitindo a entrada de migrantes e refugiados que desejavam vir ao Brasil, preservando assim, condições importantes para a execução do previsto no Livro Branco de Defesa Nacional.

O Brasil deve dedicar contínua atenção a sua defesa, buscando mantê-la em nível adequado à sua estatura político-estratégica. A Defesa Nacional, além de ser importante vetor para a preservação da Soberania Nacional, também possibilita a manutenção da integridade territorial, a consecução dos objetivos nacionais, a proteção ao povo e a garantia de não ingerência externa no território nacional e em suas águas jurisdicionais, inclusive no espaço aéreo sobrejacente, no leito dos rios e no subsolo marinho (BRASIL, 2020).

Dentre pesquisas sobre o tema migrações e os direitos humanos, na América do Sul, destaca-se o surgimento de “novos atores” políticos regionais. A aparição desses novos “players” tem causado indagações, particularmente quanto às reais intenções e os fatores de engajamento no tema acolhimento e nas legislações que o cercam.

A emergência de uma abordagem restritiva em tensão com um discurso, posição e as políticas regionais de migração vinculadas aos direitos humanos também estão relacionadas à diversificação de atores em questões migratórias. A relevância política e midiática da migração não só gera interesse e opiniões diversas, mas também movimenta recursos, processos e inclui novos atores na Argentina, Brasil, Chile ou Equador. O exemplo do Brasil é paradigmático. Diversos atores estatais com agenda na

área de segurança, como a Polícia Federal, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, retomaram um papel de liderança na agenda migratória. Segundo alguns de nossos entrevistados, essa nova configuração de poder é fruto da instabilidade do Ministério da Justiça, que passou por muitas mudanças em diversos cargos-chave, e do enfraquecimento do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), baseado no Ministério do Trabalho, que costumava ser a chave para os regulamentos administrativos de imigração. Esses novos atores desempenharam um papel crucial no presidente vetando artigos importantes da nova lei de imigração do país em 2017<sup>12</sup> (BRUMAT; ACOSTA; VERA ESPINOZA, 2018).

As articulações institucionais dos Estados-Nação são montadas para suportar às questões internas e externas, conforme sejam necessárias. Essas articulações visam estruturar soluções aos desafios ou ameaças a soberania e a estabilidade política, econômica e social. Dentre essas articulações, estão as relações civis-militares.

De acordo com Érico Duarte (2020), na obra *Estudos Estratégicos*, o Brasil possui dimensões nas questões civis-militares e nos estudos estratégicos que concentram os principais esforços de preparo e emprego das FFAA brasileiras. Mas, porque falar em estudos estratégicos, se estamos falando da Venezuela e do posicionamento da OEA, perante os arroubos de Nicolás Maduro? E por que tocar neste assunto se o tema principal é a migração venezuelana? A resposta é mais complexa do que aparenta ser. Uma das questões a serem abordadas é a de que, as relações internacionais da Venezuela abalam a estabilidade regional. Das existentes, as alianças com a Rússia, China (CELE *et al.*, 2022) e Irã (HUMIRE, 2022; GRYZINSKI, 2021) vêm sendo responsáveis pelo fornecimento de equipamentos militares e sistemas de armas, relativamente sofisticados. Corroboram com essa sinalização de intensificação das relações de defesa, notícias que evidenciam a construção de drone armado, com ajuda iraniana (ALÉM..., 2020), bem como a existência e o deslocamento de equipamentos, de origem russa, para a fronteira com o Brasil, conforme noticiado em 2019, em meio às tensões ocorridas em Pacaraima, no período de fechamento da fronteira venezuelana (MARIN, 2019).

<sup>12</sup> O presidente Michel Temer vetou 18 trechos do texto. Um dos principais foi o veto à anistia a imigrantes que entraram no Brasil até 6 de julho de 2016 e que fizeram o pedido até um ano após o início de vigência da lei, independente da situação migratória anterior. De acordo com a justificativa para o veto, o dispositivo concederia "anistia indiscriminada a todos os imigrantes", retirando a autoridade do Brasil de selecionar como será o acolhimento dos estrangeiros (SENADO, 2022).

A obra Estudos Estratégicos aborda que, dentre as dimensões das relações civis-militares, está a qualificação e o engajamento do brasileiro em operações de paz da ONU. Nos últimos 30 anos, o país se tornou capaz de oferecer contribuições relevantes para o incremento dessas operações. De acordo com Duarte (2020), alguns tópicos podem ser ressaltados como:

1. A qualificação de oficiais brasileiros que participam de missões de paz;
2. O incentivo institucional no Brasil ao alto desempenho das missões de paz;
3. A versatilidade do pessoal militar brasileiro na condução das missões; e
4. O comportamento natural com desenvolvimento como aspecto fundamental para estabilização política das sociedades sob missão de paz (DUARTE, 2020).

Essa atuação é resultado de inúmeras condicionantes, mas se inicia no planejamento das operações de paz nas quais o país participa. No Brasil, o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN, 2020) estabelece que:

Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa no planejamento das operações e exercícios de adestramento conjuntos, na atuação de forças brasileiras em operações de paz e em outras atribuições que lhe forem estabelecidas. O EMCFA exerce papel fundamental na execução da Estratégia Nacional de Defesa, pois é o responsável por coordenar programas de interoperabilidade com a finalidade de otimizar os meios militares na defesa do País, na segurança de fronteiras e em operações humanitárias e de resgate (BRASIL, 2020).

Dentro das ações subsidiárias das Forças Armadas, cabe ao EB, também:

[...] como atribuições subsidiárias particulares: contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre; cooperar com órgãos públicos federais, estaduais, e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante; e cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Cabe, ainda, ao Exército, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outras Forças Armadas ou órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito (BRASIL, 2020).

Sendo assim, pode-se afirmar que o EB, bem como as demais FFAA e órgãos de segurança pública, têm atuado na fronteira com a Venezuela de forma legítima, pelo seu histórico, pela experiência de atuação e emprego na região e pelo dever amparado e previsto nas doutrinas e legislações de defesa em vigor, principalmente pelo contexto atual, em virtude das relações entre os dois países e da Venezuela, com seus fornecedores de armas e do caráter humanitário inserido nas fases de preparo e emprego das três forças, principalmente o EB.

### 2.3 A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE DIREITOS E ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO

Esta seção pretende enfatizar o espaço construído pelas relações pessoais e internacionais históricas nas regiões de fronteira, elencando níveis de integração e os dispositivos estatais (políticos, econômicos e sociais) voltados à região, além de destacar o papel das operações de paz e humanitárias para a concepção da Operação Acolhida.

A história do Brasil revela como o país foi ponto de atração de migrantes internacionais, por meio de políticas específicas, em épocas passadas, como no final do Século XIX e na primeira metade do Século XX, quando o país recebeu em torno de 4 (quatro) milhões de imigrantes, principalmente de nações do hemisfério norte, como: Itália, Espanha, Alemanha, Portugal, dentre outras. Os principais destinos dessas ondas ou massas migratórias foram as regiões sul e sudeste, predominantemente, por serem regiões que possibilitavam maior absorção de mão de obra, na agropecuária e na indústria, em ascensão, à época, e em regiões fronteiriças, para o povoamento da região e seu desenvolvimento.

Destaca-se que as posturas adotadas, à época, como por Getúlio Vargas, na década de 40, eram discriminatórias e esclareciam os critérios, altamente subjetivos, de aceitação, quanto ao tipo de grupo de pessoas eram “interessantes” para adentrar no país, o que pode ser evidenciado em discurso proferido por ele, em 31 de dezembro de 1940, utilizando-se das expressões: “queremos homens válidos e laboriosos” e “repudiamos os elementos moral e fisicamente indesejáveis” (D’ARAÚJO, 2011). Nesse ínterim histórico, foi publicado o Decreto-Lei nº 3175, que transferia as atribuições de migração do Ministério de Relações Exteriores (MRE),

para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI), atual Ministério da Justiça (MJ), órgão responsável pelo controle migratório, até os dias atuais.

Tabela 1 – Imigração para o Brasil, por nacionalidade e períodos, de 1884 a 1933

PERÍODOS E NACIONALIDADES	1884 - 1893	1894 - 1903	1904 - 1913	1914 - 1923	1924 - 1933	TOTAL
ALEMÃES	22.778	6.698	33.859	29.339	61.723	154.397
ESPAÑHÓIS	113.116	102.142	224.672	94.779	52.405	587.114
ITALIANOS	510.533	537.784	196.521	86.320	70.177	1.401.335
JAPONÊSES	0	0	11.868	20.398	110.191	142.457
PORTUGUESES	170.621	155.542	384.672	201.252	233.650	1.145.737
SÍRIOS E LIBANESES	96	7.124	45.803	20.400	20.400	93.823
OUTROS	66.524	42.820	109.222	51.493	164.586	434.645
TOTAL	883.668	852.110	1.006.617	503.981	713.132	3.959.508

Fonte: IBGE (2000) em Figueredo e Zanelatto (2017), extraído e adaptado pelo autor.

Após o término da II Guerra Mundial (II GM) e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), diversas interações e acordos internacionais foram amalgamando as leis brasileiras, no tocante a abordagem dos temas migratórios, além de outras temáticas, como os Direitos Humanos e as garantias dos direitos individuais. Nesse bojo, ganha destaque a Declaração de Cartagena, assinada em 1984, que consubstanciou a Lei nº 9474, de 1997, definindo mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados e determinando outras providências. Nessa lei, foi esclarecido, em seu artigo 1º, as condições para o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – Não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (CIVIL, 1997).

No estudo das migrações faz-se necessário distinguir o refugiado do migrante, por força dos enquadramentos jurídicos e dos direitos e deveres voltados a cada um, bem como os acordos internacionais que são realizados para o apoio aos refugiados, normalmente relacionados às migrações forçadas. Segundo o ACNUR, em 2015, essa diferença entre o uso dos termos refugiado e migrante merecia amplo conhecimento pelos governos, pelo fato de suas diferenças serem cruciais para o cuidado com as pessoas autodeclaradas como refugiadas. São refugiados: [...] pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua

situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, e então se tornarem um 'refugiado' reconhecido internacionalmente, com o acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações. São reconhecidos como tal, precisamente porque é muito perigoso para eles voltar ao seu país e necessitam de um asilo em algum outro lugar. Para estas pessoas, a negação de um asilo pode ter consequências vitais (EDWARDS, 2015).

Enquanto isso, os migrantes:

[...] escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo (EDWARDS, 2015).

No caso de Pacaraima, essa divisão era bem exposta, visualmente, por meio de “*banners*” e avisos, além de contar com a constante orientação e auxílio com o idioma de integrantes das agências, presentes nos postos de Recepção e Identificação e no Posto de Triagem. Cabe destacar que, dentre as situações possíveis de identificação das pessoas deslocadas, existem, também, os apátridas. Segundo relatório do CONARE, realizado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), os apátridas são evidenciados:

Através da Lei nº 13.445, de 2017, do Decreto nº 9.199, de 21 de novembro de 2017, e da Portaria Interministerial MJ/MESP nº 05, de 27 de fevereiro de 2018, o Estado brasileiro admite ainda o reconhecimento da condição de apátrida e a possibilidade de aquisição da nacionalidade brasileira para as pessoas que não têm nacionalidade reconhecida por nenhum país por diversas razões, tais como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos e conflitos de leis entre países. Imperioso ressaltar que a condição de apátrida, por si só, não significa que a pessoa seja também refugiada. A Convenção de 1951 e a própria Lei nº 9.474, de 1997, cuidam desta distinção, entendendo que a proteção internacional do refúgio é apenas cabível a um apátrida caso também exista contra ela o fundado temor de perseguição nos termos do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997 (SILVA *et al.*, 2021).

É possível imaginar a grande dúvida das pessoas que passaram pela fronteira (Venezuela-Brasil), no momento de optar por uma das alternativas; se pela residência ou pela condição de refugiado, tendo em vista a inexistência de informações sobre o retorno da estabilidade e da segurança, em solo venezuelano, fatores necessários para que pudessem retornar aos seus lares, na Venezuela.

Quanto à essa decisão, entre a residência e o refúgio, pairam algumas particularidades sobre o idioma e o grau de orientação ou formação dos deslocados. A palavra “*refugio*”, em espanhol, tem um significado ampliado à abrigo ou albergue (MICHAELIS, 2008), tendendo a causar confusão aos que solicitam o refúgio, como condição de entrada no país e de proteção estatal. Isso reforça a necessidade da orientação constante das pessoas que aguardavam nas filas para passar pelo controle migratório brasileiro, realizado pela Polícia Federal, no PRI, em Pacaraima.

As pessoas que passaram pela fronteira pela primeira vez, vindas de lugares mais longínquos ou que já haviam passado, anteriormente, perceberam um aparato fronteiriço diferente, mas mais acolhedor e permitindo um atendimento ordenado, a despeito de suas falhas, como os longos períodos de espera em filas e falhas técnicas como a falta de energia e de sinal, essenciais para a utilização de sistemas informatizados, para fornecer aos deslocados o mínimo necessário para seguirem viagem ou permanecer no Brasil.

Essa situação força a reflexões sobre o afastamento de condições ou interações políticas internacionais recentes, que rumavam para uma aproximação estratégica, incluindo o compartilhamento de dados, em diversos processos produtivos e para integração de regiões. Isso é percebido na criação de blocos econômicos e uniões político-econômicas, como na União Europeia ou aduaneiras, no caso do Mercosul, em que a Venezuela buscou sustentação para entrada, não obtendo êxito, e onde o Brasil é membro e protagonista regional, por sua potencialidade e potencial econômico e político. Na busca pela integração local das fronteiras, o Ministério da Integração Nacional (MI) prevê que:

São consideradas cidades-gêmeas os municípios que sejam cortados pela linha de fronteira seca ou fluvial, articulada ou não por obras de infraestrutura, e que apresentem grande potencial de integração econômica, social e cultural com a cidade do país vizinho. Para serem enquadradas nessa categoria, uma série de estudos são realizados. Atualmente, o País conta com 33 municípios classificados como cidades-gêmeas (BRASIL, 2014).

Mesmo com o incentivo da integração local, mesclando populações de nacionalidades distintas, em regiões fronteiriças, pessoas tentam deslocar-se para o interior dos países destino, sem as condições necessárias para tal. Para fugir ou burlar as barreiras de controle migratório, é comum que atravessadores que conhecem a região ou “coiotes”, como são conhecidos, conduzam pessoas

deslocadas às regiões menos monitoradas, onde podem ter maior êxito em adentrar em um território, ilegalmente ou sem serem importunadas. Áreas mais inóspitas e menos populosas são as mais procuradas por migrantes indocumentados ou não autorizados e são, também, mais suscetíveis à concentração de pessoas e meios ligados à ilícitos. Desta forma, os Estados tendem a criar mecanismos de garantia da obediência de suas leis, de forma preventiva ou repressiva, nessas regiões. O objetivo, normalmente, é restabelecer ou aumentar a sensação de segurança das pessoas.

Diante de um ambiente contemporâneo pleno de ameaças, o Estado tem o poder-dever de proporcionar a segurança, devendo garanti-la, antes de tudo, como um direito, seja individual ou coletivo (ABREU, 2013).

No Brasil, o arco Norte representa dois terços de toda a extensão da faixa de fronteira. Esse arco possui apenas 71 municípios e a menor população, entre os arcos de fronteira do país, totalizando, em 2010, cerca de 1,9 milhão de habitantes. Ainda que tenham ocorrido fluxos migratórios de outras regiões brasileiras, especialmente do Nordeste, é reconhecido como um “arco indígena”, em razão tanto da grande presença de terras indígenas, quanto de sua identidade territorial (Brasil, 2005). Há, nesse arco, dois estados que possuem todo seu território dentro da faixa de fronteira: o Acre e Roraima, os principais pontos de entrada de haitianos e de venezuelanos por meio terrestre, respectivamente (Brasileia-AC e Pacaraima-RR).

Nas regiões de fronteira seca de Roraima, é comum enxergar marcos (construções em alvenaria, similares, com formatos piramidais e em cor branca) demarcando os limites entre os países. Ao lado da estrada que liga Pacaraima-RR com a Venezuela, temos o “marco BV 8” (marco entre o Brasil e a Venezuela de número “8”). Esses marcos estão dispostos, ao longo de toda a fronteira, mas podem ser vistos, com mais facilidade, nos campos abertos, nas cidades limítrofes. Esta é a única referência que alerta aos transeuntes de que estão passando de um território para outro.

Por anos, o hábito de cruzar os marcos (a linha de fronteira) era corriqueiro entre os moradores de Pacaraima e de Santa Elena do Uairén, cidade venezuelana, que dista dezessete quilômetros de Pacaraima. É possível constatar, em relatórios do IPEA, as interações entre os dois países Sul-Americanos, em prol do desenvolvimento da fronteira.

Na Venezuela, foi firmado, em 2010, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas em Pacaraima, no Brasil, e em Santa Elena de Uairén, na Venezuela, o qual estabelece direito de estudo e residência em ambos os lados da fronteira. Em agosto do mesmo ano, foi firmado o Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas, o que criou um regime de comércio de subsistência e de transporte (PÊGO, 2018).

Havia um trânsito intenso, na busca por produtos e serviços na região. Com o aumento de conflitos políticos, econômicos e sociais, na Venezuela, e a queda do preço do petróleo, principal commodities comercializada por aquele país, os preços dos produtos básicos aumentaram, exponencialmente. Assim, o poder de compra dos venezuelanos caiu, gerando o desabastecimento de alimentos e medicamentos, na Venezuela, como se pode verificar no texto abaixo, de 2016:

Apesar da desvalorização do bolívar, venezuelanos voltaram a fazer compras no Brasil devido à grande escassez de alimentos, produtos de higiene pessoal e medicamentos. O comércio da cidade de Pacaraima, ao norte do Estado, na fronteira com a Venezuela, que por muitos anos sofreu com a queda das vendas em consequência da perda do poder aquisitivo dos venezuelanos, cresceu em até 90% no último mês. Comércio que estavam fechados há anos reabriram as portas, atendendo à grande demanda do país vizinho. Arroz, farinha de trigo, creme dental, sabão em barra, sabonete e todo tipo de remédios são os produtos mais procurados. Pneus, que por muito anos foram comprados por brasileiros em Santa Elena, agora são vendidos até nas calçadas de Pacaraima para venezuelanos que vêm de todas as regiões do país (GONZALO, 2016).

Como parte importante dessa população fronteiriça, encontram-se, também, os povos indígenas, que permeavam a fronteira, sem contratempos, por terem suas famílias espalhadas pela região amazônica, em tribos, aldeias e cidadelas, nos dois países. Recentemente, embates entre forças militares venezuelanas e indígenas, em território venezuelano, os forçaram a migrar para o Brasil, aguardando o fim das hostilidades. Os povos indígenas são, em maioria, das etnias Patamona, Macuxi e Taurepang (Pemon), que buscaram na fronteira brasileira a proteção contra agressões, como se vê na matéria a seguir, de 2019:

Nesta sexta-feira (22), indígenas venezuelanos ficaram feridos durante um conflito com militares do regime chavista em Kumarakapay, na Venezuela. O local do incidente fica a cerca de 70 km de Santa Elena de Uairén, na fronteira com o Brasil, e é também distante da área de divisa onde os índios brasileiros transitam. Segundo a coordenadora regional da Funai em Roraima [...] até o momento os índios brasileiros não têm narrado a presença da guarda ao longo de toda a divisa dos dois países – uma área descampada –, mas somente na rodovia. "As rotas paralelas continuam abertas para índios e não índios" [...] "Para o indígena, essa questão da

fronteira é muito diferente. Eles não têm a mesma concepção que nós temos de fronteira. São primos, tios e irmãos que conheceram algum indígena do lado da Venezuela, casaram-se e foram morar do lado de lá, mas com a crise voltaram para o lado de cá”, explica a coordenadora da Funai em Roraima. Coincidentemente, a Funai realiza nesta semana, junto com a Justiça Itinerante, uma espécie de senso para a retirada de documentação – como identidade e CPF – de índios que ficam na região de fronteira [...]. (LEITÃO, 2019).

Além dessas etnias, os Warao, de origem venezuelana, passaram a migrar para a região da fronteira brasileira, buscando maior segurança. Os Warao recebem uma atenção especial, possuindo cuidados específicos, em razão de sua cultura peculiar e distinta das demais etnias, como se pode ver a seguir:

Em meio aos venezuelanos que ingressaram no município de Pacaraima (RR) nos últimos dois anos, estão centenas de indígenas da etnia Warao. Vindos do Delta do Orinoco, Nordeste da Venezuela, desde 2016, os indígenas passaram a viver na cidade fronteiriça. Para abrigá-los, há nove meses foi criado um espaço próprio: o abrigo Janokoida, palavra que, em Warao, significa “casa”. O local faz lembrar os espaços que os indígenas ocupavam na Venezuela: há um redário –onde ficam as redes para dormir – e fogão à lenha. O esforço é para que as tradições e a cultura não se percam. Ao contrário dos abrigos para os imigrantes não indígenas, em que são oferecidas três refeições diárias, no Janokoida, os acolhidos preparam os pratos. “Nos abrigos indígenas, duas vezes por semana, são distribuídos os alimentos para que preparem sua própria comida da forma tradicional. Isso também auxilia para que eles não fiquem aqui de forma só recipientes dessa ajuda humanitária e faz com que eles mantenham os vínculos culturais e sociais [...]” (BRITO; CAMARGO, 2018).

Por essa diversidade e a situação da fronteira Brasil-Venezuela, é necessário entender a evolução das Políticas Públicas na região e fazer um “raio-x” do período anterior a 2018, para compreender os esforços da nação para acolher o povo venezuelano, diante de sua diversidade. Para essa análise das fronteiras, temos os Índices de Desenvolvimento e os de Vulnerabilidade Social (IVS), dessas regiões. Verifica-se que municípios do estado de Roraima possuíam IVS elevado e estavam concentrados, o que revela a grande dificuldade de levar as ações e políticas de Estado a essas regiões.

No *ranking* dos dez maiores resultados para o IVS-CH, em 2010, ocupam as duas primeiras posições as capitais de estado Boa Vista e Rio Branco, com 0,362 e 0,433, respectivamente. Outros dois municípios, localizados em Roraima, apresentaram valores acima da média da macrorregião Norte (0,485): São João da Baliza (0,451) e Pacaraima (0,481). Dos dez municípios com os piores valores de IVS-CH, em 2010, todos estão na faixa de muito alta vulnerabilidade social, com destaque para Alto Alegre, no mesmo estado, que, além dessa condição, apresentou desempenho

negativo na década, numa ampliação de 25,8% de seu IVS-CH (PÊGO, 2018).

É importante ressaltar o paradigma do emprego de militares em ajuda humanitária (ENETERIO; ENETERIO; SILVA, 2019) nas fronteiras, para desmistificar algumas constatações. Os exemplos e as abordagens, em diversas partes do mundo, em geral, associam a presença de militares nas fronteiras a ações repressivas ou de controle de acesso ao território, em maioria negativas para a imagem das instituições envolvidas, pelo uso da violência e da força. Assim, é preciso distinguir as tarefas exercidas por cada força armada, policial, de controle migratório ou de segurança nesse íterim, em cada país e conforme sua legislação, para compreender o papel que vem sendo realizado pelos integrantes da Operação Acolhida, particularmente os integrantes da FFAA brasileiras, desde 2018.

O principal alinhamento das FFAA, com a questão, é a legalidade nas ações, por meio de políticas públicas, voltadas ao tema da migração venezuelana e ratificadas por OI, como a ONU e a OEA; e órgãos voltados à fiscalização permanente das ações realizadas, como a DPU e a CNDH, tendo em vista as características do Brasil e a magnitude que o tema tem tido, nos locais de recepção de migrantes e refugiados; com isso, iniciativas locais têm revelado soluções inovadoras e voltadas às principais necessidades e realidades dos deslocados recentes, como os venezuelanos e haitianos, dentre outros, oriundos de nações do sul global ou de áreas de conflito.

Estudos realizados no país revelaram lacunas nas Políticas Públicas (PPs), voltadas aos imigrantes e refugiados, além da produção acadêmica voltada ao tema, nas questões de saúde e xenofobia, particularmente, questões essas que levam essa população a vulnerabilidades. De acordo com um mapeamento de políticas públicas para os refugiados, realizado de 2007 a 2017, o Brasil possui centros de protagonismo e liderança nas PPs, por iniciativas locais, como em São Paulo e no Rio Grande do Sul, estudados por possuírem parte considerável do efetivo migrante e do Sul Global, na atualidade (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

Dentre as iniciativas de São Paulo, estão Leis Estaduais e Municipais, como a Lei Nº 16.478 que instaura uma articulação entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da prefeitura de São Paulo, que visa incentivar o acesso igualitário à serviços públicos e a obtenção de documentos, para facilitar a integração desse público na sociedade local e a capacitação de pessoal no

atendimento às pessoas deslocadas, além do estabelecimento de uma casa de passagem, para abrigar pessoas em situação de rua, específico para migrantes.

A casa oferece apoio social e jurídico, atividades ocupacionais e culturais, além de aulas de língua portuguesa e encaminhamento para a rede de políticas públicas. Os encaminhamentos para atendimento são realizados pela Caritas, Missão de Paz, Posto Humanizado de Guarulhos e pela Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

O estado do Rio Grande do Sul (RS) instituiu, por meio do decreto nº 49.729, de 2012, o Comitê Gaúcho de Atenção para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT). O comitê, originalmente, é coordenado pela Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos e tem como objetivos: o fortalecimento das políticas públicas; e produzir conhecimentos e planos de ação para a população migrante.

Outra iniciativa local foi adotada em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, por intermédio do Decreto nº 18.815, de 2014, que instituiu o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas. Essa iniciativa é coordenada pela Secretaria de Direitos Humanos da prefeitura de Porto Alegre e tem por objetivos: a proteção, a garantia de direitos e ofertar o devido acolhimento de imigrantes, além do fomento à produção de conhecimento sobre o tema. Este comitê é composto por membros de diversas outras secretarias municipais e instituições, como a Cátedra Sergio Vieira de Mello, a Pontifícia Universidade Católica, unidade Rio Grande do Sul (PUC-RS), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Cáritas-RS (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019).

Em virtude de a pesquisa ter uma amostra temporal anterior (2007 e 2017) ao pico migratório venezuelano (a partir de 2017), é importante enfatizar que as iniciativas radiais ou descentralizadas, em relação à Roraima, com destaque para os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, vieram a surgir após o trabalho pioneiro, em estados da região norte, como Roraima, Amazonas, Acre, dentre outros. As ações realizadas, antes da federalização da situação, contavam com ações de ONGs, como a Fraternidade (FMHI, 2022), agências da ONU, como a UNICEF e governos locais, não havendo PPs específicas, como mostra o estudo.

Essas iniciativas, na região norte, serviram como polo irradiador de conhecimento e de iniciativas voltadas às pessoas deslocadas. A produção intelectual e as demandas públicas voltadas aos migrantes nos entes federativos sensibilizaram as autoridades e os políticos, em todo o país, principalmente os parlamentares mais progressistas e que almejavam um arcabouço jurídico mais inclusivo e menos restritivo aos imigrantes.

Em resposta ao pleito popular e após aprovação do Poder Legislativo e Executivo nacionais, entrou em vigor a “nova” Lei de Migração, de 2017. Essa lei inseriu conceitos renovadores e extremamente flexíveis aos migrantes, principalmente na amplitude de direitos aos migrantes e refugiados, em um momento crucial às crescentes massas migratórias que vinham ao Brasil à procura de acolhimento.

Como todas as leis no Brasil, as ações governamentais da Lei de Migração (2017), decorrentes de sua promulgação, foram implementadas pela gestão pública nacional, seguindo o ordenamento jurídico necessário e princípios básicos da Administração Pública, como os presentes no artigo nº 37, da CF 88, condicionando o padrão que as organizações administrativas devem seguir.

Os princípios previstos no artigo são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Com isso, para a efetividade da operação (conceito militar que consiste na manutenção das ações, com eficiência, ininterruptamente), foi montada uma estrutura de instituições e órgãos, sob a chefia da Casa Civil da Presidência da República e protagonizada pelo Ministério da Defesa, em ambiente interagências, com entes de diversas esferas nacionais e internacionais, em solo brasileiro, para atender às demandas do ente federativo solicitante, no caso, Roraima (Relatório do Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH - CNPG, 2019).

Quanto às mudanças na Lei de Migração, é preciso verificar que, entre 2010 e 2017, o perfil dos imigrantes foi alterado, passando a contar, principalmente, com nacionalidades do Sul global, conforme resumo executivo do MJ e dados da OIM. O paradeiro desses migrantes revela, em geral, a busca por novas oportunidades e a fuga de ameaças em suas nações, como a fome e o risco de morte, seja por fatores naturais ou não. Essa mudança de perfil também está atrelada a combates não convencionais ou híbridos, que inviabilizam a culpabilização de um estado constituído pelos crimes cometidos.

O conceito de Cartagena se torna estratégico numa época em que a natureza dos conflitos armados vem mudando rapidamente, quando ocorrem conflitos cada vez mais anárquicos ou para afirmar uma identidade de grupo. O mais trágico das novas faces da guerra são os níveis de violência e, sobretudo, a violência contra a população civil, a afirmação da violência sexual como arma de guerra, que sempre existiu, e que atualmente foi elevada à categoria de tática militar, para desmoralizar e estabelecer o controle social. Já não primam os conflitos entre estados, que podem ser obrigados e responsabilizados internacionalmente, primam conflitos de grupos armados que frequentemente recorrem à violência generalizada e aos crimes atrozes para afirmar seu poder ou controle local (SILVA, 2012).

Desde o início do século, catástrofes naturais e conflitos bélicos continuaram acontecendo, em várias regiões do planeta, assim como o agravamento de crises humanitárias recentes, fruto da desestabilização política e econômica de nações e das mudanças climáticas, aumentando a incidência de atores não estatais e, decorrente dessas circunstâncias, o número de intervenções internacionais, sob a égide de OI, como a ONU, principalmente nos países do Sul Global.

O principal diferencial nesses eventos, na história recente, é a amplitude midiática que os casos geram na comunidade internacional e seus desdobramentos, nas ações locais que buscam as soluções aos problemas, pontualmente, ou os mitigam à níveis considerados aceitáveis, como em algumas intervenções promovidas pela ONU, com seus diversos departamentos e escritórios, espalhados pelo mundo. No Brasil, existem 28 entidades ligadas à ONU, como: o ACNUR, a OIM, a UNFPA, a OIT, a ONU Habitat, a ONU Mulheres, o Banco Mundial, o UNICEF, dentre outros (ONU, 2022).

O Brasil, após a criação da ONU e sendo um de seus membros fundadores, teve e tem tido participação significativa em Operações de Paz, pelo mundo:

Em 1956, o Brasil fez o primeiro envio de tropas a um país estrangeiro para operação de manutenção da paz. Foram enviados três militares, que participaram em missão da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), criada para evitar conflitos entre egípcios e israelenses e pôr fim à Crise de Suez. De acordo com o Ministério da Defesa, entre 1957 e 1967, o Brasil participou com um batalhão de Infantaria de aproximadamente 600 homens, o chamado Batalhão Suez, na região do Sinai e Faixa de Gaza, que contou com um envio, em rodízio, de cerca de 6.300 homens. O Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares, tendo contribuído com mais de 55 mil militares, policiais e civis, de acordo com o Itamaraty. A prioridade é participar de operações em países com os quais os brasileiros mantêm laços históricos e culturais, como nas missões realizadas em Angola, Moçambique e Timor-Leste, e, mais recentemente, no Haiti e no Líbano. No caso da missão de Estabilização no Haiti (Minustah), o Brasil empregou mais de 36 mil militares, entre 2004 e 2017.

“O Brasil, desde 1956, participa de missões de paz. Já enviou para fora a ordem de 57.700 homens e desses, 42 militares sacrificaram a vida em prol da paz mundial”, enfatizou o ministro da Defesa (BRASIL, 2021).

Nesse contexto, ressalta-se o caso do Haiti. A Minustah foi a primeira missão de paz chefiada pelo Brasil e caminhava para uma gradual desmilitarização, com a realização de eleições livres e, com isso o Haiti poderia buscar a retomada da estabilidade institucional e política, após anos de intervenção.

Após um terremoto ocorrido em 12 de janeiro de 2010; uma catástrofe natural que matou cerca de 300 mil pessoas e feriu outras 300 mil (ADJUTO, 2020), tudo mudou, sendo necessária a manutenção de tropas, até um novo momento de estabilidade. O país passou a ter picos de emigração, principalmente após o término da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), na qual o autor teve participação, em seu 17º Contingente, entre os anos de 2012 e 2013, ou seja, no período pós-terremoto, já em uma fase notoriamente mais inclinada à demanda humanitária, sem perder os focos de manutenção da segurança e estabilidade locais, preconizados pelo Mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), para o Haiti. Conforme o governo brasileiro:

Atualmente, o país participa de sete das 12 missões das Nações Unidas. Essas missões têm como objetivo ajudar países devastados por conflitos a criar condições para paz. Entre as atribuições dos militares estão a distribuição de água e comida, resgate de reféns e proteção de civis. O uso da força só é permitido em legítima defesa (BRASIL, 2021).

Aquela nação caribenha já passava por séria crise econômica, política e social, com intervenção externa autorizada pela Organização da Nações Unidas (ONU), desde 2004. A ocorrência do terremoto veio a agravar sobremaneira as condições de permanência e sobrevivência, principalmente na capital Porto Príncipe, maior polo populacional do país. A situação caótica de vida daquela população justifica, em parte, a razão pela qual muitos haitianos deixaram aquela ilha com vários destinos, incluindo o Brasil. Dos haitianos que vieram ao Brasil, cerca de 40% utilizaram as fronteiras do Acre e do Amazonas para entrar no país e solicitaram refúgio, segundo dados do SINCRE, até 2014.

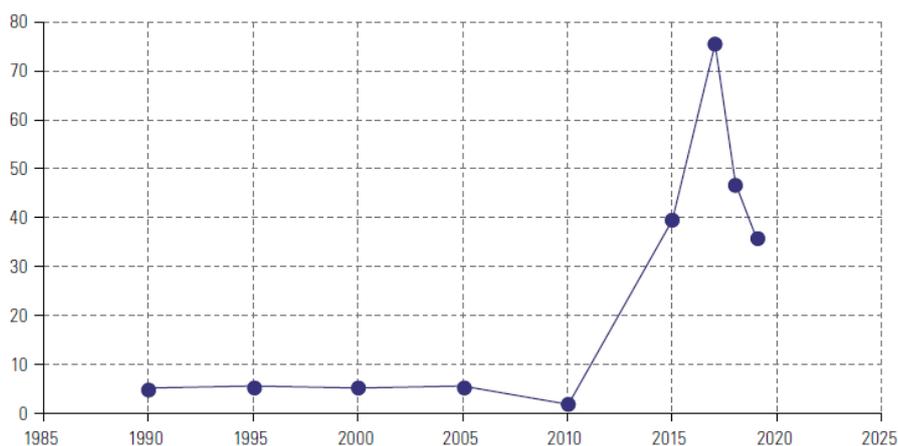
Ao citar a migração haitiana para o Brasil, surge a importância em enfatizar o papel das fronteiras na governança migratória e no acolhimento de pessoas que

buscam segurança em outro país e no perfil das nações envolvidas, ou seja, de seu caráter eminentemente humanitário, no acolhimento.

Conforme relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de 2019, o Haiti e a Venezuela são considerados os países mais pobres das Américas e possuem um êxodo populacional crescente. Além disso, o relatório revela que há escassez de dados atualizados nesses países. Essas duas nações, seja pela presença brasileira por treze anos de intervenção da ONU, no caso do Haiti, seja por relações bilaterais históricas, no caso da Venezuela, proporcionaram a geração de vínculos psicossociais e políticos que fizeram com que seus deslocados procurassem o Brasil, como destino, à despeito da localização da Ilha de São Domingos (território do Haiti e da República Dominicana) e da projeção natural da Venezuela para o caribe.

Figura 9 – Emigração venezuelana, entre 1990 e 2019

**Gráfico IV.8**  
República Bolivariana de Venezuela: crecimiento anual de la emigración, 1990-2020  
(Tasa por 100 habitantes)



**Fuente:** Naciones Unidas, "Workbook" [en línea] UN\_MigrantStockByOriginAndDestination\_2017, para 1990 a 2015; A. Freitez, "ENCOVI. Encuesta sobre Condiciones de Vida, Venezuela 2017. Emigración", Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), 2017; Plataforma Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes de Venezuela (RAV), "Response for Venezuelans. Latin America and the Caribbean Venezuelan Refugees & Migrants in the region", 2019 [en línea] <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/69837>, para 2018 y Organización de los Estados Americanos (OEA), Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región (OEA/Ser.D/XV.21), junio de 2019, sobre proyección lineal para 2020.

Fonte: relatório CEPAL (2019).

Pelo gráfico acima é possível verificar o crescimento exponencial da emigração venezuelana, a partir de 2010, o que passou a influenciar nas decisões regionais, quanto às políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados, bem como trazendo o tema às agendas de diversos níveis e entre nações.

Quanto às relações entre Brasil-Venezuela, nas últimas décadas, o Ministério das Relações Exteriores divulga, em seus anais, que existem, ao longo da história, pontos de aproximação e de distanciamento, conforme o alinhamento político dos

governos e de seus governantes, sendo mais intensas nos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, com Hugo Chaves e Nicolás Maduro; e conforme as situações econômicas dos países, como na época do auge dos preços do petróleo, principal *Comodities* venezuelana e outras, nas quais o Brasil é exportador, como o minério de ferro, a soja e o próprio petróleo (BRASIL, 2021).

Em geral, as relações dos países, após sua consolidação, por ligação física, foram regulares, mas sem protagonismo econômico ou político, em relação às diversas relações do Brasil, já estabelecidas com nações regionais, como com o Paraguai e a Argentina e fora do subcontinente, como com a China, os EUA, nações europeias, Singapura e Rússia, dentre outras. Quando abordamos a questão das relações migratórias, verifica-se a presença de haitianos e venezuelanos, em maior número.

Figura 10 – Imigração para o Brasil, por nacionalidade, entre 2010 e 2018

## IMIGRANTES DE LONGO TERMO NO BRASIL

Entre 2011 a 2018, foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo (\*), com os haitianos (106,1 mil) representando 21,5%. Do total de imigrantes de longo termo, 61,4% são homens.

(\*) Imigrantes que, geralmente, permanecem no país em um período superior a um ano.

### Principais Nacionalidades: 2010 e 2018

1º Haitianos	5º Argentinos
2º Bolivianos	6º Chineses
3º Venezuelanos	7º Portugueses
4º Colombianos	8º Peruanos

### Principais Nacionalidades de 2018

1º Venezuelanos - 39%	4º Bolivianos - 6,8%
2º Haitianos - 14,7%	5º Uruguaios - 6,7%
3º Colombianos - 7,7%	

Fonte: Cavalcanti *et al.* (2019), extraído pelo autor.

Da Figura 10, verifica-se o protagonismo da migração haitiana, de 2010 até 2018, com a venezuelana em terceiro lugar, em porcentagem. A migração haitiana se utilizou de rotas alternativas, como pela Bolívia e pelo Peru, para adentrar no Brasil, principalmente na fronteira do Acre, na altura de Brasileia-AC.

Figura 11 – Rotas da migração haitiana pela fronteira norte do Brasil



Fonte: Portal UOL (2021), extraído pelo autor.

Dos pontos de entrada, como em Brasileia-AC, os deslocados haitianos seguiam para outros destinos no país, como os estados de Rondônia, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul. O Processo de recepção dos haitianos se distanciava do ideal para um acolhimento humanitário, mas contou com uma estratégia “eficiente” para interiorizá-los, retirando-os da faixa de fronteira e de situações vulneráveis. Os haitianos foram sendo chamados a ocupar postos de trabalho ociosos, nos estados já citados, com a sinalização de emprego e a emissão de Carteira de Trabalho, pelos entes federativos, principalmente no Acre (Rio Branco).

São trabalhadores que ocupam postos de trabalhos ociosos, como na indústria pesada, passando por abatedouros de frangos e carnes do Oeste até os canteiros de obras do Vale do Itajaí. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, esse novo grupo de imigrantes são os que mais ocupam o mercado de trabalho brasileiro formal. A Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Santa Catarina emitiu até maio de 2015 cerca de 2.259 carteiras de trabalho para imigrantes haitianos, ficando claro que gradualmente os haitianos têm superado a primeira barreira para se conseguir empregos (PEROTTO; NAPOLEÃO, 2015).

Da participação de instituições federais, engajadas em seguir o arcabouço jurídico existente e implantado em meio às crises migratórias haitiana e venezuelana, ressalta-se o papel desempenhado pela Defensoria Pública da União (DPU), que participa ativamente nos contingentes da Operação Acolhida, provendo apoio jurídico aos deslocados vindos da Venezuela, além de outras missões e do desempenho de atendimento a cidadãos nacionais.

Um dos principais objetivos da DPU, na Operação Acolhida, é oferecer condições ao acolhimento, em meio à impasses documentais ou circunstanciais dos deslocados.

Como forma de dirimir dúvidas e capacitar agentes e interessados no tema, a DPU, em conjunto com a OIM, disponibilizou, desde 2018, um curso sobre a evolução da legislação voltada aos migrantes e refugiados no Brasil, intitulado “O Novo Direito Migratório Brasileiro” disponível em plataforma on-line, da própria DPU e realizado pelo autor.

O conteúdo teórico fornecido no curso é dividido em quatro módulos de ensino, com os seguintes tópicos: Introdução ao sistema migratório brasileiro; Vistos, autorizações de residência e processo de refúgio; Naturalização e opção de nacionalidade; e Medidas de retirada compulsória, infrações administrativas e demais demandas frequentes.

Os materiais didáticos fornecidos pela DPU revelam inúmeras interpretações das legislações brasileiras que tratam da migração no Brasil e evidenciam avanços e retrocessos em alguns temas, como o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997), ainda em vigor, até eventos migratórios recentes, como o tratamento ou enquadramento dado aos imigrantes e refugiados haitianos e venezuelanos, por interpretações distintas das motivações do deslocamento das pessoas, oriundas dessas duas nações, principalmente nas fronteiras brasileiras.

Ao falar em tratamento dos deslocados, na cidade de Pacaraima, surgem os menores desacompanhados, como “pessoas deslocadas especiais”. Em meio a todo o fluxo migratório e à dificuldade no compartilhamento de informações com a Venezuela, menores desacompanhados elevam o nível das questões controversas, nas áreas social e humanitária da Operação Acolhida, na linha de fronteira. Detectar, recepcionar e atender às necessidades desses menores desacompanhados e separados é um desafio às normatizações nacionais e aos profissionais das instituições que as recebem.

Criança desacompanhada é aquela que chega sozinha ao Brasil, sem a tutela de um adulto. É considerada separada aquela que está acompanhada de alguém que não é seu guardião legal (UNICEF, 2021).

Proteger esse público de ameaças e vulnerabilidade passa a ser um dever do Estado, que procura criar um cinturão de garantias, para o desenvolvimento desses

menores, nas melhores condições possíveis. A DPU e o Ministério da Cidadania, por intermédio de assistentes sociais e da rede de defensores públicos realizam os trâmites para a proteção aos menores, sendo os alicerces para a transformação da condição desses indivíduos, em solo brasileiro. Um grande desafio para essas ações foi o aumento da incidência de casos.

Durante o ano de 2020, 1.577 crianças separadas, desacompanhadas e sem documentos foram identificadas e apoiadas pelo UNICEF. Apenas nos três primeiros meses de 2021 o número chegou a 1.071 [...] “Desde 2019, o aumento considerável na entrada de crianças e adolescentes venezuelanos desacompanhados no Brasil resultou em uma superlotação dos abrigos do estado. É fundamental que nossos esforços, para além da resposta emergencial, se sustentem como política pública e que essa mudança esteja de acordo com o reordenamento de acolhimento previsto pelo Governo Federal para o Sistema Único da Assistência Social (Suas)” (UNICEF, 2021).

Dando continuidade ao acolhimento dos menores, as instituições estaduais e municipais são envolvidas. A solução ideal a esses casos é a reunificação familiar. Além das instituições federais, o Fundo das Nações Unidas age para reduzir o nível de vulnerabilidade desse público.

O trabalho do UNICEF em articulação com a rede de proteção e acolhimento de Roraima ocorre em casos de crianças e adolescentes venezuelanos que são identificados no país como desacompanhados e sem outra possibilidade de acolhimento. Em muitos casos, as equipes de proteção dedicadas ao trabalho de identificação de familiares de crianças e adolescentes desacompanhados conseguem realizar o processo de reunificação. Só em 2020, foram realizadas mais de 300 (UNICEF, 2021).

Como abordado por pesquisadores, essa chamada “infância migrante” é um tema de extrema importância e sensibilidade para o Estado, por ser o principal responsável por sua proteção.

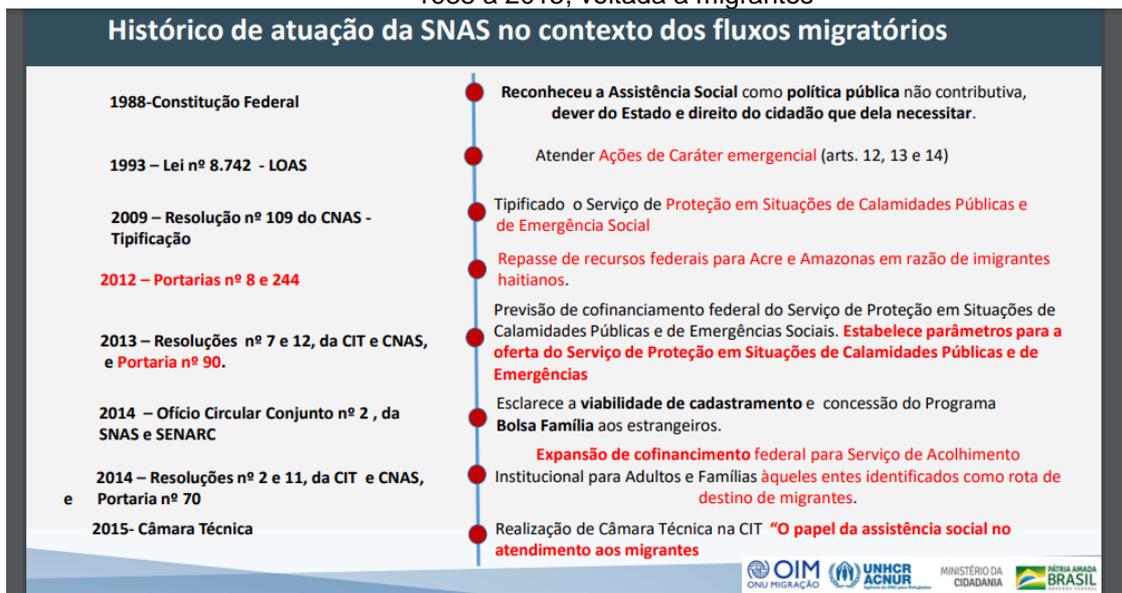
Essa intervenção ocorreria por meio de políticas públicas que, no caso da criança implica reconhecimento da existência de uma migração infantil transnacional (MOURA; PUGA, 2020).

Em virtude das circunstâncias em torno da infância migrante, particularmente os menores desacompanhados, há de se ter uma compreensão mais abrangente sobre as melhores opções para o prosseguimento de sua vida, do outro lado da fronteira, sem perder sua essência.

Considera-se que as crianças são capazes de expressar os sentimentos e experiências, bem como tomar decisões, ou seja, a criança migrante deve ser percebida e reconhecida como protagonista da sua própria história e como produtora de cultura, sem excluir sua necessidade de proteção (MOURA; PUGA, 2020).

A evolução das ações sociais ou de assistência social em nível federal, voltadas ao público migrante, vem acontecendo desde a criação dessa política pública, na CF/88. Quanto às questões sociais ou de assistência social, relativas à migração venezuelana, pode-se dizer que as ações realizadas foram pioneiras, em algumas questões, pela intensificação dos fluxos migratórios haitiano e venezuelano e pela evolução das resoluções e portarias do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao longo de vinte e sete anos.

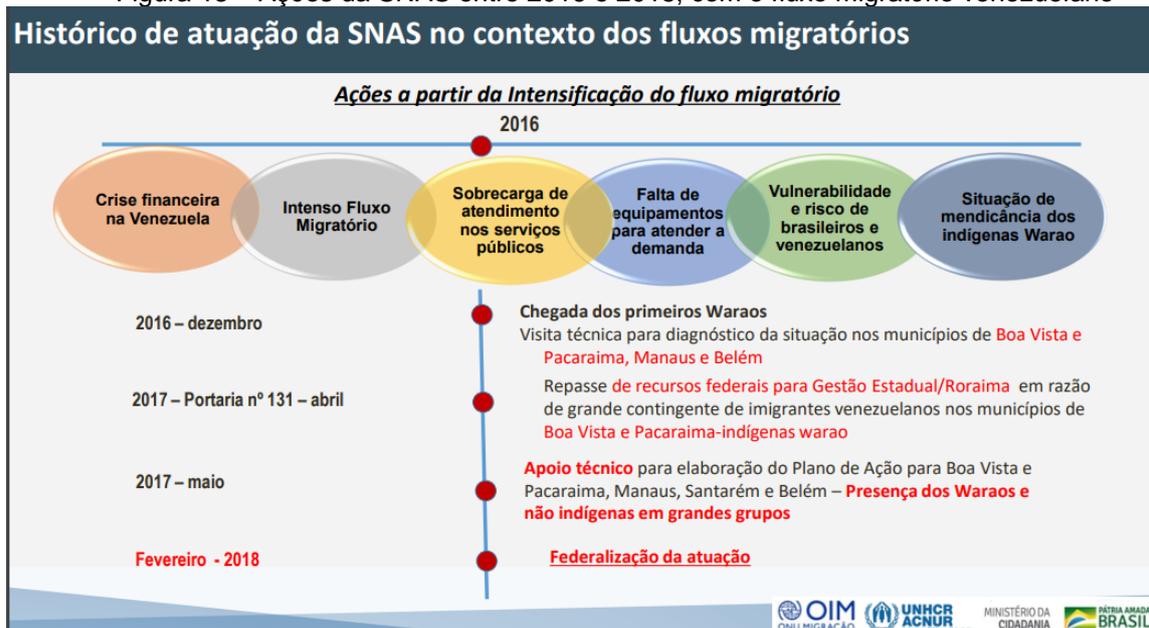
Figura 12 – Cronologia da evolução de atuação da Secretaria Nacional de Assistência Social, de 1988 a 2015, voltada a migrantes



Fonte: Lima (2018).

A imagem acima traz dados relevantes sobre a intensificação de atenção, particularmente com o aporte de recursos federais a estados e de assistência social (bolsa família) voltada a migrantes, desde 2012, quando a situação da migração haitiana ganhava importância, nos estados do Amazonas e no Acre, em tratativas consideradas emergenciais ou de resposta a calamidades públicas.

Figura 13 – Ações da SNAS entre 2016 e 2018, com o fluxo migratório venezuelano



Fonte: Lima (2018).

Já a imagem acima aborda as ações da SNAS, decorrentes da intensificação da migração venezuelana, entre 2016 e a “federalização” da atuação, em 2018, destacando, além do grande número de migrantes venezuelanos a situação particular de vulnerabilidade enfrentada pelos indígenas Waraos, em Boa Vista, Pacaraima, Manaus e Belém. Fica evidente uma maior “celeridade”, em relação aos eventos ligados a migração haitiana, na busca por soluções aos fatores críticos levantados pela instituição, como o fluxo intenso (contínuo), a sobrecarga no atendimento de serviços públicos, a falta de equipamentos para atender a demanda, a situação de vulnerabilidade e risco de brasileiros e venezuelanos e a situação de mendicância dos indígenas Warao.

Em resumo, pode-se inferir que as fronteiras têm importância relativa, de acordo com sua interpretação conjuntural e de sua exposição ou importância à população “nativa” ou já integrada em um determinado território; das relações entre os países que a dividem e da situação ou maturidade de sinergia da população e das instituições presentes na região, aliada a logística que as cercam; e afetam, diretamente, nas migrações e na inserção das pessoas deslocadas à sociedade de destino, sejam esperadas ou não.

Os fatores sociais, econômicos, de defesa e segurança e o tratamento estatal ao tema sobressaem-se aos demais, quando a migração é o fator crítico. O atendimento às necessidades básicas e aos pleitos dos deslocados, sem impactar a

população fronteiriça, original, tende a minimizar efeitos negativos como a rejeição aos deslocados.

Com isso, gerenciar uma tarefa com essa grandeza e importância, é um desafio que o país tem enfrentado, com situações bem distintas de sua história civilizacional e em contextos políticos muito distanciados, em virtude da volatilidade do panorama internacional e regional recentes, aliado a impactos causados aos países receptores de deslocados, nas últimas décadas. Somando-se a isso o fator da escalada da crise, em curto período, e da relativa surpresa ou não, com a situação de pico migratório, passaram a provocar e a contar com iniciativas locais (estados e municípios), como destaque às da região norte, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, dentre outras.

### 3 A OPERAÇÃO ACOLHIDA – UMA SOLUÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo apresenta as condições e condicionantes que conduziram ao planejamento das estruturas e a organização da Operação Acolhida, com foco na fronteira e suas especificidades, no período de abordagem (2018 – 2020).

#### 3.1 UMA APRESENTAÇÃO DA OPERAÇÃO - ANTECEDENTES E FATORES DE DECISÃO

Este subtópico pretende trazer dados e informações que influenciaram na criação e na forma de resposta estatal ao fluxo migratório venezuelano, com ênfase na atuação do EB, por ser o principal responsável pelas ações que envolvem o contato direto com o público deslocado venezuelano, em todas as fases da operação. Para ambientar o leitor, será realizada uma contextualização da situação política brasileira e das condições que podem ter favorecido as tomadas de decisão, na questão migratória, em âmbito nacional.

O primeiro Relatório Geral da Operação Acolhida, de maio de 2018, relata que:

Nos anos de 2016 e 2017, o Governo Federal atuou no apoio financeiro e técnico ao estado de Roraima e municípios mais afetados. Houve ampliação de repasses para atendimento de saúde, abrigamento e acolhimento dos imigrantes, doação de equipamentos como ambulâncias, carros e mobiliário hospitalar, além de alimentos para assistência emergencial [...] Apesar dos esforços, essas ações foram insuficientes para lidar com as consequências trazidas pelo fluxo migratório de venezuelanos. Assim, o Governo Federal decidiu fortalecer sua atuação na questão (BRASIL, 2018).

Segundo Gadelha (2019), a responsabilidade tripartite desorganizada e uma certa inépcia, de determinados setores do governo brasileiro, na questão migratória venezuelana, criou fatores de decisão que direcionaram um campo fértil para o engajamento do Ministério da Defesa, na tarefa de coordenar as ações voltadas ao cumprimento dos interesses nacionais e locais:

Entre dezembro de 2016 e dezembro 2017, as três esferas de poder formadas pelo Governo Federal, o estado de Roraima, e em especial os municípios de Boa Vista e Pacaraima, tentaram conter a crise migratória, organizando o fluxo de pessoas e possibilitando assistência humanitária, contudo, devido à falta de colaboração política entre os entes federados e a burocracia para custeio das despesas emergenciais foi decidido, pelo então

Presidente Michel Temer, a partir da sugestão do Comitê Técnico da Casa Civil que era necessário envolver o Ministério da Defesa no apoio logístico da operação. Esta decisão considerou a experiência em logística, aliado ao respeito do Exército Brasileiro frente a população nacional e estrangeira, que já atuava na fronteira roraimense e o constante aumento do fluxo migratório de venezuelanos dando sinais de que poderia prejudicar os serviços sociais prestados em Roraima (GADELHA, 2019).

Em resposta, foram formuladas a Medida Provisória nº 820, o Decreto Presidencial nº 9.285 e a Diretriz Ministerial nº 03, de 2018. Estes dispositivos foram dando forma às leis que vigoram hoje, como a Lei 13.864, de 21 de junho de 2018, que instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), dentre outros dispositivos que criaram responsabilidades, como subcomitês e a destinação de recursos, em caráter emergencial. A base legal da Operação Acolhida (BRASIL, 2022) é vasta e foi construída em um curto período; foram cerca de 28 dispositivos, entre 15 de fevereiro de 2018 a agosto de 2019.

À partir das legislações de 2018, a União e o estado de Roraima tiveram que operacionalizar as ações emergenciais necessárias para atender às demandas da migração venezuelana, com a intensificação da Força Tarefa para atividades na fronteira, por meio do funcionamento das instalações físicas da Operação Acolhida em postos, como: o Posto de Recepção e Identificação (PRI), o Posto de Triagem (P Trig), um Alojamento de Passagem (abrigo), chamado “Alojamento BV-8” e um abrigo específico aos indígenas da etnia Warao, o Janokoida (Casa Grande, no idioma Warao), utilizando a BR 174 como espinha dorsal de logística, para o transporte de pessoas, materiais e insumos, além do aeródromo do 3º Pelotão Especial de Fronteira e as Bases Aéreas de Boa Vista e Manaus.

A operação é protagonizada pelo Ministério da Defesa e coordenada pelo Exército Brasileiro, com o emprego de meios e integrantes das Forças Armadas brasileiras: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB) e outras instituições. A FT coordena três processos chamados de pilares ou eixos da operação, são eles: o Ordenamento da (Faixa de) Fronteira, foco principal deste trabalho, o Abrigamento (Acolhimento) e a Interiorização.

Ao buscar os objetivos da Operação Acolhida, verifica-se um largo espectro de responsabilidades e atribuições que são delegadas e direcionadas à diversos ministérios, secretarias e órgãos. Dentre seus objetivos, podemos ressaltar aqueles que focam o nível operacional ou que seriam incumbências do Coordenador Operacional e, conseqüentemente, da operação, por serem considerados os mais

afetos ao estudo de caso. O Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019, que foi revogado pelo Decreto nº 10.970, de 29 de dezembro de 2021, prevê que:

§ 1º Ao Comitê Federal compete, ainda, indicar Coordenador Operacional para atuar em área afetada por fluxo migratório provocado por crise humanitária.

§ 2º Ao Coordenador Operacional de que trata o § 1º cabe:

I - Estabelecer as coordenações necessárias, em conjunto com os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, para atendimento ao fluxo migratório provocado por crise humanitária;

II - Coordenar, no âmbito de suas atribuições, o apoio às atividades desenvolvidas pelos demais órgãos envolvidos e firmar termos de cooperação técnica;

III - Executar as ações e os projetos estabelecidos pelo Comitê Federal para o apoio e o acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária;

IV - Elaborar plano operacional para a área afetada e coordenar a sua execução, em conformidade com as diretrizes e as ações prioritárias estabelecidas pelo Comitê Federal;

V - Coordenar e ser responsável pela logística e pela distribuição de insumos; e

VI - Informar o Comitê Federal, por meio de relatórios semestrais, sobre as situações ocorridas na área afetada (BRASIL, 2021).

Como evidenciado, coube ao MD a coordenação operacional. Mas, como essa decisão foi direcionada ao MD? Além das medidas previstas na Constituição Federal, para o acionamento das Forças Armadas, algumas considerações podem estruturar uma resposta ao questionamento. A partir da história recente do país, como as relações civis-militares no Brasil, principalmente pela ausência de opositores diretos ou ameaças regionais reais (DUARTE, 2020), em seu entorno estratégico, ocorreu uma escalada no emprego secundário ou subsidiário das FFAA, com objetivos securitários e humanitários, inseridos na pasta de defesa. Segundo Érico Duarte, é possível afirmar que

O sistema político brasileiro permite que congressistas sigam seus interesses individuais de curto prazo em vez de interesses públicos de longo prazo. Isso favorece o apoio ao emprego de militares em funções não políticas e de impacto popular imediato, como infraestrutura, segurança pública e desenvolvimento. De uma maneira ou de outra, isso deteriora condições mais consistentes para a formulação de políticas de defesa e que orientem as questões essenciais de preparação e emprego das Forças Armadas, que são de longo prazo (DUARTE, 2020).

Essa atribuição securitária e humanitária da pasta de defesa, somando-se às posturas adotadas nas relações exteriores (*Soft-Power*), intensificou a participação do Brasil em operações de paz (em mandatos do OI), e de pacificação (por

acionamento legal), em território nacional, moldando doutrinas que orientaram o preparo das FFAA brasileiras para essas tarefas, principalmente do EB (Força Terrestre), para o cumprimento de missões semelhantes, mas diferentes de suas finalidades principais, conforme previsto no Art. 142<sup>13</sup>, da CF/88. Tais tarefas são elencadas em suas atribuições subsidiárias, como na Lei Complementar nº 97<sup>14</sup>, de 1999 e previstas em outros dispositivos legais, como ocorrido entre 2012 e 2016, anos em que o Brasil sediou reuniões, competições e visitas de autoridades que foram denominados como: “Grandes Eventos”. Tais eventos contaram com o emprego, em larga escala (principais e subsidiárias) das FFAA, tanto nas ações locais, quanto nas nacionais, que abrangeram a intensificação da segurança de fronteiras e da defesa de estruturas críticas, nas áreas críticas para a realização dos eventos.

Cabe ressaltar que tais tarefas “secundárias” não desviaram as FFAA do foco nas missões previstas pelas PND-END e sim, agregaram equipamentos mais sofisticados, conhecimentos e relações institucionais e de conhecimento mais intensas e sólidas, além de reforçar a interoperabilidade e o comando e controle, entre as FFAA e dessas, com outros órgãos e agências. Todos esses fatores viabilizaram melhores condições para o cumprimento de diversas tarefas complexas, envolvendo, inclusive, o trato e o contato, intensivo, com pessoas de diversas nacionalidades, pelas atividades envolverem reuniões e competições esportivas internacionais, de grande envergadura.

Além da diversidade do público, a importância dos eventos se deu pela gama de nações representadas, aliada à grande repercussão e exposição midiáticas, decorrentes das concentrações de personalidades, autoridades, governantes de outros países, talentos esportivos e os diversos envolvidos direta ou indiretamente, além do público que compareceu, como expectador.

Dentre os Grandes Eventos, destacam-se a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio + 20 (13 a 22 de junho de 2012) – (Rio +

---

<sup>13</sup> As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

<sup>14</sup> Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Parágrafo único. Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.

20), Jornada Mundial da Juventude (22 a 29 de julho de 2013) – (JMJ), a Copa das Confederações (15 a 30 de junho de 2013), a Copa do Mundo FIFA (12 de junho a 13 de julho de 2014) e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio 2016 (05 a 21 de agosto de 2016 e de 07 a 18 de setembro de 2016, respectivamente).

As atividades foram planejadas e executadas, em ambiente interagências, somando capacidades, focando o controle migratório e fiscalizatório (verificação de armas e munições dos atletas, condições sanitárias, antecedentes policiais/criminais, entre outros), a defesa e a segurança das fronteiras e de pontos sensíveis do Brasil, com a finalidade de garantir estabilidade e segurança para a realização das atividades planejadas, empregando diversas instituições e órgãos, como as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Receita Federal, a ANVISA, os órgãos de segurança pública estaduais e municipais, dentre outras, incluindo órgãos de governos locais, bem como outras instituições governamentais e não-governamentais, públicas e privadas.

Ao final dessas atividades, verificou-se o amadurecimento do emprego em conjunto e dos esforços institucionais, principalmente em prol da segurança pública. Esse amadurecimento produziu inúmeros legados, tangíveis<sup>15</sup> e intangíveis<sup>16</sup>, principalmente nos campos da doutrina e da interoperabilidade, amalgamando conhecimentos que, posteriormente, foram condensados em legislações que regularam, com maior exatidão, as tarefas e responsabilidades de todos os envolvidos, além de estrutura e sistemas de controle e interação (VASCONCELOS, 2018).

Nesses eventos, o fluxo de pessoas “estrangeiras” em território brasileiro, por períodos distintos, seja por turismo ou a trabalho, foram diversos, episódicos e muito intensos, inserindo novas tecnologias nos pontos de controle migratório (portos, aeroportos e pontos de controle terrestre), além de exigir maior sinergia entre todos os envolvidos nas atividades. Em declarações realizadas pelas autoridades envolvidas com a segurança dos grandes eventos, e da análise documental do Plano Estratégico de Segurança da Copa do Mundo FIFA 2014 - PESCM14, por exemplo, é possível observar que dois grandes propósitos foram buscados na área de segurança: o desenvolvimento da área de inteligência e a coordenação das

<sup>15</sup> Voltado, principalmente, na aquisição de meios e adequação de instalações, para os eventos.

<sup>16</sup> Voltado, principalmente, na formulação de doutrina, conhecimentos e ampliação das relações institucionais, nacionais e internacionais.

instituições de segurança pública, sendo este último considerado pelo Governo Federal o “maior legado” (VASCONCELOS, 2018).

Apesar dos legados tangíveis e intangíveis dos grandes eventos às instituições e à população brasileira, é necessário enfatizar a situação política conturbada do país, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, realizado em 2016 (SENADO FEDERAL DO BRASIL, 2016) e a assunção de Michel Temer, então Vice-Presidente. Essa conturbação política do poder executivo federal também pode ter colaborado para o engajamento do MD, na crise migratória venezuelana.

Logo após os grandes eventos e em meio a um governo interino no Brasil (2016 – 2018), a questão migratória, na América do Sul, se intensificou, exigindo respostas rápidas e capazes de atender às demandas, cada vez maiores e sensíveis, por envolver a necessidade de atendimento à solicitantes de refúgio, normalmente carentes de necessidades prementes ou imediatas, por sua condição (vulnerável) e migrantes, em várias condições.

Sendo assim, a resposta deveria ser proporcional à emergência de cada solicitante, garantindo-lhes o que a “Nova Lei de Migração” (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) estabeleceu, particularmente em sua Seção II - Dos Princípios e Garantias, a proteção de ações externas e internas, preconceito e xenofobia, a garantia e o acesso aos serviços e benefícios do Estado, à informação, à circulação, à inclusão, à desoneração de tributos e taxas, quando evidenciada a inexistência de recursos para tais cobranças, dentre outros<sup>17</sup>.

---

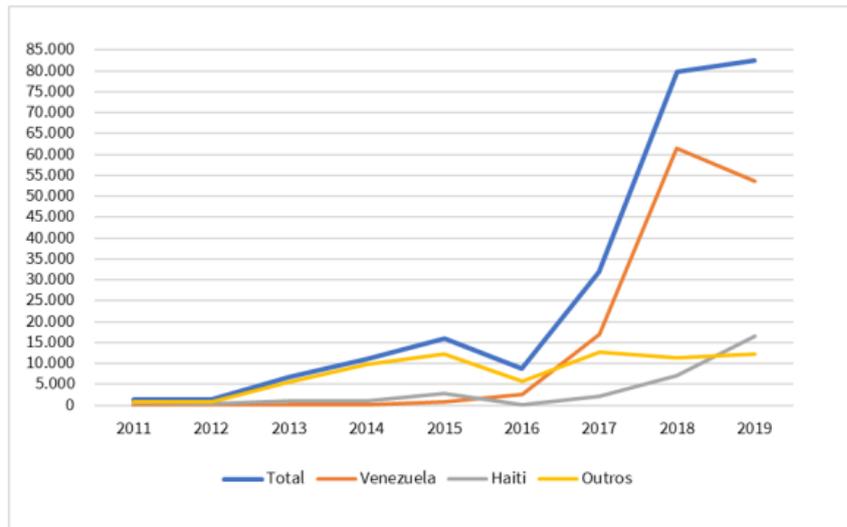
<sup>17</sup> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:  
 I - Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;  
 II - Repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;  
 III - não criminalização 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;  
 XII - Promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;  
 XIII - Diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

- 
- XIV - Fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - Cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - Integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - Proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - Observância ao disposto em tratado;
- XIX - Proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - Migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - Promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- Art. 4º 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 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;
  - XI - 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 migratória;
  - XII - Isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
  - XIII - 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 ;
  - XIV - Direito a abertura de conta bancária;
  - XV - Direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e
  - XVI - Direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.
- § 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte
- XXII - Repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017).

Ainda na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, foi estabelecida, então, conforme o Art. 2º, a manutenção de regramentos aos refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, além de funcionários de OI e seus familiares.

Figura 14 – Solicitações de refúgio, de 2011 a 2019, com dados da Polícia Federal

**Gráfico 2.3.1.** Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano, Brasil, 2011 – 2019.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Fonte: Silva *et al.* (2020), extraído pelo autor.

O gráfico acima traz dados das solicitações de refúgio, no Brasil, de 2011 a 2019. É possível verificar alguns picos, como em 2015 e a partir de 2016. A relação entre os grandes eventos e os picos de solicitação de refúgio não têm ligação direta, mas pode-se constatar que a exposição do Brasil, perante a comunidade internacional, pelas diversas plataformas de divulgação desses eventos, pode ter colaborado para que o Brasil entrasse na lista de destinos de pessoas que buscavam um país seguro e estável, para migrar, como haitianos e venezuelanos, os mais numerosos e representados no gráfico. É preciso esclarecer que, além dos solicitantes de refúgio, migrantes, não solicitantes de refúgio, agregaram maior valor a esses números.

Em meio às situações críticas de grande repercussão, como a crise migratória venezuelana, é normal ver a participação de integrantes das FFAA, seja nas ações de resgate e salvamento ou apoio a populações afetadas por catástrofes naturais, seja em situações que afetam questões sanitárias, como: combate ao mosquito da

dengue, ações de descontaminação sanitária, campanhas de vacinação, dentre outras; em qualquer parte do território, por sua capilaridade e autoridade para a execução dessas tarefas, desde que autorizadas. Esse tipo de ação aumenta a credibilidade das forças perante outras instituições. Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), nos 2º e 3º Trimestres de 2014, sobre a credibilidade de instituições<sup>18</sup>, em relação ao Poder Judiciário, as FFAA se sobressaíram. Esse resultado foi divulgado nas páginas da FFAA, reforçando a percepção da população.

Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) identifica as Forças Armadas como instituição de maior credibilidade do País. Segundo a análise, as Forças Armadas possuem o maior índice de confiança entre as instituições públicas ou privadas do Brasil, com 68% de credibilidade [...] na apreciação, retratar a confiança significa identificar se o cidadão acredita que a instituição cumpre a sua função com qualidade e se faz isso de forma a que os benefícios de sua atuação sejam maiores do que o seu custo. Para elaborar o Índice de Confiança na Justiça, a FGV entrevistou 3.300 pessoas entre os meses de abril e dezembro de 2014, em 7 estados e no Distrito Federal (BRASIL, 2022).

Tal nível credibilidade se deve à busca da eficiência e da eficácia no cumprimento de suas tarefas e ao aprimorando de seus processos, de forma sistemática e constante. Para obter os melhores resultados nas missões, o EB, principal envolvido na Operação Acolhida, conta com a seguinte estrutura e organização<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> No que diz respeito à mensuração da confiança da população nas instituições, na declaração espontânea sobre o quanto os entrevistados confiam no Poder Judiciário, o percentual de confiança chegou a 29%. Comparando-se a confiabilidade no Poder Judiciário com a confiabilidade nas outras instituições nos segundo e terceiro trimestres de 2014, o Judiciário caiu da oitava para a nona posição. Dentre as 11 instituições avaliadas, o Judiciário ficou atrás, em ordem decrescente, das Forças Armadas, da Igreja Católica, do Ministério Público, das Grandes Empresas, da Imprensa Escrita, da Polícia, das Emissoras de TV e do Governo Federal. Nos 2º e 3º trimestres de 2014, o Judiciário foi considerado mais confiável do que o Congresso Nacional e os partidos políticos (estes sempre na última posição).

<sup>19</sup> Estrutura hierarquizada, com assessorias e órgãos internos, com atribuições específicas e seguindo os dispositivos legais do Governo Federal, bem como as diretrizes do Ministério da Defesa.



O primeiro escalão do 13º contingente da Força-Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida, proveniente dos comandos militares do Norte e do Nordeste do Exército, desembarcou em Roraima na última semana. Os 523 militares assumem a missão no dia 14 de fevereiro, nas cidades roraimenses de Boa Vista e Pacaraima, além de Manaus, no Amazonas, para atuarem por cerca de cinco meses no ordenamento da fronteira, na recepção dos imigrantes e na interiorização dos venezuelanos. A ação projeta o país no cenário internacional de concerto entre as nações (BRASIL, 2022).

Faz-se necessário tecer algumas considerações sobre os contingentes, em suas similaridades e diferenças com os contingentes das missões de paz, como os da MINUSTAH, entre 2004 e 2017. Os contingentes da MINUSTAH, em geral, duravam seis meses, conforme mandato da ONU, e contavam com efetivos de Batalhão de Força de Paz (*Brazilian Battalions* – BRABAT), com frações de emprego operacional, como Estado-Maior (em células de D1 a D10), subunidades, pelotões e seções, compostas por militares, em funções operacionais. O treinamento e equipamentos da tropa empregada eram voltados às ações de combate, segurança e de ajuda humanitária, em virtude das situações precárias de estabilidade e segurança do Haiti, principalmente após 2010, com as consequências do terremoto.

Os contingentes da Operação Acolhida, inicialmente, tiveram em média duração de três meses a quatro meses, como o 4º Contingente, que contou com integrantes do Comando Militar do Oeste e do Comando Militar do Planalto, no qual o autor teve participação, de janeiro a maio de 2019.

Percebe-se que o 13º Contingente da Operação Acolhida, conforme citação acima, já estendeu seu período de atuação para cinco meses e, desde o início da atuação dos contingentes, destina militares, voluntários, a trabalhar nos três principais eixos da Operação (Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização), com treinamento voltado à ajuda humanitária, em cooperação e coordenação com diversas agências de estado e das Nações Unidas, como a Polícia Federal e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o ACNUR e a OIM, dentre diversas outras, com organização estruturada em postos, em Pacaraima, Boa Vista e Manaus, voltados ao atendimento dos venezuelanos e compondo efetivos para a organização dos abrigos, coordenado por um Estado-Maior Conjunto (EM Cj).

O efetivo da Operação Acolhida, que tem contato com o público de deslocados, migrantes ou refugiados, não utiliza armamentos ou equipamentos para

controle de distúrbios. Para ações de controle, é destinada tropa específica, sob coordenação da Operação Controle, à encargo do Comando Militar da Amazônia (CMA), por intermédio da 1ª Brigada de Infantaria de Selva (1ª Bda Inf SI), situada em Boa Vista. O CMA e a 1ª Bda Inf SI são os Grandes Comandos responsáveis pelo emprego operacional e pela logística de suas frações, na região de operações da Operação Acolhida, em meio às diversas barreiras logísticas, geradas pelo pico migratório venezuelano.

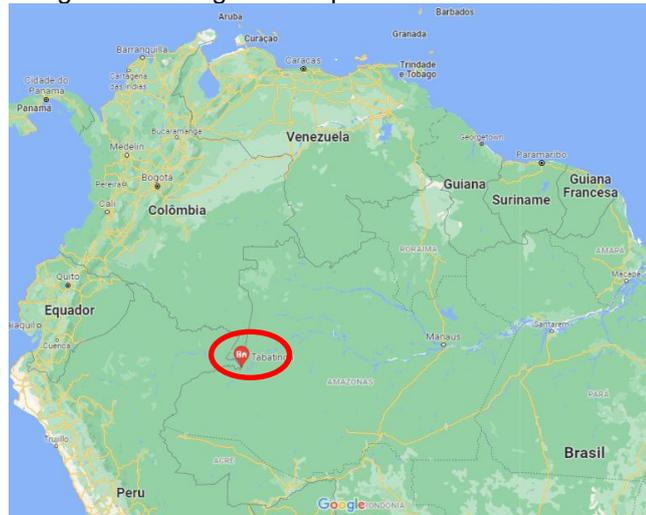
Dentre os desafios operacionais modernos, o termo “logística” surgiu, no meio militar, como a necessidade da movimentação dos suprimentos e dos soldados (BRÁS, 2004). Para reduzir um “gap” na realização de operações logísticas, em ambiente amazônico, foi realizada uma iniciativa crucial que, antecedendo a Operação Acolhida, serviu para sua estruturação, no ano seguinte. Essa iniciativa foi a Operação Amazônia Logística (AMAZONLOG), realizada em 2017, ou AMAZONLOG 17, como ficou conhecida.

A Operação foi conduzida pelo Comando Logístico (COLOG), do Exército Brasileiro, mas rendeu legados tangíveis e intangíveis, como os grandes eventos, para diversos órgãos e instituições brasileiras e internacionais. Em relatório ostensivo da operação, confeccionado pelo Comando Logístico e aprovado pelo Comando do Exército Brasileiro, percebe-se a magnitude e a complexidade dos eventos realizados, bem como a gama de conhecimentos colhidos em sua execução, principalmente na fase de planejamento, nos desdobramentos administrativos e logísticos, que tiveram como gênese a experiência do Comandante Logístico, à época, o Gen Ex Theophilo.

O General já havia sido Comandante Militar da Amazônia (CMA) e vivenciado operação similar, em época anterior. Sua experiência foi ter participado da denominada “*Capable Logistician – CL 15*”, no ano de 2015, organizada regularmente pelo Centro de Coordenação Logística Multinacional (CCLM), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

A Operação AMAZONLOG 17 foi realizada em Tabatinga-AM, na região da tríplex fronteira “amazônica”, entre o Brasil, Peru e Colômbia, o que já representou um desafio, pela posição geográfica e pelas características da região amazônica, já abordadas.

Figura 16 – Região da tríplice fronteira amazônica



Fonte: Elaboração própria, extraído de Google Maps (2021, grifo nosso).

A figura traz a posição onde a base internacional foi estruturada e de onde as ações foram desencadeadas, representando um desafio, em relação à sua “similar no Atlântico Norte”. A operação AMAZONLOG 17 foi idealizada e realizada, em um prazo curto (1 ano), principalmente se comparada a sua correspondente do hemisfério norte (4 anos).

Os números e os resultados dessa operação são enaltecidos, em diversas partes de seu relatório, principalmente no tocante à diversidade de nações envolvidas (22) e do efetivo empregado (cerca de 4.000 militares e civis). As empresas da Base Industrial de Defesa (BID) e integrantes de diversas agências, nacionais e internacionais, também participaram das atividades de preparação.

A preparação envolveu a participação em videoconferências, reuniões e atividades operativas, em ambiente de exercício<sup>20</sup>, na região de Tabatinga-AM. No total foram realizadas: 10 Reuniões de Coordenação; 2 Conferências Internacionais de Planejamento; um Evento Teste; um Simpósio de Logística Humanitária e Exposição de Produtos de Defesa; e o Exercício no Terreno<sup>21</sup>, totalizando 15 eventos.

Durante as tratativas e a execução da operação, o fio condutor para as principais ações a serem realizadas foi o cunho humanitário do exercício e a solução

<sup>20</sup> Atividade presencial, no ambiente operacional selecionado, no caso, a localidade de Tabatinga-AM.

<sup>21</sup> Execução das atividades previstas, no ambiente operacional selecionado, no caso a Tríplice Fronteira “Norte” (Colômbia, Peru e Brasil).

dos problemas logísticos simulados. Para que os objetivos fossem alcançados, cerca de 20 agências trabalharam, em diversas fases do exercício:

As Agências tomaram parte, expressivamente, na construção do AMAZONLOG17; no Exercício de Mesa, no Simpósio de Logística Humanitária e na Exposição de Material (SILOGEM), em conjunto com as Empresas, em Manaus; e no Exercício no Terreno, em Tabatinga. Deve ser ressaltado que, durante o SILOGEM, a equipe da célula D9 reuniu-se com representantes das empresas, definindo o material a conduzir para Tabatinga e a forma de participação nas Ações com Tropas e Meios. No Exercício, atuaram em Ações com Tropas e Meios (ATM) e Problemas Militares Simulados (PMS), integrando o Estado-Maior Conjunto e compondo as frações de tropa que foram ao terreno (BRASIL, 2018).

As agências foram representadas pelos seguintes efetivos (pessoal) e meios<sup>22</sup>:

Tabela 2 – Agências, efetivo (pessoal) e meios empregados na AMAZONLOG 17

País	Agência/ Instituição	Pessoal	Meios
Brasil	UFAM	26	
	INPA	29	
	IBAMA	16	2 helicópteros
	INFRAERO	4	
	OPS/OMS	1	
	FUNASA	3	
	SEDEC	1	
	POLÍCIA FEDERAL	16	
	RECEITA FEDERAL	5	
	SEDEC	7	
	PM/AM	31	
	CB/AM	2	
	CB/RR	4	
	INFRAERO	14	
	ANVISA	2	
	FUNAI	3	
	SESAI	4	
	FUNASA	3	
	MRE	2	
	CENSIPAM	1	
Peru	Polícia Nacional	4	
	Funcionários do Governo	16	
Colômbia	Defesa Civil	50	

Fonte: Brasil (2018, p. 41), adaptação nossa.

<sup>22</sup> Meios – equipamentos das próprias Agências - dois helicópteros do IBAMA.

De acordo com dados do Comando Logístico do Exército, a participação no exercício, que teve início com órgãos internos do EB, foi ganhando maior vulto e envergadura, vindo a ser representada, posteriormente, pela figura abaixo, que reproduz, do centro para o círculo mais externo, a ordem de engajamento de cada FFAA, país, entes federativos e agências envolvidas:

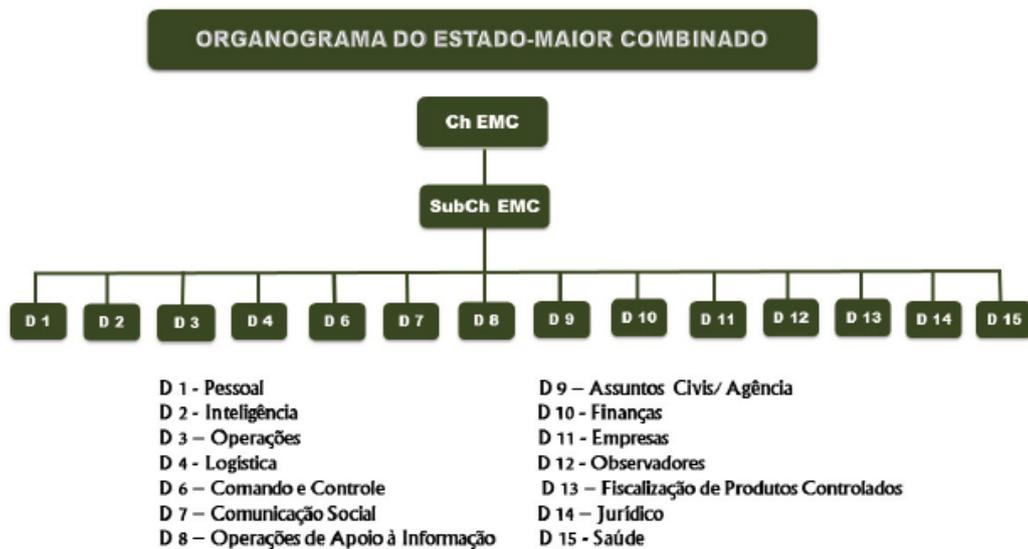
Figura 17 – Participantes da AMAZONLOG17



Fonte: Brasil (2018, p. 7).

Diante do desafio de interagir e coordenar as atividades, em meio a tão variado público, composto por representantes de outros países e órgãos envolvidos nas tarefas logísticas e humanitárias, foi formado um Estado-Maior Combinado, com a seguinte estrutura e composição:

Figura 18 – Estado-Maior Combinado da AMAZONLOG 17



Fonte: Brasil (2018, p. 8).

Essa estrutura em “Células” ou “Departamentos” (“D 1 a D 15”, das funções de Pessoal a Saúde), como nas composições dos componentes militares da MINUSTAH (os BRABAT) e os usados na coordenação dos Grandes Eventos, atualmente previstos no Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa, permitiu setorizar cada pasta da operação e organizar as tarefas.

Com a estrutura do planejamento e do encadeamento de suporte montados, necessários à fase de exercício no terreno, as Ações com Tropas e Meios (ATM) foram realizadas, pelas agências. As atividades desenvolvidas foram as seguintes:

Tabela 3 – Ações com Tropas e Meios (ATM), realizadas pelas agências

ATIVIDADE	AGÊNCIAS	EMPRESAS
Mapeamento da seca e controle do espaço aéreo.	CENSIPAM	SUNTECH
Controle de migração e processamento de evacuados.	MRE, FUNAI, INFRAERO, IBAMA, DPF, ANVISA, FUNASA, SRF, SEDEC, SEDEC/AM, COMDEC/Tabatinga, PMAM, Btl Policiamento Ambiental AM, e PolCiv/AM, CBM/AM.	SUNTECH, NORSAF, SAVIS, Beth-El e MST
Apoio Cívico Social (ACISO).	FUNAI, SESAI, FUNASA, SEDEC, SEDEC/AM, INPA e UFAM	ZODIAC , NORSAFE e MST
Análise técnica de engenharia.	SEDEC e UFAM	
Controle biológico.	FUNAI, FUNASA, SEDEC, SEDEC/ AM, COMDEC/ Benjamin Constant, SESAI, INPA e UFAM	SUNTECH, ZODIAC, LCB, RDECOM e NORSAFE.
Ressuprimento Aeromóvel de alimentos e medicamentos.	FUNAI, SESAI, IBAMA e CRAS/Atalaia do Norte	–
Resgate Aeromóvel	SEDEC	–
Simulação de acidente com explosão de balsa.	IBAMA, SEDEC, SEDEC/ AM, COMDEC/ Tabatinga, PC/ Tabatinga, PMAM, CBMAM, Btl. Policiamento Ambiental AM e PETROBRAS	SUNTECH, ZODIAC, e NORSAFE

Fonte: Brasil (2018, p. 15), adaptação nossa.

Além das ATM, descritas na figura acima, foram realizados os seguintes Problemas Militares Simulados (PMS), com ações da agências.

Tabela 4 – Ações com Problemas Militares Simulados (PMS), realizadas pelas agências

ATIVIDADE	AGÊNCIAS
Montagem um Local de Destino Seguro (LDS) para evacuados em Manaus (AM).	FUNAI, DPF, MRE, ANVISA e Defesa Civil
Instalação de fontes alternativas de energia elétrica.	COLOG / Empresas
Atendimento básico de saúde em Letícia-Colômbia, com Posto Médico Avançado.	FUNASA, DPF, MRE e FN-SUS
Recepção e acolhimento de deslocados de país vizinho	FUNAI, DPF, MRE e Defesa Civil
Nota de Esclarecimento sobre comportamento inadequado de tropas.	FUNAI, DPF, MRE e Defesa Civil
Atendimento de doentes com cólera e sepultamento.	FUNAI, FUNASA, ANVISA, VIGIDESASTRES, DPF, INPA e IBAMA
Assistência à população atingida por deslizamentos de terra.	Defesa Civil FUNASA, IBAMA e VIGIDESASTRES
Restabelecimento de rede de TI invadida por “hackers”.	DPF
Surto de doenças gástricas.	FUNASA, ANVISA e INPA
Incêndio florestal.	MRE, SIPAM, Defesa Civil, e IBAMA

Fonte: Brasil (2018, p. 15), adaptação nossa.

Dos quadros acima, pode-se destacar as atividades ligadas à migração, na região de fronteira, como: o controle de migração e processamento de evacuados, a montagem de um Local de Destino Seguro (LDS) para evacuados, em Manaus-AM, o atendimento básico de saúde em Letícia-Colômbia, com Posto Médico Avançado (PMA) e a recepção e acolhimento de deslocados de país vizinho. Nessas atividades, as agências puderam exercitar e somar capacidades, além de trocar conhecimento, em relação às problemáticas abordadas sobre o trato com deslocados, principalmente em seus desdobramentos logísticos e na oferta de acolhida segura.

Para concentrar os esforços no exercício, foi montada uma Base Logística Multinacional Integrada (BLMI). A BLMI serviu como ponto focal das comunicações, coordenação e operacionalização das funções logísticas (suprimento, saúde, manutenção, transporte, engenharia e construção).

Em todas as funções logísticas, o relatório do COLOG traz os pontos fortes, as oportunidades de melhoria e as lições aprendidas, em todas as fases da

operação, como é preconizado no EB. Os detalhamentos das observações do relatório levam à compreensão das dualidades enfrentadas por todos os envolvidos no exercício e dos ajustes necessários, para a reação à eventos futuros reais, com temáticas semelhantes às abordadas na ocasião. Além das observações voltadas às funções logísticas, destacam-se as realizadas no campo das finanças, como:

Finanças: Como Lições Aprendidas observa-se a necessidade de realizar licitações prévias (Pregões do tipo Sistema de Registro de Preços - SRP) para todas as demandas prováveis, com preferência para utilização do potencial do comércio local da realização do Exercício, ou da Operação, QUANDO POSSÍVEL; sugere-se reforçar e aprimorar a terceirização de serviços, especialmente aqueles relativos ao apoio administrativo, tais como transporte administrativo, alojamentos provisórios, banheiros, limpeza, alimentação, etc.; e, por fim sugere-se ainda, tanto quanto possível, desvincular a aquisição de material, do transporte logístico para a área de operações, visando otimizar esses processos (BRASIL, 2018).

De acordo com o relatório da Operação AMAZONLOG (BRASIL, 2018), uma das melhores práticas do exercício foi a montagem da BLMI e o desencadeamento das ações planejadas. Para a montagem das estruturas, foram utilizados contratos e materiais de empresas civis, em complemento às estruturas de campanha das FFAA. Diversas dificuldades foram vivenciadas, como o não cumprimento de contratos celebrados, com empresas de outros estados, que alegaram impossibilidade de cumprir o que havia sido acordado. Mais uma vez, as FFAA tiveram que se utilizar de Meios de Emprego Militar (MEM), como barracas e meios de comunicação, para contornar as dificuldades e tornar o exercício viável, de forma a ser realizado, como fora planejado. Fotos da BLMI revelam a semelhança com as estruturas da Operação Acolhida, sendo composta, principalmente, por contêineres, barracas e estruturas metálicas cobertas, conhecidas como “overlay”, utilizando-se de áreas patrimoniais dos municípios e dos Pelotões Especiais de Fronteira, no caso, os pelotões subordinados ao 8º Batalhão de Fronteira, com sede em Tabatinga-AM:

Figura 19 – Base Logística Multinacional Integrada (BLMI) e Hospital de Campanha (H Cmp)



Fonte: Brasil (2018, p. 31).

Figura 20 – Instalações destinadas ao alojamento dos envolvidos na Operação



Fonte: Brasil (2018, p. 31).

Ainda de acordo com o Relatório da Operação, na fase do exercício, ficou mais evidente qual seria o ponto focal das atividades, o que veio a alterar a concentração dos esforços para a Célula D9, responsável por Assuntos Cíveis e Agências:

Com a definição do foco do AMAZONLOG17 nas Ações de Assistência Humanitária, fruto de entendimentos na Conferência Inicial de Planejamento, as Agências ganharam especial protagonismo e, mais à frente, quando da criação do EMC, percebeu-se que a Célula D9, responsável por elas, seria o ponto central do Exercício (BRASIL, 2018).

Além da mudança de foco, ao longo do exercício, diversas limitações foram identificadas, como a deficiência no fornecimento de serviços contratados, julgados essenciais, gerando oportunidades de melhoria, como:

[...] a necessidade de dedicar especial atenção ao fornecimento de serviços de terceiros, o que inclui fiscalizar os contratos e prever soluções alternativas. No caso do Exercício, os “links” de banda larga entregues,

foram de capacidade muito inferior ao que havia sido contratado, comprometendo a qualidade das comunicações (BRASIL, 2018).

Como lição aprendida, o relatório ressalta que:

[...] emerge a necessidade de que seja reduzida a dependência de recursos de terceiros, no campo de TI. No AMAZONLOG17, de 350 Mbps contratados, foram fornecidos apenas 10. Não obstante a adoção de medidas administrativas contra a empresa contratada, persistem os danos ao Exercício e à imagem do País. De igual maneira talvez fosse também pertinente definir responsabilidades entre as Organizações Operacionais de C2<sup>23</sup> e as do Sistema Estratégico - no caso do CMA, o 1º BComSI e o 4º CTA (BRASIL, 2018).

Figura 21 – Antena de comunicação do Sistema de Comunicações Militares por Satélites (SISCOMIS) – MEM



Fonte: Brasil (2018, p. 32).

Os atendimentos médicos e odontológicos (cerca de 3.500), realizados na operação, revelaram inúmeras limitações da rede local de saúde e de logística de remédios e insumos médicos e farmacêuticos. Os meios alocados, sob a coordenação do EM da AMAZONLOG, puderam suprir, momentaneamente, as deficiências locais e trouxeram diversos conhecimentos sobre a região e suas deficiências, além de trazer à tona soluções, em virtude das atividades desenvolvidas, sejam ATM ou PMS.

<sup>23</sup> Comando e controle.

Figura 22 – Ação cívico-social realizada em Tabatinga e atendimento médico realizado, no Peru



Fonte: Brasil (2018, p. 19).

Dentre as lições aprendidas na operação, na área e saúde, foi destacada a necessidade da utilização de equipamentos portáteis, pelas características locais, bem como:

[...] a necessidade de um módulo de laboratório do HCmp para auxiliar no diagnóstico de várias patologias; e a necessidade de ter um atendimento humanizado, com um centro de acolhimento, onde o tempo de espera dos pacientes seja preenchido com palestras educativas, e atividades lúdicas para crianças. Vale destacar ainda que a presença de médicos e meios de transporte aéreos na região, possibilitou o resgate com sucesso de duas crianças e um paciente adulto colombiano, com traumatismo de crânio (BRASIL, 2018).

Para a realização e o sucesso das ações na Amazonlog, foi necessária a sensibilização do Comando do EB, à época. Em fevereiro de 2015, no segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, o comando do Exército Brasileiro foi passado do General-de-Exército (Gen Ex) Enzo Martins Peri (Comandante do EB de 2007 a 2015) ao Gen Ex Eduardo Dias da Costa Villas Bôas. Antes de assumir o comando, o Gen Villas Bôas foi Comandante Militar da Amazônia, com sede em Manaus-AM, de 2011 a 2014, época em que recebeu o título de Cidadão de Manaus; e Comandante de Operações Terrestres, em Brasília-DF, de 2014 a 2015, ambos cargos de General de Exército, posto mais alto da hierarquia no EB. O Gen Villas Bôas fez a seguinte afirmação sobre a operação:

Essa operação, apelidada de Amazonlog 17, Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária, reuniu participantes do Brasil, Colômbia, Peru e Estados Unidos, além de observadores militares de 22 nações amigas, integrantes de agências governamentais brasileiras,

estrangeiras e representantes de empresas de material de emprego militar de uso dual (civil- militar) (VILLAS BÔAS, EDUARDO, 2021).

Como descrito anteriormente, a Operação AMAZONLOG espelhou-se em uma manobra realizada pela OTAN, visando a busca por soluções, diante de problemas militares e logísticos simulados, que poderiam ser vivenciados em operações reais. Na versão brasileira, uma condicionante importante à tornava única, o ambiente operacional amazônico. Diante da envergadura das ações, o então Cmt EB ressaltou as dificuldades e realizou, ainda, uma ligação com a Operação Acolhida:

Era tão abrangente, complexa, com problemas logísticos difíceis, causados pelas distâncias continentais e pela precariedade da infraestrutura de transporte, que os integrantes do Alto-Comando<sup>24</sup> a ela se referiam como “mundo log”. Viabilizou-se graças à determinação do general Guilherme Theophilo e à criatividade do general Pazuello. Este amazonense, logo depois, foi designado para comandar a Operação Acolhida, levando as experiências reunidas no Amazonlog. (VILLAS BÔAS, EDUARDO, 2021).

Na ata da 1ª Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial para Acolhimento a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Decorrente de Fluxo Migratório Provocado por Crise Humanitária, realizada em Brasília, em 21 de fevereiro de 2018, constando com as presenças de diversos ministros e representantes de instituições ligadas à formulação de estratégias para o acolhimento dos venezuelanos. Nessa reunião, o General Duizit Brito, do COLOG e o Almirante Ademir Sobrinho, do MD, apresentou um vídeo e abordaram os resultados da Operação Amazonlog, bem como da possibilidade de iniciar os trabalhos de acolhimento, em Pacaraima e Boa Vista, utilizando-se as estruturas modulares usadas em Tabatinga. Parte da ata revela as preocupações dos envolvidos.

O Ministro Eliseu Padilha reforça que a operação não se trata de um campo de refugiados, mas em abrigos temporários e demais ações que permitem ordenamento na fronteira e dignidade na acolhida aos imigrantes no território brasileiro. General Duizit Brito apresentou o vídeo do Exercício de Logística Multinacional Interagências (AMAZONLOG), realizado em novembro de 2017, análoga a que se pretende fazer em Roraima. Almirante Ademir Sobrinho esclareceu que havia necessidade de se estabelecer

<sup>24</sup> O Alto Comando do Exército é composto pelo Comandante do Exército e pelos Oficiais Gerais de Exército (último Posto da carreira militar) da ativa.

padrões para a atuação das forças armadas brasileira em casos de desastres que necessitam de apoio humanitário. Testar e desenvolver soluções logísticas coletivas, avaliar a interoperabilidade dos seus equipamentos, sistemas e procedimentos. O exercício permitiu identificar problemas e chegar a uma modelagem e a uma métrica de uma montagem da estrutura necessária para acolher intenso fluxo imigratório. Dessa forma, sugere-se inicialmente um plano escalonado de estruturas de Ajuda Humanitária e de Apoio Logístico desdobrados na região de fronteira de Pacaraima/RR e na cidade de Boa Vista/RR. As estruturas previstas em Pacaraima e Boa Vista são modulares, com possibilidade de ampliação conforme a necessidade. Serão montadas sob a responsabilidade das Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, com operação até dezembro de 2018. O objetivo da operação está em recepcionar, identificar, triar, imunizar, fornecer alimentação, acolher e realocar as pessoas, nacionais ou estrangeiras em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018).

Sendo assim, ainda em 2018, com a montagem dos postos, em Roraima, parte do material utilizado na AMAZONLOG foi rogado para a fronteira com a Venezuela. Os conhecimentos colhidos nessa operação, de curta duração, serviram de “pontapé” inicial para a gênese das estruturas construídas, para operacionalizar as ações de acolhimento, em Pacaraima-RR e em Boa Vista-RR, bem como o reconhecimento das diversas falhas em pontos focais, constantes no relatório da operação, buscando soluções.

À despeito dos esforços do MD e das FFAA, principalmente do EB, em criar estruturas e buscar conhecimento sobre o acolhimento humanitário, estudiosos em migrações teceram e ainda tecem críticas das ações brasileiras, como Moulin e Magalhães (2020), no artigo: *“Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil, Citizenship”*. Moulin e Magalhães consideram a Operação Acolhida como uma “Operação Abrigo”, ou seja, como uma “Estrutura Humanitária” e não como uma “Solução Humanitária”, trazendo grandes provocações e questionamentos sobre o formato adotado pelo Brasil, com a execução da Operação Acolhida e sua concepção geral, principalmente na área da cidadania, que não está nas atribuições das FFAA ou do MD.

Muitas das constatações e observações realizadas por Moulin perpassam a execução da operação e pontuam o tratamento dispensado aos deslocados venezuelanos, em esferas jurídicas, em particular as resoluções e portarias formuladas pelo Conselho Nacional para Refugiados (CONARE), que foi adaptando terminologias e enquadramentos, para chegar a uma “visão aceitável”, segundo a autora, de como seriam considerados os migrantes vindos da Venezuela.

Assim, a introdução da categoria de "migrante por razões humanitárias" para processar "pessoas residuais" veio de escolhas que dividiram normativamente as pessoas em merecer direitos e proteção de forma diferente. No geral, pouquíssimos venezuelanos foram reconhecidos pelo governo brasileiro como refugiados. O CONARE insistiu que a maioria dos venezuelanos que entravam em Roraima se esforçava para migrar por razões econômicas e, portanto, estavam fora da responsabilidade da lei dos refugiados (MOULIN; MAGALHÃES, 2020).

Como explicar esse comportamento ou a decisão em “qualificar” os deslocados venezuelanos? Ao verificarmos a história recente, percebe-se que o Brasil não é, necessariamente, um “País de Passagem” ou “Tampão”, como o México ou a Turquia, que concentram deslocados que almejam ingressar nos EUA e na Europa, respectivamente. E, se focarmos o Brasil, como destino internacional, esse movimento de migração, para residência e refúgio não era expressivo, nas últimas décadas. Esses fatores, além das características do Brasil, como: o clima, a língua oficial e a atração laboral ou criação de postos de trabalho, são causas para que as políticas e nossas estruturas, voltadas a pessoas deslocadas, estivessem “hibernadas” ou em “estágios embrionários”.

Além disso, com o impeachment de Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, e a assunção de Michel Temer, seu vice-presidente, o contexto político nacional e as relações exteriores tiveram que passar por adaptações, em particular os despachos entre o executivo e as FFAA, que acabavam de cumprir as tarefas ligadas à segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpico, do Rio de Janeiro (Rio 2016).

Em época posterior a essa conturbação no Poder Executivo nacional e à situação emergencial de Roraima, é criada a Operação Acolhida, com as nomeações para cargos de chefia, no caso, o Gen Pazuello, seu organograma, seguindo, em linhas gerais o que foi realizado na operação AMAZONLOG, e a destinação de recursos específicos, previstos em dispositivos normativos. Além da Operação Acolhida, o combate às ameaças na fronteira também teve incremento, com a Operação Controle, por experiências e lições aprendidas, em ações semelhantes. Segundo Moulin (2020):

A Operação Abrigo (nossa tradução, Operação Acolhida) - ao lado da Operação Controle - têm um importante componente de segurança na fronteira. O governo brasileiro ampliou a presença de tropas ao longo da fronteira Brasil-Venezuela para a segurança, especialmente na área ao redor da cidade de Pacaraima. O maior número de soldados brasileiros nessa área também possibilitou o aumento das operações de inspeção de

fronteiras explicitamente retratadas como parte do combate ao crime transfronteiriço. Ainda assim, embora a preocupação em trazer ordem e aumentar a segurança na fronteira seja central para a operação, a natureza humanitária do programa é a mais enfatizada nos comunicados de imprensa governamentais (MOULIN; MAGALHÃES, 2020).

Moulin traz, ainda, sua interpretação da repercussão dos meios de comunicação estatais, que ressaltavam e enalteciam o esforço e o trabalho interagências, que vinha sendo desempenhado.

Como os comunicados de imprensa governamentais querem enfatizar, os militares brasileiros têm trabalhado em estreita cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo de População das Nações Unidas e uma série de outras organizações policiais, governamentais e não governamentais, instituições religiosas e filantrópicas. A demonstração orquestrada da Operação Abrigo como uma operação humanitária pode ser uma forma de evitar resistência à militarização. A entrega de ajuda humanitária, em oposição à aplicação do controle fronteiriço, também pode ser assumida para facilitar a venda da política, uma vez que apela ao sentimento moral. Uma maneira de entender a noção de um "sentimento moral" é tomá-lo como emoções que nos levam a prestar atenção e tentar remediar o sofrimento dos outros (MOULIN; MAGALHÃES, 2020).

Os discursos opostos à ações governamentais brasileiras, como os de Moulin e Magalhães (2020) realizados sobre a Operação Acolhida, dentre outros, são diversos e ganham importância, quando são alinhados a objetivos futuros da defesa da nação, como política de estado (longo prazo), abordado por Duarte (2020), em "Estudos Estratégicos"; criando condições perfeitas para o acolhimento aos deslocados, como se nacionais fossem ou possuíssem recursos para "legitimar" sua entrada, como um passaporte e ter o poder (recursos e conhecimento) para deslocar-se, livremente, pelo território nacional e deixá-lo, com destino a qualquer estado ou nação que lhe for de interesse, quando lhe for desejável. Essas questões são amplamente discutidas, em políticas que visam uma governança migratória.

Mas, qual é o objetivo de promover e destinar recursos à manutenção dos deslocados próximos à fronteira? Essa é uma pergunta revestida de importância aos migrantes e refugiados, principalmente se o intuito dessas pessoas for aguardar uma oportunidade favorável para retornar ao seu país, tão logo os "*Push Factor*" sejam interrompidos, como tratado por Monica Boyd (DURAND; LUSSI, 2014), assim como povos sírios e líbios, que procuram a Europa, fugindo de conflitos bélicos, mas têm o intuito de retornar, quando possível.

Na obra *Bordering*, o termo “*Firewalls Inteligentes*” é utilizado para representar o controle migratório nas fronteiras. Além disso, os autores reforçam duas dinâmicas que concentram os estudos sobre as migrações: “*Rooting*” e “*Shifting*”. O primeiro reforça que os estudos têm uma tendência a enaltecer suas próprias percepções ou sistemas de valores, como abordado por Moulin e Magalhães (2020), enfatizando a mobilidade, em detrimento à segurança. O segundo enfatiza o respeito a outras percepções ou pensamentos, com igual valor, mesmo quando são diferentes.

Fazendo um paralelo com os conceitos citados, é possível inferir que, no Brasil, existem polos de pensamento em “*Rooting*”, seja nas abordagens da garantia das melhores condições de acolhimento e na garantia de direitos humanos à migrantes e refugiados, seja na mentalidade de segurança e defesa, em particular, no emprego das FFAA, nas operações de faixa de fronteira em Roraima (Acolhida e Controle), que cumprem suas missões constitucionais, em prol da segurança da população, do território e dessa forma, preservando a soberania. Em nossa Constituição Federal, no seu Art. 1º, é previsto que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
I - A soberania;  
II - A cidadania; [...] (BRASIL, 1988).

É interessante e bastante emblemático que estas duas palavras estejam no primeiro artigo de nossa Constituição “Cidadã”, como é conhecida, desde sua promulgação. Em virtude das críticas, faltam maiores estudos em “*Shifting*”, conciliando pensamentos e ações para todos os interessados nas migrações, resultando em um melhor acolhimento aos migrantes e aos refugiados e integrando-os ou proporcionando-lhes melhores condições de vida, com o que está previsto nas leis brasileiras. Além disso, é preciso unificar capacidades e conhecimentos, para consubstanciar soluções duradouras no trato com migrantes e refugiados, independentemente de suas nacionalidades, mantendo a soberania, em todos os rincões do território, por ser fator primordial para oferta e ao fornecimento de serviços do Estado brasileiro, de maneira continuada e igualitária.

Como abordado por Gadelha (2019), após a criação dos normativos necessários à criação da Operação Acolhida:

[...] foi materializada a securitização da resposta do Estado brasileiro à crise migratória diante da ameaça da desorganização da rede de atendimento socioassistencial dos municípios do Estado de Roraima, que receberam de forma imprevisível centenas de migrantes, diariamente, e não possuíam estrutura para atender a demanda crescente e a própria população daquele território (GADELHA, 2019).

Quanto às dificuldades da operação, algumas questões se sobressaem, como levantado em pesquisa realizada com integrantes da FT, revelando que existem lacunas, em variáveis diversas e imprescindíveis ao sucesso nas ações de acolhimento:

Dentre as principais dificuldades ou lacunas de capacidades apresentadas pela Força Terrestre, de acordo com os participantes da pesquisa, em especial os que foram entrevistados, destacam-se: a carência de Recursos Humanos, seja em quantidade (em função da grande demanda), seja em treinamento para tal cenário (a falta de habilidade com o idioma espanhol, dificultando a interação com os refugiados); as dificuldades inerentes ao trabalho interagências e com os entes nas três esferas de poder, inclusive no tocante à relação civil-militar, das quais muitas estão sendo exploradas neste trabalho; a pesada burocracia do processo público de aquisição de bens e serviços; a distância física entre o estado de Roraima e os grandes centros do país; o fato de grande parte do material necessário não fazer parte da cadeia de suprimentos; os assuntos civis e a carência de pessoal de saúde, nas mais diversas funções, para participar das diversas operações, havendo a necessidade de contratação emergencial (TEIXEIRA; CORADINI; COSTA, 2019).

Ante tantas deficiências e oportunidades de melhoria, a burocracia nos processos públicos de aquisição de bens e serviços é um grande entrave, se observadas as circunstâncias e necessidades emergenciais para atender a um público crescente e heterogêneo, muitos em situação de vulnerabilidade alimentar e de saúde. Uma medida altamente positiva e fundamental para o crescimento institucional e inclusão da participação popular nos gastos públicos, decorrente dos grandes eventos, foi a potencialização do Portal da Transparência, criado em 2004.

As políticas públicas passaram a ter maior transparência no emprego de recursos e facilitaram a observação e o monitoramento da aplicação e liquidação dos numerários destinados às ações governamentais, como na Operação Acolhida. Em paralelo às aplicações de recursos governamentais, outras instituições, principalmente as da iniciativa privada e filantrópicas, como as religiosas, colaboram com recursos e meios para o auxílio às necessidades dos deslocados. O uso ou emprego dessa “ajuda”, por intermédio de representantes ou órgãos responsáveis,

tornaram viáveis as ações carentes de maior prioridade, como evacuações médicas, compra de itens de higienização e cuidados pessoais, abrigo, além de outros.

Durante os quatro meses de permanência em Pacaraima, dialogar com as pessoas que adentravam no PRI, por iniciativa delas, era uma experiência marcante e revelava inúmeras diversidades, em relação ao que os agentes envolvidos no acolhimento percebem. Nos deslocados, o abatimento físico e a infelicidade de estar ali eram evidentes. Deixar seu lar, suas conquistas e até entes queridos para trás, os deixava muito emotivos e carentes de informação, de condições mínimas de sobrevivência e de cuidados pessoais, o que reforça a necessidade da designação de pessoas aptas a estarem nas tarefas de acolhimento e preparadas para isso, como em uma situação emergencial.

Sendo assim, independente do status, da classe social, da profissão exercida ou do interesse em migrar, as pessoas que cruzaram e cruzam a fronteira são de diversas matizes e carecem de atendimento específico e digno para sua situação. Em virtude dessa situação ampla e difusa, foi criado um enquadramento específico para os deslocados venezuelanos, o de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH).

Merece destaque a presença de desertores das forças armadas e da guarda nacional venezuelanas, dentre os deslocados, o que, de certa forma, revelava a desestruturação institucional e funcional de agentes de estado, em meio aos mais diversos profissionais que passavam pelo Marco BV 8, em busca de proteção e oportunidades.

Figura 23 – Situação de enquadramento de venezuelanos pelo CONARE

#### Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)

Os **nacionais da Venezuela** foram responsáveis pelo aumento significativo de solicitações da condição de refugiados no Brasil, consequência da decisão do Conare de 14 de junho de 2019 de reconhecer a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela.

Esta fundamentação foi aplicada a **88,0%** do total de processos deferidos pelo Conare no período 2011 a 2019. Os refugiados venezuelanos correspondiam a **85,4%** das pessoas reconhecidas como refugiadas com base nesta fundamentação.

Fonte: Resumo Executivo (OBMIGRA, 2019). Extraído pelo autor.

Esse enquadramento (figura 23), mesmo que “dedicado aos venezuelanos”, permitiu maior celeridade no processamento dos pedidos de refúgio, facilitando, assim, sua melhor integração à sociedade, já em território brasileiro. Segundo relatório do IPEA, de 2018:

[...] o papel do Estado nas fronteiras ampara-se na segurança e no controle, o que faz com que os atores do Estado busquem formas de coibir a passagem dos ilícitos nessas regiões. Entretanto, mesmo munidos de equipamentos de última geração nas fiscalizações, o controle das dinâmicas ilícitas tem se mostrado ineficiente, devido ao envolvimento de outras variáveis presentes nos recortes fronteiriços, como a pobreza. A partir disso, a primeira recomendação é que os estados nacionais possam articular políticas públicas voltadas às fronteiras, considerando os efeitos delas sobre as particularidades do recorte. É preciso articular os dois lados do limite para além do setor de comércio, mas incluir os serviços públicos mais essenciais à população dos dois lados (PÊGO, 2018).

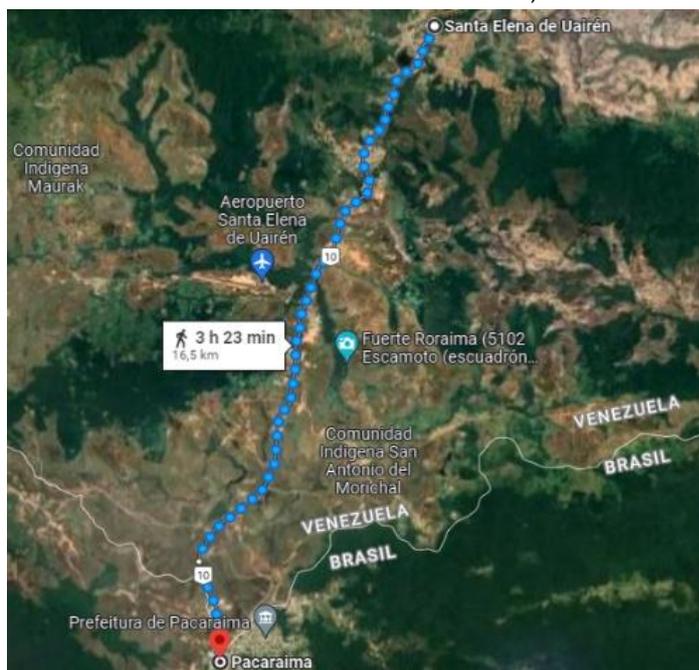
Passaremos a abordar as fases da Operação Acolhida, em seus três eixos, buscando extrair maiores detalhes e concepções de sua criação e desenvolvimento, como resposta da nação brasileira.

### **3.1.1 Ordenamento da Fronteira**

[...] todo o estado de Roraima depende da energia venezuelana. Com a deterioração das usinas energéticas venezuelanas e o aumento das tensões diplomáticas, Pacaraima e Boa Vista sofrem rotineiramente as consequências de 6 a 8 quedas diárias de energia. Interrupções frequentes tornaram o sistema de informação instável e dependente de geradores (petróleo e gás também são fornecidos pela Venezuela) (MOULIN; MAGALHÃES, 2020).

A fronteira do Brasil com a Venezuela tem cerca de mil e seiscentos quilômetros de extensão, o que representaria metade da fronteira entre o México e os Estados Unidos da América (EUA), percorrendo dois “trechos de contato”, um com o estado de Roraima e outro com o do Amazonas, mas devido às irregularidades topográficas do terreno, o acesso principal e ligado por rodovia é eixado no estado de Roraima e passa no centro do município de Pacaraima, pela Rodovia BR 174.

Figura 24 – Trecho da Rodovia BR 174, entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén (cidade “limítrofe, na Venezuela)



Fonte: Elaboração própria, extraído do Google Maps (2021).

Em virtude dos deslocamentos nos últimos anos, aliado ao desenvolvimento local, a realidade da fronteira brasileira, em Pacaraima, foi severamente alterada, pelo acréscimo populacional, fora do estimado. Em dez anos, a população praticamente dobrou, conforme o quadro abaixo:

Figura 25 – Quadro comparativo de população em Pacaraima-RR

POPULAÇÃO		População no último censo
População estimada [2020]	18.913 pessoas	10.433 pessoas
População no último censo [2010]	10.433 pessoas	
Densidade demográfica [2010]	1,30 hab/km <sup>2</sup>	Comparando a outros municípios

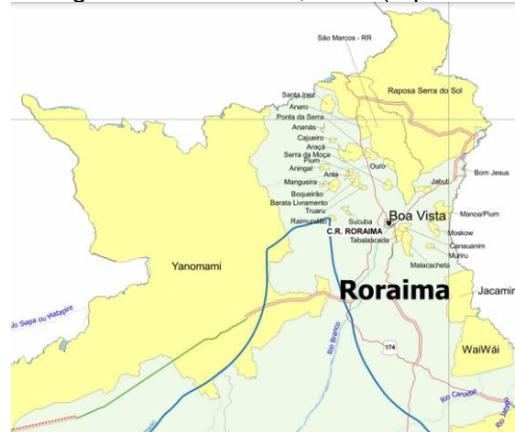
Fonte: população do Brasil – Pacaraima (IBGE, 2021).

Pode-se verificar que, em 2010, havia cerca de dez mil e quinhentos habitantes. Em 2020, estimou-se que havia cerca de dezenove mil habitantes, apenas em Pacaraima. Vale a pena destacar que o estado de Roraima é “um corredor de passagem”, cortado pela rodovia BR 174. Isso ocorre porque, em grande maioria, o território do estado é demarcado como área de preservação ambiental e de terras indígenas.

Essas características impedem que sejam realizadas iniciativas de povoamento ou assentamentos com os migrantes, nessas regiões, trazendo-os para a capital, Boa Vista, e para Manaus, que são áreas urbanas possuidoras de estruturas de maior complexidade, perante as cidades amazônicas, como hospitais, ambulatórios e, também, maior oferta de emprego, moradia e educação, mesmo que precárias, pelo baixo poder aquisitivo dos venezuelanos.

As demarcações mostram a realidade do ordenamento territorial do estado de Roraima.

Figura 26 – Terras indígenas em Roraima, 2021 (representadas em amarelo)

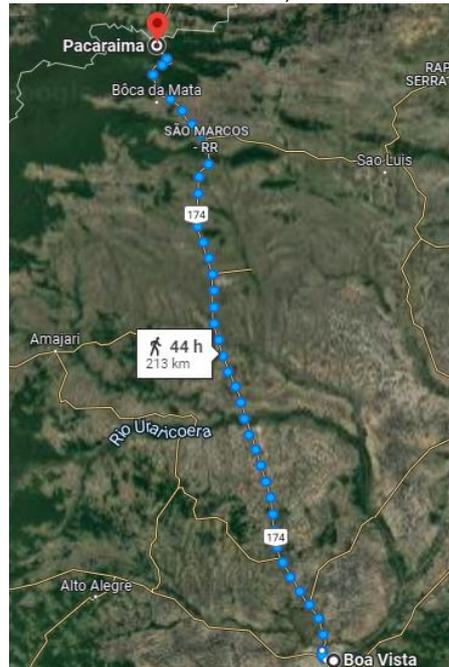


Fonte: Brasil; FUNAI (2021), extraído pelo autor.

A capital Boa Vista é uma cidade em expansão, bem urbanizada, mas com “gargalos” normais, em cidades da Amazônia brasileira, como o alto custo de vida, escassez de indústrias e abastecimento deficiente, algumas vezes, episódicos ou não contínuos. Boa Vista, por ser uma cidade mais estruturada, passou a ser o “ponto de parada” dos migrantes venezuelanos. Isso se deve pela relativa proximidade da fronteira, cerca de duzentos quilômetros, e possuir linhas de ônibus e transportes autônomos, regulares, além de voos, saídos do aeroporto internacional de Boa Vista-RR, Atlas Brasil Cantanhede.

Abaixo, o trecho entre Boa Vista e Pacaraima (Percurso de 213 quilômetros, que foi feito a pé por muitos deslocados).

Figura 27 - Trecho da Rodovia BR 174, entre Boa Vista e Pacaraima



Fonte: Elaboração própria, extraído do Google Maps (2021).

Como não se pode prever o fim da crise na Venezuela, as pessoas deslocadas buscaram estruturas provisórias para viver, aguardando o momento certo para retornar para suas cidades natal e seus lares. No entanto, as expectativas, a cada dia, foram deixando de se concretizar e essas pessoas passaram a viver em diversas regiões daquela capital, sem estruturas e serviços mínimos, como saneamento e alimentação, buscando oportunidades de trabalho, para seu sustento. Ininterruptamente, as levas de migrantes continuavam a chegar. Além de Boa Vista, os migrantes buscaram alçar cidades maiores e mais populosas, como Manaus e até outras capitais do país, como Belém, que possui um grupo grande de índios da etnia Warao<sup>25</sup>.

[...] em dezembro de 2019, o ACNUR realizou um diagnóstico similar em Santarém, Belém e Ananindeua (Pará), coletando informações junto a 53 famílias Warao que, naquela ocasião, viviam nessas cidades. As 53 famílias totalizavam 250 pessoas (ACNUR; ROSA, 2021).

Quanto à Boa Vista, o quadro abaixo expõe a sua população, em números:

<sup>25</sup> Estudos antropológicos indicam que os Warao representam o grupo humano mais antigo da Venezuela, habitando o delta do rio Orinoco, há pelo menos oito mil anos.

Figura 28 – Quadro comparativo de população em Boa Vista-RR

POPULAÇÃO		População no último censo
População estimada [2020]	<b>419.652</b> pessoas	<b>284.313</b> pessoas
População no último censo [2010]	<b>284.313</b> pessoas	Comparando a outros municípios
Densidade demográfica [2010]	<b>49,99</b> hab/km <sup>2</sup>	

Fonte: população do Brasil – Boa Vista (IBGE, 2021).

O quadro revela que a população de Boa Vista, em 2010, possuía duzentos e oitenta e quatro mil habitantes, passando para quase quatrocentos e vinte mil habitantes, em 2020. Com esse aumento populacional relativamente abrupto, tornou-se muito complexa a administração da situação, pelos governos locais, que já recebiam apoios de outras instituições e organizações, mas que se mostravam insuficientes, como se vê na matéria, de agosto de 2017:

Venezuelanos em fuga chegam a Roraima, mas acolhida é precária. Centro de Referência do Imigrante foi criado para dividir responsabilidades. Único abrigo em Boa Vista não tem como receber tantos venezuelanos. Trinta mil venezuelanos já atravessaram a fronteira com o Brasil em busca de uma vida melhor. Mas quem procura abrigo em Roraima, encontra uma situação muito precária [...] O espaço pouco lembra acolhimento. Não há bebedouro, os colchões são poucos, dentro não tem lugar para mais ninguém e, do lado de fora, eles se amontoam do jeito que dá. Há nove meses, o governo do estado de Roraima criou o Centro de Referência do Imigrante. O objetivo era dividir responsabilidades com outras instituições para receber os venezuelanos em situação de risco. Há dois meses, o governo federal enviou para o governo de Roraima quase R\$ 500 mil para a manutenção do abrigo, mas nada mudou. O Ministério Público Federal cobra um plano de ação. “Está com condições muito precárias, condições de higiene, condições de instalações, condições para dormir, condições de segurança. Então, nós fizemos recomendações de melhorias neste termo, mas também de profissionalização da gestão”, [...] A prefeitura de Boa Vista diz que faz o que pode. “Nós estamos nos comprometendo, são ações estruturais do abrigo a limpeza de lixo, retirada de mato, entulho, drenagem, iluminação e a coleta de lixo”, [...] . Enquanto isso, as ruas de Boa Vista viraram o lar de famílias inteiras. A rodoviária de Boa Vista parece um acampamento: crianças dormem ao relento e dentro do prédio da rodoviária, mais venezuelanos. Para o brasileiro que mora em Boa Vista fica o lamento de um problema que piora a cada dia (VENEZUELANOS..., 2017).

Além dos problemas elencados, vários venezuelanos se deslocaram para Boa Vista, para trabalhar e enviar recursos para seus familiares, na Venezuela. Essa divisão familiar passou a gerar inúmeros problemas sociais e de segurança pública. Com a falta de emprego, a prostituição e o cometimento de delitos passaram a ocorrer com maior intensidade, como se pode constatar nesta matéria:

Venezuelanas se prostituem no Brasil para comprar comida. Para fugir da crise financeira e de abastecimento na Venezuela, mulheres com ensino superior e qualificação profissional enfrentam desprezo e exploração e decidem se prostituir no Brasil. O medo e a vergonha da nova ocupação são comuns entre essas mulheres. Muitas delas têm ensino superior, tinham outras profissões e trabalham nas ruas para conseguir comprar comida, seja para enviar aos parentes que ficaram na Venezuela, seja para sustentar a família no Brasil. O governo de Roraima estima que 30 mil venezuelanos tenham cruzado a fronteira e se estabelecido no estado desde 2015, fugindo da crise política e econômica na Venezuela. De acordo com o coordenador do Gabinete Integrado de Gestão Migratória de Roraima, [...], a prostituição aumentou no estado. “A gente estima que haja de 20 a 30 pontos de prostituição de venezuelanas em Roraima”,[...] (ESTARQUE, 2016).

Figura 29 – Praça Simón Bolívar, onde vivem venezuelanos em Boa Vista



Fonte: foto de Paulo Camilo, UOL (2018).

Antes mesmo da operação ser estruturada (2017), organizações de Assistência Social, como a Pastoral do Imigrante, trabalharam em prol dos venezuelanos, por intermédio de doações e políticas públicas locais fornecendo atenção aos deslocados, colaborando com o esforço de acolher e saciar necessidades básicas de pessoas que não tinham condições de se sustentar. Essas iniciativas podem ser consideradas pioneiras e viabilizaram alternativas para ações futuras. A praça da foto (Simon Bolívar) passou a ser um símbolo da ocupação desordenada do território.

Tratando-se de assistência social, do lado da fronteira brasileira, a instituição que assiste os imigrantes tem como protagonista a Pastoral do Imigrante, uma organização confessional que tem como finalidade atuar na área da mobilidade humana, dos direitos humanos e do refúgio. Para tanto, a pastoral atua monitorando e desenvolvendo programas de acolhida e reassentamento, na prevenção das situações de risco e violações de direitos, com particular atenção aos casos de pessoas em condição de vulnerabilidade social (PÊGO, 2018).

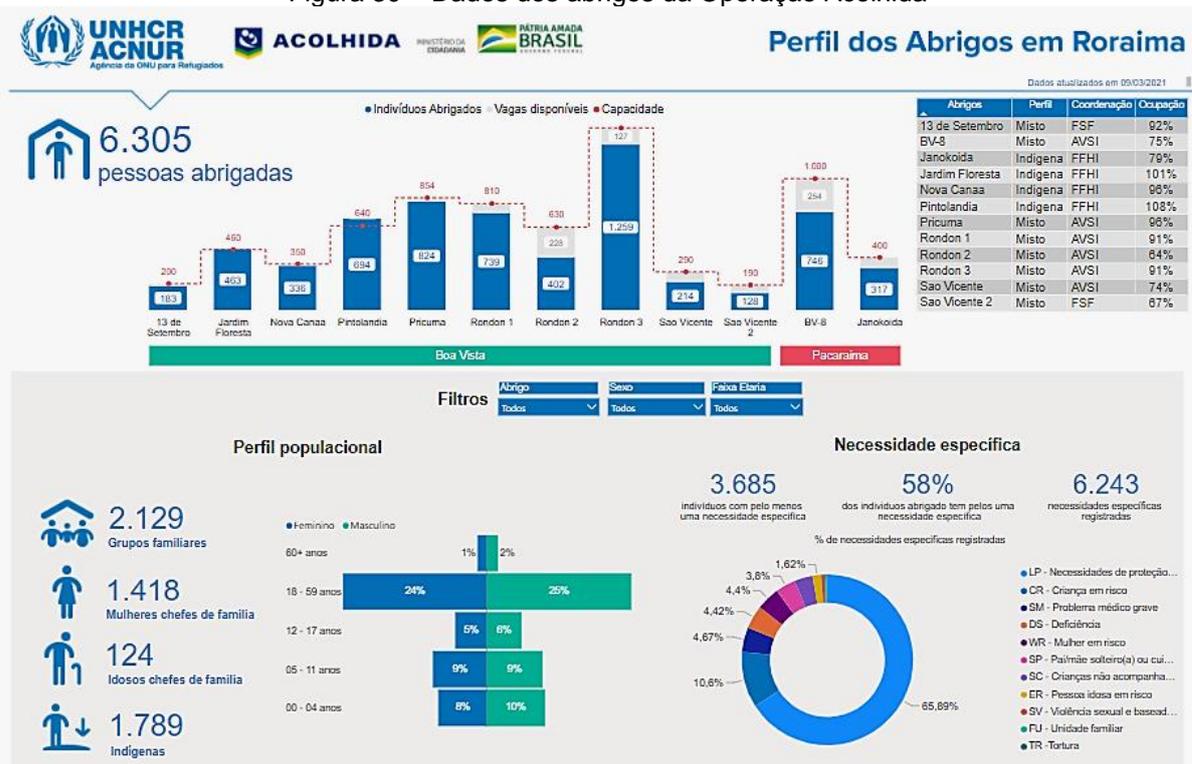
Em razão dos tópicos tratados e das repercussões midiáticas, foram realizadas ações, em nível federal, para administrar as situações ligadas à segurança, à saúde e de cumprimento aos acordos ligados aos direitos humanos, pela nação brasileira, no estado de Roraima, priorizando as ações emergenciais, de viés humanitário.

### **3.1.2 Abrigamento**

Assim que chegam ao Brasil, os migrantes e refugiados venezuelanos são acolhidos em um dos 13 abrigos, em Roraima. São três tipos de abrigos: família, solteiros e indígenas. A gestão dos abrigos é compartilhada entre o Ministério da Cidadania, Forças Armadas e ACNUR. O Ministério da Cidadania e ACNUR são responsáveis pela coordenação de acolhimento e assistência, e as Forças Armadas pela logística e saúde.

As ações realizadas nos abrigos são: fornecimento de três refeições por dia; distribuição de fraldas e kits de higiene pessoal e de limpeza; limpeza diária; aulas de português e atividades para crianças; atividades culturais, lúdicas e recreativas; fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena Warao; provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela; proteção e defesa de direitos e segurança 24h.

Figura 30 – Dados dos abrigos da Operação Acolhida



Fonte: Painel da Operação Acolhida (ACNUR; OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2021).

É importante ressaltar que muitos migrantes chegam ao Brasil, mas objetivam outros destinos, como a Argentina e o Uruguai. Em virtude de percalços ocorridos na travessia da fronteira, muitos perdem os recursos com os quais iriam comprar suas passagens. É comum identificar abrigados que permanecem por um determinado período, enquanto levantam fundos ou conseguem doações, para seguir a diante. Outros, não têm essa perspectiva e permanecem nos abrigos, por longos períodos, até serem interiorizados. Para ilustrar os números empenhados no acolhimento ou abrigamento, podemos ver o quadro abaixo:

Figura 31 – Quadro resumo de números no acolhimento/abrigamento



Fonte: Operação Acolhida (ACNUR; OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2021), extraído pelo autor.

No abrigamento, o ACNUR ganha protagonismo, juntamente com as Forças Armadas na administração. Segundo o ACNUR:

Atualmente, o ACNUR apoia 14 abrigos em Roraima, acolhendo mais de 4.600 refugiados e migrantes da Venezuela nestes espaços. Quase metade dessa soma é composta por crianças. Indígenas também são parcela significativa, e cerca de 1.031 deles vivem em abrigos apoiados pelo ACNUR (ACNUR, 2020).

Ainda segundo o ACNUR, os abrigos possuem o seguinte histórico e destinação:

13 DE SETEMBRO: antiga ocupação espontânea em Boa Vista, tornou-se um espaço emergencial e em seguida um abrigo da Operação Acolhida. O local tem capacidade para mais de 300 pessoas.

BV-8: localizado na fronteira com a Venezuela, é um abrigo de trânsito com capacidade para mais de 600 pessoas. São quatro fluxos de trânsito diferentes, incluindo proteção de pessoas em situação de rua. (PASSOU A SER ALOJAMENTO DE TRÂNSITO)

JANOKOIDA: localizado em Pacaraima, cidade brasileira que faz fronteira com a Venezuela, este é um abrigo para indígenas. O local acolhe 462 refugiados e migrantes da etnia Warao. Janokoida significa “Grande Casa” na língua Warao.

JARDIM FLORESTA: aberto em 2018, o local atualmente abriga 413 refugiados e migrantes venezuelanos. São famílias com crianças e mulheres vivendo sozinhas, além de pessoas com deficiência e membros da comunidade LGBTI.

LATIFE SALOMÃO: cerca de 200 pessoas vivem neste abrigo que recebe principalmente famílias com crianças, especialmente as que viviam na rodoviária da cidade de Boa Vista.

Nova Canã: foi o sexto abrigo construído pela Operação Acolhida em Boa Vista e conta com Espaço Amigável para crianças. Cerca de 238 pessoas moram no local.

PINTOLÂNDIA: é um abrigo com capacidade para 640 pessoas voltado exclusivamente para populações indígenas refugiadas e migrantes.

RONDON 1: aberto em julho de 2018, promove diversas atividades como oficinas de costura e aula de português. São mais de 500 pessoas vivendo no abrigo, que é gerido pelo ACNUR com apoio de parceiros.

RONDON 2: este é o primeiro abrigo de trânsito construído para venezuelanos que participam da Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida. O local tem capacidade para mais de 600 pessoas, sendo a maioria homens.

RONDON 3: maior abrigo para refugiados e migrantes da América Latina, com capacidade para mais de 1.300 mil pessoas. Os moradores participam de diversas atividades como sessões de cinema e cursos oferecidos pelo Senac.

SANTA TEREZA: inicialmente projetado para homens solteiros, atualmente abriga 257 famílias e casais.

SÃO VICENTE 1: foi o quinto abrigo inaugurado pela Operação Acolhida e é voltado para a alocação de famílias. O local tem capacidade para acolher 300 pessoas.

SÃO VICENTE 2: foi inaugurado em 2017 e posteriormente transferido para o bairro de São Vicente para melhor responder às necessidades de refugiados e migrantes em Boa Vista. Hoje, abriga 126 pessoas.

TANCREDO NEVES: a população deste abrigo é exclusivamente maior de idade. São 205 homens e 30 mulheres, sendo que 41% deles têm alguma necessidade específica (ACNUR, 2020).

A atuação dos militares em questões humanitárias tem trazido interpretações ambíguas. A principal perspectiva, ao ver militares em ações humanitárias é a da securitização. Dentre alguns argumentos contrários ao emprego de militares, vem o do impacto psicológico causado nos deslocados e a elevação do nível de restrições à entrada de migrantes e refugiados. Apesar dessa generalização no entendimento do emprego de forças militares, sem distinguir Forças Armadas, de Forças Singulares ou de polícias ou, ainda, guardas nacionais, existem correntes que identificam fatores subjetivos, relacionados, sobretudo, a sensação de segurança, como citado por Enetério, Enetério e Silva (2019).

[...] o sentimento de proteção proporcionado (e exemplificado) pela presença militar é visto como essencial para a proteção psicológica, no sentido de que a presença de indicadores de proteção serve para reduzir o estresse inerente à observação subjetiva da eficácia do suporte social que está sendo dedicado àquele deslocado, bem como denotar o sentimento de cuidado por pertencimento a um grupo igualitário (Bauman, 2005; De Antoni, Barone, Koller, 2007; Cowan, Cowan, Schulz, 1996) (ENETERIO; ENETERIO; SILVA, 2019).

Dentro dessa importância da presença militar, mesmo que reduzida, em questões tão sensíveis, como na proteção psicológica aos deslocados, e na busca pelo cumprimento dos objetivos previstos na END e PND, o MD estruturou um centro de treinamento, para a preparação de militares e de civis, ao cumprimento de tarefas ligadas às missões de paz e humanitárias da ONU, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), coordenado pelo EB.

Destacar a importância desse centro é fundamental para se compreender a dinâmica de eficiência das técnicas, táticas e procedimentos, voltados ao controle de situações humanitárias e de defesa em áreas de conflito ou em crise humanitária, além da formulação de conhecimentos que orientam o preparo e o emprego das FFAA e demais instituições ligadas à essas tarefas, quando empregadas, no exterior.

Negar a predisposição do Brasil à participação em “Operações Multidimensionais” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019) é negar o que o Brasil fez e tem feito, em prol da estabilidade e da paz, em diversas regiões do planeta:

No período de 1948 a 2017, entre as 71 operações de manutenção da paz já implementadas pela ONU, o Brasil participou de 46 – além de outras cinco sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Hamann, 2017), equivalente a 65% do total. Nesses setenta anos, o país já contribuiu com mais de 57 mil servidores, incluindo militares, policiais e especialistas civis. Cerca de 88% desse número fizeram parte das operações de paz dos últimos 25 anos (Cezne e Hamann, 2016; Hamann, 2017) (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

Além do CCOPAB, a Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ), como iniciativa, integra instituições públicas e privadas, civis e militares que trabalham com pesquisa e ensino sobre operações de paz. Essa iniciativa tem fomentado a produção de conhecimento sobre as missões de paz e, em conjunto com o CCOPAB, passou a colaborar com a Operação Acolhida, em temas doutrinários e a participar da disseminação de conhecimentos para as capacitações, dos contingentes vindouros.

No período de 1º a 6 de agosto de 2021, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil - Centro Sergio Vieira de Mello – Estabelecimento de Ensino do Exército Brasileiro e a REBRAPAZ, de forma inédita, pioneira e integrada, realizaram reconhecimento em Manaus (AM), Boa Vista e Pacaraima (RR), visitando a Força Tarefa Logística Humanitária - Operação ACOLHIDA. A viagem de reconhecimento teve a finalidade de atualizar a consciência situacional da operação por meio de atividades conduzidas pelo Estado-Maior do 11º Contingente (Comando Militar do Sul). As lições aprendidas e as melhores práticas serão multiplicadas pelo CCOPAB e REBRAPAZ por ocasião da capacitação do 12º Contingente (Comando Militar do Leste) (CCOPAB, 2021).

De 17 a 21 de janeiro de 2022, uma equipe móvel de treinamento do CCOPAB esteve nas cidades de Recife e Belém, para apoiar o preparo do 13º Contingente da Operação Acolhida, formado pelo CMN e CMNE.

Os instrutores do CCOPAB ministraram instruções teóricas e práticas, buscando reproduzir as condições existentes e os trabalhos a serem executados pelos integrantes do contingente nas principais estruturas da operação: os abrigos, o Posto de Recepção e Apoio (PRA), o Posto de Interiorização e Triagem (PITrig) e o Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) (BRASIL, 2022).

Essas atividades de treinamento, capacitação e reprodução ou ensaio das atividades, similares aos Estágios Básicos (EBOp) e Avançados de Operações de Paz (EAOp), preparatórios para as missões no Haiti, visam esclarecer dúvidas e evitar o cometimento de erros, no trato com os deslocados e com a população local, por ocasião da assunção dos postos, na fronteira. Esse procedimento é inovador e

revela a preocupação do EB e dos Comandos Militares de Área, em proporcionar as melhores condições de treinamento da tropa, reduzindo a possibilidade da exposição de imagem negativa do Brasil, perante outros países.

A seguir, veremos o Eixo 3 da Operação Acolhida, a interiorização. Esse é um passo muito importante para o país e para os imigrantes, porque representa para muitos o objetivo conquistado, ou seja, serem inseridos na sociedade brasileira “definitivamente”. Já interiorizados, os venezuelanos passam a usufruir dos serviços públicos ofertados pelos governos estaduais e municipais, de regiões menos colapsadas, em comparação com os ofertados em Roraima ou no Amazonas e de uma rede de apoio mais robusta e alinhada com as normas vigentes, voltadas a imigrantes e refugiados.

### **3.1.3 Interiorização (solução ou distanciamento de casa?)**

A interiorização é uma iniciativa necessária e incentivada pelo Governo Federal, por ser uma ação julgada imprescindível por diversos órgãos e por atender ao pleito dos deslocados venezuelanos, em sua fixação no Brasil. Antes de abordar os diversos fatores de influência e a execução da interiorização dos deslocados para o restante do território brasileiro, é importante abordar fatores e momentos históricos de aproximação e distanciamento diplomáticos e de ligação, entre o Brasil e a Venezuela, além dos já abordados anteriormente, por serem o cerne da ligação recente utilizada pelos deslocados, a fronteira terrestre, passando por Pacaraima, Boa Vista, Manaus e dessas localidades, para outros destinos.

Quando nos referimos às ligações físicas ou de transporte, por estradas pavimentadas, naquela região, chegamos à conclusão de que são relativamente recentes, tendo seu início a partir da segunda metade do Séc. XX e que passaram por momentos de inércia, aceleração e de interrupção. Essas oscilações na integração acabam gerando áreas de instabilidade e estabilidade, na América do Sul. Tais eventos vêm sendo registrados, como por Nasser e Moraes (2014), em “Breve Panorama de Segurança na América do Sul”, de 2014:

De uma forma geral, a irregularidade espacial do processo de integração regional na América do Sul aponta para níveis de estabilidade/instabilidade também espacialmente irregulares. Enquanto o Cone Sul apresenta considerável êxito, as porções Amazônia e Andes apresentam níveis de integração bem mais modestos. É exatamente nestas porções, onde o

processo de integração é mais escasso, que se localizam áreas de potenciais conflitos territoriais, entre as quais se destacam as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia – a situação mediterrânea da Bolívia se constitui hoje na maior ameaça latente de conflito territorial no subcontinente –, as cercanias do lago Maracaibo (Colômbia-Venezuela) e a região de Essequibo (Venezuela-Guiana). Apesar de, em todas as porções analisadas, coexistirem simultaneamente movimentos de integração e de fragmentação, pode-se, de forma geral, dividir a região segundo dois grandes arcos: o da estabilidade e o da instabilidade. Enquanto o primeiro corresponde à faixa atlântica – Mercosul estendido –, o segundo se refere à porção onde persistem zonas potenciais de conflitos armados, notadamente Amazônia e Andes (NASSER; MORAES, 2014).

Figura 32 – Arcos de estabilidade e instabilidade na América do Sul



Fonte: Medeiros Filho (2009) em Nasser e Moraes (2014).

A figura traz em cor laranja a região do “arco da estabilidade” e em cinza, o “arco da instabilidade” e representado por asteriscos, as áreas de possíveis conflitos. Dentre as lógicas, dinâmicas e consequências nas relações entre o Brasil e a Venezuela e da região, a interiorização conta com uma rede de logística que pode ser chamada de “dual” (militar e civil), tanto no emprego de meios de transporte, como na orientação e recepção dessas pessoas, nas diversas regiões do país.

Na interiorização, surgem os Núcleos Regionais de Interiorização (NuRIn), organizados pelos Grandes Comandos Administrativos (G Cmdo Adm) do EB e agências da ONU ou representantes locais. Esses G Cmdo Adm são as doze Regiões Militares, que têm suas áreas de responsabilidade reguladas pelo Decreto nº 3.213, de 19 de outubro de 1999 (BRASIL, 1999).

A distribuição, capilaridade e posicionamento das sedes, no território nacional, das Regiões Militares<sup>26</sup> têm permitido o recebimento de atribuições permanentes no processo de interiorização (LIMA, 2018).

Para compreender esse formato, é preciso entender a estratégia, os componentes e a estrutura dos comitês e subcomitês da Operação Acolhida que, desde 2019, têm a seguinte constituição:

<sup>26</sup> As Regiões Militares possuem as seguintes distribuições espaciais e locais de sede:

Art. 2º As áreas de jurisdição das Regiões Militares são as seguintes:

- I - 1ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, e sede do Comando na cidade do Rio de Janeiro - RJ;
- II - 2ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado de São Paulo, e sede do Comando na cidade de São Paulo - SP;
- III - 3ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado do Rio Grande do Sul, e sede do Comando na cidade de Porto Alegre - RS;
- IV - 4ª Região Militar - com jurisdição sobre o Estado de Minas Gerais, exceto a área do Triângulo Mineiro, e sede do Comando na cidade de Belo Horizonte - MG;
- V - 5ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Paraná e de Santa Catarina, e sede do Comando na cidade de Curitiba - PR;
- VI - 6ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados da Bahia e de Sergipe, e sede do Comando na cidade de Salvador - BA;
- VII - 7ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco e de Alagoas, e sede do Comando na cidade do Recife - PE;
- VIII - 8ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Pará, do Amapá e do Maranhão e a área do Bico do Papagaio e com sede do Comando na cidade de Belém, Estado do Pará;
- IX - 9ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, e sede do Comando na cidade de Campo Grande - MS;
- X - 10ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Ceará e do Piauí, e sede do Comando na cidade de Fortaleza - CE;
- XI - 11ª Região Militar - com jurisdição sobre o Distrito Federal, os Estados de Goiás e do Tocantins, exceto a área do Bico do Papagaio, e a área do Triângulo Mineiro, e com sede do Comando na cidade de Brasília, Distrito Federal; e
- XII - 12ª Região Militar - com jurisdição sobre os Estados do Amazonas, do Acre, de Roraima e de Rondônia, e sede do Comando na cidade de Manaus - AM.

Figura 33 – Composição dos Comitês e Subcomitês da Operação Acolhida



Fonte: Brasil (2021).

Esse formato foi estabelecido pelo Decreto nº 9.970, de 2019, e prevê também a atuação transversal da Coordenação Operacional e da Força Tarefa Logística e Operacional. Cabe a esses dois “setores” operacionalizar as ações e os projetos concebidos pelo Comitê e seus Subcomitês.

Figura 34 – Tarefas do sistema de governança da Operação Acolhida

GOVERNANÇA	<b>COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL – CFAE</b> CC/PR, MISP, MD, MRE, ME, MEC, MC, MS, MDR, MMFDH, GSI, SEGOV e MPT	Recebe as demandas da SE/CFAE para deliberação ou informes nas reuniões ordinárias bimestrais.
	<b>SECRETARIA-EXECUTIVA – SE/CFAE</b> CC/PR	Recebe as demandas já pactuadas nas assessorias e subcomitês federais do CFAE para coordenação e apresentação ao CFAE.
	<b>ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO – ASCOM/CFAE</b> CC/PR, MC, MS, MD	Recebe as demandas de comunicação, conforme fluxo estabelecido e publicado por meio de relatório.
	<b>ASSESSORIA DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO – ASGI/CFAE</b> CC/PR, MC, MS, MD, ME, MISP	Recebe e organiza as demandas de informação em articulação direta com os subcomitês federais do CFAE, Coordenação Operacional e parceiros.
	<b>SUBCOMITÊS FEDERAIS DO CFAE</b>	<b>PORTA DE ENTRADA</b> de todas demandas da Coordenação Operacional, parceiros e outros demandantes para discussão e definição nas suas reuniões ordinárias mensais, com exceção da logística, comunicação e gestão da informação que possuem processos próprios.
OPERACIONAL E LOGÍSTICA	<b>COORDENAÇÃO OPERACIONAL</b> Não está vinculado a nenhum dos Ministério. É indicado pelo CFAE.	Operacionaliza as ações, a logística e a distribuição de insumos. Repassa às assessorias e subcomitês federais do CFAE demandas específicas de cada área para discussão e definições nas reuniões ordinárias.
PARCEIROS	* Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; * Entes federativos; * Organizações da Sociedade Civil; * Entidades Privadas; * Especialistas; Organismos Internacionais	Repassa às assessorias e subcomitês federais do CFAE demandas específicas de cada área para discussão e definições nas reuniões ordinárias.
OUTROS DEMANDANTES	Empresas privadas, meios de comunicação, universidades e outros	Não há fluxo definido em razão das demandas chegarem por diferentes meios. Necessário verificar se as demandas devem ser respondidas pelo CFAE, SE/CFAE, assessorias ou subcomitês federais do CFAE.

Fonte: 6º Relatório da Operação Acolhida (BRASIL, 2021), extraído pelo autor.

Dentre as premissas da interiorização, destaca-se que, além de não impactar negativamente na população beneficiária (migrantes e refugiados), ela prevê que:

[...] todas as etapas do processo são conduzidas com respeito integral aos tratados, acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, além das disposições constitucionais e legislativas pertinentes do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, os refugiados e migrantes são reconhecidos como sujeitos de direitos e todos os atores da interiorização trabalham para que seu deslocamento seja realizado de maneira voluntária, informada, segura, digna e prioritariamente para os que estão em situação de vulnerabilidade e não possuem recursos para custear a viagem (BRASIL, 2021).

As relações civis-militares na Venezuela e no Brasil são amplamente distintas. Quando os venezuelanos chegam na fronteira, há de se imaginar que os deslocados pensem que as “forças militares” de seu país e as do de destino, no caso o Brasil, desempenham o mesmo papel ou sejam ao menos semelhantes. Assim como as relações civis-militares, as FFAA brasileiras e venezuelanas são diferentes, em vários aspectos, além de não serem encarregadas pela distribuição regular de produtos, salvo em situações emergenciais ou em calamidades, por iniciativa e solicitação de algum dos três poderes e autorização do Presidente da República.

De acordo com Miranda (2018), em: “Venezuela, democracia e militarismo: uma análise crítica”; a situação democrática do país, em muito se deve às atitudes de seu governante.

Nicolas Maduro conseguiu quebrar o que há de mais elementar em termos de “*checks and balances*”<sup>27</sup> em um sistema democrático. A partir do momento em que ignorou por completo outro braço do poder estatal como a ouvida do parlamento, que a partir de 2015 tinha a oposição como maioria afundou com os últimos resquícios de legitimidade democrática do governo. Para Clovis Rossi a tendência autoritária ficou ainda mais clara a partir do bloqueio de um referendo revogatório e o adiamento de eleições regionais no ano passado (2017) perpassando ainda a retirada dos poderes do parlamento e da ainda mais surpreendente convocação de uma Assembleia Constituinte de maneira considerada inconstitucional. O governo então dito como progressista na Venezuela, particularmente, que se dizia aprofundar a democracia promovendo reformas, o emprego do populismo como estratégias de controle de corte radical para impor a chamada democracia participativa em substituição à democracia representativa e o papel dos militares como garantidores do processo democrático abalam as instituições democráticas desse país (MIRANDA, 2018).

É natural aceitar que os deslocados levem um determinado tempo para identificar e discernir entre diferenças nas posturas adotadas e as tarefas realizadas pelos militares brasileiros, na FT Log Hum, em relação aos venezuelanos, seja na fronteira, mobiliando os posto em Pacaraima, Boa Vista e Manaus, seja no restante do território brasileiro, quando apoiam a interiorização dessas pessoas aos mais diversos municípios do Brasil, levando-os até os receptores, em viaturas e meios locados, em segurança, independente do dia e horário.

Interiorizar os venezuelanos pode desviar a percepção negativa das “dificuldades da fronteira”, mais ligadas às tratativas rotineiras e vínculos comerciais e sociais históricos, com aquela região. Conforme o “*Índice Global de Crimen Organizado – 2021*” (GITOC, 2021): “*Las democracias tienen niveles más altos de resiliencia a la criminalidad que los Estados autoritarios.*” A busca por destinos “mais democráticos” é uma realidade, aliada às necessidades básicas dos deslocados que refletem uma progressão na busca de melhores condições de vida, gradativamente, à medida que o tempo de permanência em solo brasileiro aumenta.

---

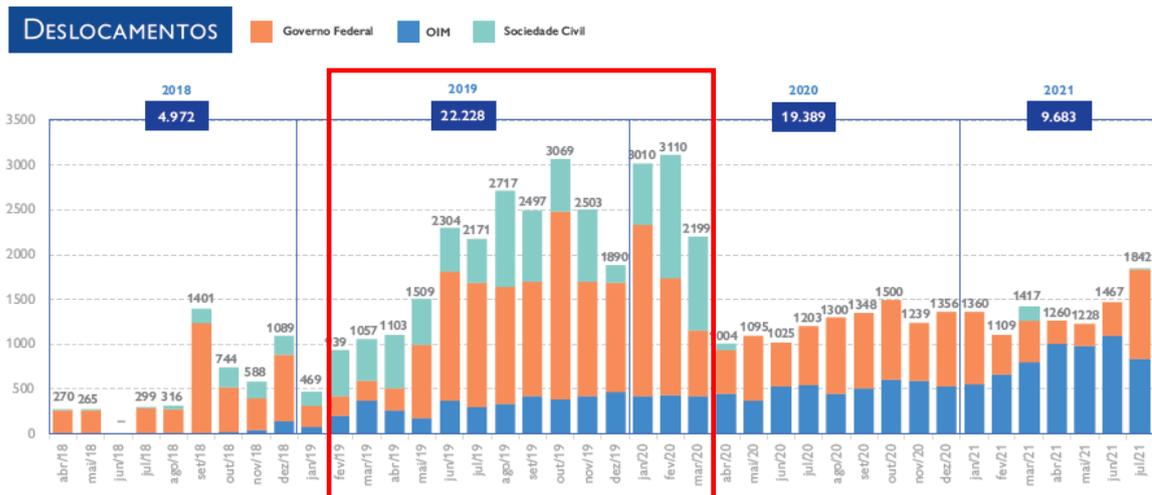
<sup>27</sup> Tradução: Freios e contrapesos – “o sistema de freios e contrapesos no governo foi desenvolvido para garantir que nenhum ramo do governo se tornasse muito poderoso” (HISTORY, 2021). (HISTORY, 2022).

Em uma pesquisa realizada em 2017 (SIMÕES, 2017), apontou-se que 77% do total de venezuelanos entrevistados em Roraima aceitaria se deslocar para outras cidades brasileiras caso houvesse ajuda do governo brasileiro. A principal razão para aceitar o deslocamento é a possibilidade de emprego (79,6%), seguida de ajuda econômica (11,2%) e ajuda com moradia (5,2%). Desse modo, a partir de diagnósticos e da nítida precária situação em que milhares de venezuelanos se encontravam em Roraima, o governo federal patrocinou o deslocamento de pessoas com interesse de partir daquele estado em direção a outros estados brasileiros.

No que concerne a este deslocamento, em recente relatório sobre a matéria (BRASIL; OIM, 2020), identificou-se que 42.496 venezuelanos foram beneficiados com o programa federal de interiorização desde abril de 2018, sendo 15.296 somente em 2020. Os municípios que mais receberam esses migrantes foram Manaus (AM), São Paulo (SP), Curitiba (PR), Dourados (MS) e Porto Alegre (RS), de um total de 608 municípios espalhados por todo o Brasil. Além do ponto de partida e o destino final que recebe este contingente, são também estabelecidas casas de passagem em pontos geográficos intermediários, permitindo o recebimento e acolhimento de venezuelanos por um curto período de tempo (ALMEIDA; DINIS, 2021).

Ao verificarmos os gráficos de interiorização, vemos uma intensificação das levadas, em meio às hostilidades e ao bloqueio da fronteira, no lado venezuelano, de fevereiro de 2019 a maio de 2019, estendendo-se ao ano de 2020. Em 2020, um fator exógeno, a situação sanitária pandêmica (COVID-19) trouxe novos desafios às tratativas de interiorização dos migrantes e refugiados, que ainda estavam nos abrigos de Roraima.

Figura 35 – Interiorização de venezuelanos



Fonte: Painel de interiorização – R4V (BRASIL, 2021), extraído pelo autor, grifo nosso.

Pelo gráfico acima é possível verificar a constância da atuação do Governo Federal (representado em cor laranja) e da OIM (representado em cor azul escuro) na interiorização e uma queda abrupta da participação da sociedade civil (representado em cor azul claro), nessa tarefa, a partir do mês de abril de 2020,

inclusive. Isso revela que as ações do governo e das agências da ONU não foram descontinuadas, mesmo em meio às restrições impostas pela COVID-19, mantendo uma regularidade nas interiorizações.

Os números da interiorização no Brasil, aliados aos resultados de processos de concessão de residência e das solicitações do refúgio trazem informações que demonstram êxitos e “gargalos” nos trâmites legais ou documentais, para atender à demanda da migração venezuelana, sem esquecer que ela ocorre em paralelo às demais solicitações de ingresso no país, das pessoas vindas de outras nações, como do Haiti, do Congo e do Sudão, dentre outras. A burocracia dos processos de refúgio, realizados pelo CONARE, que pode levar um ano (BRASIL, 2022), e de residência, pela PF, têm causado desconforto na população migrante e refugiada, que depende da regularização, para poder exercer suas atividades, com plenitude.

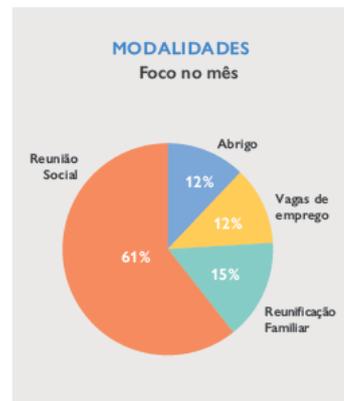
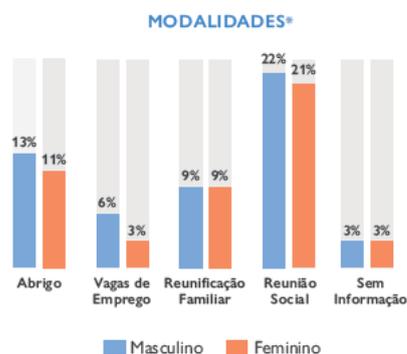
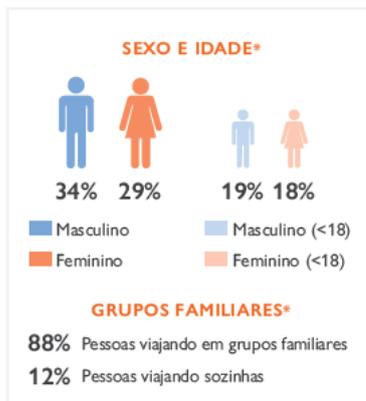
Vale ressaltar que o ato da interiorização não finaliza a integração dos interiorizados à sociedade e os expõem a outros riscos, como o trabalho análogo à escravidão, retratado em um estudo de caso, que colheu o depoimento de uma migrante sujeita a condições insalubres e não remuneradas de trabalho (ALMEIDA; DINIS, 2021).

Para mitigar ações contrárias à integração dos deslocados, a Estratégia da Interiorização prevê mecanismos de envolvimento federal, estadual, municipal e da sociedade civil (BRASIL, 2021), como o trabalho executado pela Plataforma MigraCidades, que serão abordados adiante. Para particularizar e priorizar as ações de interiorização foram identificados quatro principais perfis de “motivação”: abrigo, vagas de emprego sinalizadas, reunificação familiar e reunião social.

Ao verificamos os dados resumidos entre abril de 2018 e julho de 2021, identifica-se que os deslocados têm viajado, em sua grande maioria, em grupos familiares (88%) e o grande motivador da interiorização é a reunião social (61%), seguido da reunificação familiar (15%), abrigo (12%) e vagas de emprego (12%). Esses números revelam que, em julho de 2021, os deslocados, em maioria formando grupos familiares, em Roraima, já possuíam um “*link*” ou um ponto de apoio de “percussores”, ou seja, pessoas que já haviam sido interiorizadas, pela Operação Acolhida ou por iniciativa própria (vide imagem abaixo).

Figura 36 – Perfil dos venezuelanos interiorizados

**PERFIL DOS VENEZUELANOS**



\* Dados válidos de abril/2018 a julho/2021 - indivíduos sem informação de sexo foram retirados da análise

Fonte: Painel de interiorização – R4V (BRASIL, 2021), extraído pelo autor.

Ao tratarmos da situação migratória (documental) dos deslocados vemos alguns dados relevantes e, ao mesmo tempo, passíveis de maior atenção, na busca pela celeridade necessária ao atendimento de suas solicitações. Quanto às autorizações de residência e de permanência regular concedidas aos deslocados oriundos da Venezuela o total foi de 2.667.503, até 8 de fevereiro de 2022. Conforme o gráfico abaixo, o Brasil encontra-se em 6º lugar, nesta modalidade de “inserção” da população migrante, com 145 mil pessoas, conforme imagem extraída do Portal R4V.

Figura 37 – Autorizações de residência e permanência regular  
**AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA E PERMANÊNCIA REGULAR CONCEDIDAS**

O número pode refletir, em alguns países, autorizações de residência que não são atualmente válidas, bem como duplicações e triplicações (uma pessoa com várias autorizações). Não inclui vistos de turista

**2.667.503**

Última atualização em 8 de fevereiro de 2022

País	Fonte	Encontro: Data	População
Colômbia	Governo	março de 2021	730 mil
Chile	Governo	Dezembro de 2021	636,4 mil
Peru	Governo	setembro de 2021	362,8 mil
Argentina	Governo	Dezembro de 2021	324,7 mil
Equador	Governo	agosto de 2020	202,5 mil
Brasil	Governo	março de 2021	145 mil

Fonte: Painel R4V (Autorizações de residência e permanência regular concedidas R4V, 2022). Extraído pelo autor.

Quanto aos pedidos de asilo pendentes, o Brasil ocupava a 3ª posição, em 30 de junho de 2021, atrás do Peru e dos EUA, o que reflete, em certo ponto, ineficiência ou inércia dos órgãos responsáveis pela análise dos pedidos, conforme imagem abaixo.

Figura 38 – Pedidos de asilo pendentes  
**TOTAL DE PEDIDOS DE ASILO PENDENTES POR PAÍS**

Número de indivíduos venezuelanos sujeitos a pedidos de asilo pendentes recebidos pelas autoridades nacionais.

**952.246**

Última atualização em 30 de junho de 2021

País	Fonte	Encontro: Data	População
Peru	ACNUR	30 de junho de 2021	531,6 mil
Estados Unidos da América	ACNUR	30 de junho de 2021	230,3 mil
Brasil	ACNUR	30 de junho de 2021	92,6 mil

Fonte: Painel R4V (Autorizações de residência e permanência regular concedidas R4V, 2022).  
Extraído pelo autor.

De 184.832 refugiados venezuelanos reconhecidos, o Brasil, em números totais, encontra-se em segundo lugar, com 49 mil, entre a Espanha (1º), com 84,2 mil e os EUA (3º), com 18,1 mil. Depois, em quarto, está o México, com 14,5 mil. Os demais países apresentam números menos expressivos. A Colômbia, por exemplo, reconheceu 778 refugiados (R4V, 2022).

No Brasil, o número total de venezuelanos chega a 325.763 (R4V, 2022). Desses, 93.997 solicitaram refúgio. 49.045 já tiveram a condição de refugiado reconhecido e 184.594 têm autorização de residência. No Brasil, como já tratado, a responsabilidade pelas análises das solicitações de residência e de refúgio são da Polícia Federal e do Conselho Nacional para Refugiados (CONARE), respectivamente. A concessão de residência consiste no atendimento ao seguinte pleito:

A autorização de residência é concedida ao imigrante que pretenda trabalhar ou residir e se estabelecer temporária ou definitivamente no Brasil, desde que satisfaça as exigências de caráter especial, previstas na Lei de Migração e seu regulamento. A partir da autorização de residência o imigrante é registrado (o registro consiste na identificação civil, por dados biográficos e biométricos), para obter um número de Registro Nacional Migratório (RNM) e a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) (BRASIL, 2022).

### Já a solicitação de refúgio:

É uma proteção legal que o Brasil oferece a cidadãos de outros países que estejam sofrendo perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou ainda, que estejam sujeitos, em seu país, a grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 2022).

### Quem pode solicitar:

#### O imigrante:

Que possuir fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontrando-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira ser protegido por este país.

Que não possua nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 2022).

Ao observarmos os números da interiorização e os principais destinos dos venezuelanos, um série de indagações surgem, em virtude de uma grande concentração de interiorizados, nas regiões Sul<sup>28</sup> e Sudeste<sup>29</sup>, seguida da região Centro-Oeste<sup>30</sup>, da região Norte<sup>31</sup>, principalmente no estado do Amazonas e a região Nordeste<sup>32</sup>, conforme tabela abaixo:

<sup>28</sup> 12.313 - Interiorizados

<sup>29</sup> 16.446 - Interiorizados

<sup>30</sup> 10.282 - Interiorizados

<sup>31</sup> 6.868 - Interiorizados

<sup>32</sup> 3.353 - Interiorizados

Tabela 5 – Venezuelanos interiorizados, por UF

Unidade Federativa	Total
Parana	12.313
Santa Catarina	11.574
Rio Grande do Sul	10.212
Sao Paulo	9.893
Amazonas	5.283
Mato Grosso do Sul	4.301
Minas Gerais	4.251
Mato Grosso	2.327
Rio de Janeiro	2.055
Distrito Federal	1.858
Goiias	1.773
Paraiba	907
Pernambuco	846
Bahia	818
Rondonia	776
Ceara	407
Rio Grande do Norte	267
Espirito Santo	247
Para	107
Sergipe	67
Acre	63
Maranhao	27
Tocantins	23
Piaui	15
Alagoas	12
Amapa	6

Fonte: Brasil (2022).

Dentre os fatores, podemos inferir que existem razões econômicas e sociais nessas escolhas, por serem regiões mais habitadas e com maior oferta de empregos e, também, uma maior facilidade de inclusão social, por projetos locais de atração. Nesse sentido, uma iniciativa da OIM, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com apoio financeiro do Fundo da OIM merece destaque, a plataforma MigraCidades.

MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil” é uma plataforma que tem como objetivo contribuir para a construção e gestão de políticas migratórias de forma qualificada e planejada, ao encontro da Meta 10.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, que prevê uma migração ordenada, segura, regular e responsável. Para isso, busca capacitar atores locais, impulsionar o diálogo migratório, certificar o engajamento dos governos em aprimorar a governança migratória e dar visibilidade às boas práticas identificadas nos estados e municípios brasileiros ao longo do processo de certificação [...]

A plataforma MigraCidades inclui um website, treinamentos e um processo de certificação que partem da experiência global da OIM com os MGI (*Migration Governance Indicators*, na sigla em inglês), e do conhecimento único que a UFRGS e a ENAP têm da realidade local brasileira para disseminar informação e aconselhar os governos. Para isso, os MGI foram adaptados ao contexto brasileiro em indicadores de governança migratória

e reunidos na forma de 10 dimensões, que orientam o trabalho realizado na Plataforma (UFRGS; OIM, 2022).

As dez dimensões de governança migratória, adaptadas ao contexto do Brasil e avaliadas pelo MigraCidades, são: estrutura institucional de governança, capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos imigrantes, participação social e cultural de imigrantes, transparência e acesso à informação para migrantes, parcerias institucionais, acesso à saúde, acesso à educação, acesso à assistência social, acesso ao mercado de trabalho e proteção, gênero.

Dentro da esfera de multiplicação do conhecimento e de capacitação de pessoal, a ENAP, em parceria com a DPU, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, disponibiliza cursos, em formato ensino a distância (EAD), pela plataforma da Escola Virtual do Governo (EVG/ENAP) sobre o tema das migrações e da inserção de migrantes na sociedade. O autor realizou dois cursos, sendo um intitulado “MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local” e outro denominado “Migração e Saúde”. Além dos dois cursos citados, outros quatro foram disponibilizados, até 2022, compondo uma Certificação Avançada, chamada de: “Movimentos Migratórios e Integração de Migrantes no Brasil”, são eles: Uma Introdução às Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo, Crianças e Adolescentes Migrantes, Proteção Socioassistencial a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade ou Violação a Direitos; e Direitos dos imigrantes e orientações para o atendimento.

Mas, qual é a conexão da plataforma Migra Cidades com a interiorização? É preciso analisar o histórico das certificações realizadas, desde o início da interiorização, e fazer uma relação entre os estados e municípios certificados, os períodos e a quantidade de venezuelanos levados a esses locais. Parte-se do princípio de que os estados e municípios, voluntários a participar dos processos de certificação da plataforma, têm a intenção de receber os deslocados e se dispõem a passar pelas etapas de certificação, o que desperta a vontade de “realocação voluntária” para esses locais.

O processo de certificação MigraCidades envolve cinco etapas: a inscrição, o diagnóstico, a priorização, a certificação e o monitoramento. Os relatórios apresentados consolidam as respostas do governo local nas etapas de diagnóstico e priorização, incluindo revisões e recomendações realizadas pela equipe do MigraCidades. Exceto quando citada a fonte, todas as informações contidas neste relatório foram fornecidas pelos próprios

governos locais, através de suas pessoas de referência apontadas no início do processo. A realização do relatório é uma exigência para obtenção da certificação, e servirá de base para a etapa de monitoramento (UFRGS; OIM, 2022).

A partir do momento em que os deslocados são informados das possibilidades de interiorização, é razoável concluir que os locais mais atrativos sejam aqueles em que eles consigam ser integrados, com maior facilidade. Sendo assim, saber que um determinado estado ou município passou, pelas etapas de certificação, pode inclinar a decisão dos interiorizados à essa região. Se formos alinhar o número de interiorizados aos estados, de acordo com os Comandos Militares de Área, temos o Comando Militar do Sul, com o maior número de interiorizados, seguido do Comando do Oeste, do Comando Militar do Sudeste, Comando Militar do Leste, Comando Militar da Amazônia, Comando Militar do Nordeste e Comando Militar do Norte.

Em resumo, a interiorização dos venezuelanos foi mais voltada ao setor centro-sul do país, em estados que possuem fronteiras com países do Mercosul e no Amazonas, na área de fronteira próxima à Venezuela. A maior parte dos deslocados está disposto ou distribuído no “arco de estabilidade” e uma parcela menor, na região amazônica, mais próximo de seu território de origem, por último os estados litorâneos da região nordeste.

Essa distribuição, em formato “radial” e afastada da fronteira terrestre com a Venezuela, pode vir a dificultar o retorno, quando for de interesse dos interiorizados ou quando a situação de integração não for mais atrativa ou benéfica aos interesses dos imigrantes e refugiados.

Do exposto, os deslocados podem contar com uma ferramenta de direcionamento dos estados e municípios “mais receptivos”, por intermédio das análises e monitoramento da Plataforma MigraCidades, que é uma solução viável para evitar fatores de rejeição às pessoas em deslocamento e para realocá-los, se for o caso, a municípios mais próximos da fronteira

### 3.2 AÇÕES NA FRONTEIRA – IMPACTOS E SOLUÇÕES

A crise na Venezuela persiste e seus índices econômicos e sociais não devem se recuperar tão cedo, considerando que, até as nações desenvolvidas e em

desenvolvimento, como o Brasil, enfrentam as mazelas causadas pela paralização econômica decorrente da COVID – 19 e agravadas pela guerra na Ucrânia. A manutenção de efetivos, militares e civis, na fronteira, em condições de executar as tarefas da Operação Acolhida acarreta custos e desdobramentos consideráveis para as FFAA, em particular ao EB, principal FFAA empregada e com o maior efetivo, por deslocar esses militares de suas atividades-fim, para o emprego em ações subsidiárias.

Desde a criação da FT, os militares que ocupam os cargos, seja nas ações de recepção, triagem, abrigamento e interiorização, seja nas funções logísticas (suprimento, saúde, transporte, engenharia e manutenção) cumprem suas tarefas em períodos que vão de um mês a um ano. A maioria dos cargos têm sua permanência estabelecida em três meses, para as tarefas de Estado-Maior e de chefia, de seis meses a um ano; e para os profissionais de saúde, em torno de um mês.

O EB adotou um sistema de rodízio entre seus Comandos Militares de Área, formando Contingentes, para a maior parte dos cargos. Todos os militares são voluntários e passam por verificação de saúde, de imunização e de avaliação da área de atuação nas atividades de rotina, com os cargos a serem ocupados e seus encargos, na FT. Essa alternância se faz necessária para que as demais obrigações e deveres militares, junto às funções originárias, bem como as que impactam nas promoções e na carreira, sejam realizadas, como: testes de aptidão física, teste de aptidão no tiro, avaliação, dentre outras, previstas no Estatuto dos Militares e demais legislações que regulam a carreira militar e seus deveres.

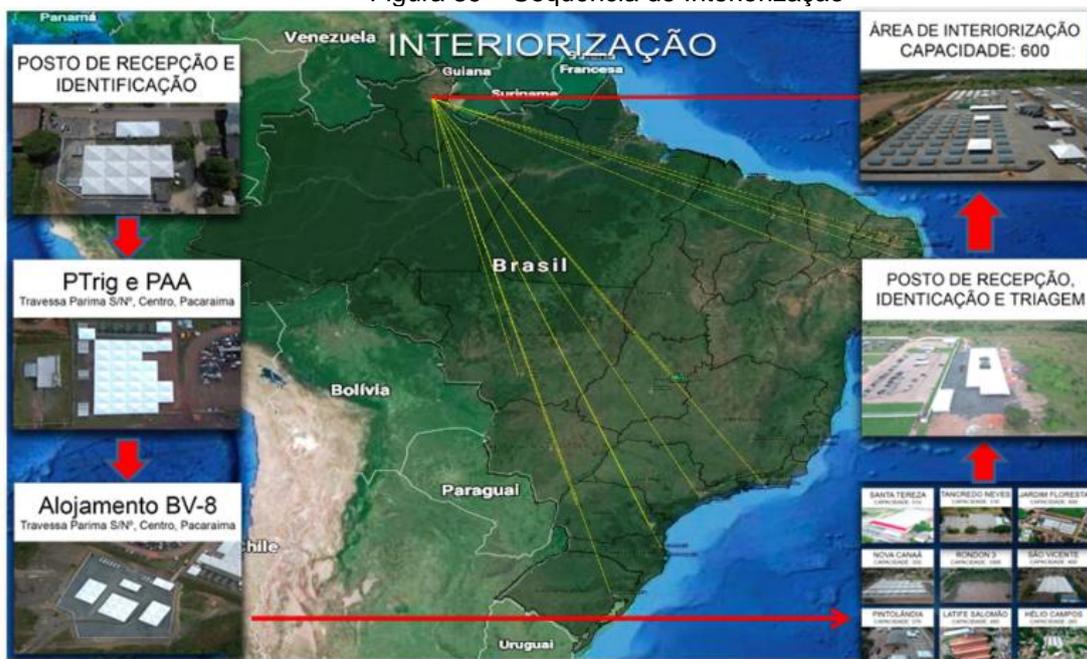
Os oito Comandos Militares de Área do EB são: da Amazônia (CMA), do Norte (CMN), do Nordeste (CMNE), do Planalto (CMP), do Oeste (CMO), do Leste (CML), do Sudeste (CMSE) e do Sul (CMS). O CMA não participa dos rodízios por ter outras atribuições, além de sediar o comando da operação. Para cada contingente designado para a operação, existem os gastos operacionais decorrentes e a passagem à disposição desses militares, para desempenharem funções exclusivamente ligadas à operação humanitária em tela (BRASIL, 2019).

Em contrapartida, os revezamento de pessoal, envolvendo os demais comandos militares de área, além do CMN e CMA, que já estão em ambiente de selva, têm proporcionado a oportunidade de os militares conhecerem a região e compreenderem a magnitude das ações que têm sido realizadas, além de trabalhar

ao lado de civis de outras instituições, o que tem sido fundamental para aprimorar a comunicação entre os órgãos e as FFAA e compartilhar os conhecimentos colhidos e as necessidades dos deslocados. Além disso, tem sido positivo para a vivência profissional dos envolvidos, principalmente aos que nunca haviam ido à Amazônia.

Pacaraima, Boa Vista e Manaus servem de “hub” de conhecimento da questão migratória, para todo o país, por contar com contingentes dos diversos Comandos Militares de Área e, dessa forma, vindo a nacionalizar as práticas e realidades enfrentadas, gerando possibilidade de inovação e maior interação ou cooperação civil-militar. Os militares e civis envolvidos e, por simpatia, seus familiares e conhecidos, colaboram para a sensibilização de autoridades formadoras de opinião e auxiliam na formulação de soluções locais, para cada fase da operação, gerando novos conhecimentos e a particularização das demandas necessárias à integração dos deslocados, em cada local de recepção, após a interiorização.

Figura 39 – Sequência de Interiorização



Fonte: Operação Acolhida (2022).

O ordenamento da faixa de fronteira, com todos os significados do ordenamento territorial brasileiro, ganha importância por, nos últimos dez anos, como evidenciado, ter sido responsável por receber e gerenciar o acolhimento de dois fluxos migratórios significativos e volumosos, o haitiano e o foco da pesquisa, o venezuelano. As ações governamentais têm tido caráter “emergencial” e de pronta-

resposta, mas seu prolongamento tem alterado o arranjo local, em virtude de suas diversas estruturas, do pessoal envolvido, da sistemática de acolhimento e da escalada da securitização, nos estados mais envolvidos, principalmente Roraima, pelas características já citadas, como seu território peculiar, que agora está sob patrulhamento constante, por meio de operações militares e interagências.

A Operação Controle, que será abordada com maior profundidade a seguir, e Tucuxi foram responsáveis pela elevação da sensação de segurança na fronteira, contando com um esforço redobrado de tropas do CMA. As operações visaram reduzir os crimes transnacionais, a criminalidade na região e reduzir agressões aos deslocados.

Segundo Alves (2019), a operações Controle:

A Operação Controle teve como finalidades a intensificação de tropas, no estabelecimento de Postos de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE) e na vigilância da faixa de fronteira, especialmente nas regiões de Pacaraima - RR e nos acessos que demandam para Boa Vista - RR. Essas localidades constituem a principal porta de entrada, por via terrestre, da Venezuela para o interior do Brasil, constituindo elevado valor estratégico para a manutenção da estabilidade regional [...].

No período observado o EB se estruturou para atender à demanda presidencial para fazer frente às tensões oriundas da crise migratória venezuelana e conseguiu apresentar resultados satisfatórios, melhorando as condições de controle da entrada de imigrantes no Brasil, além de colaborar com a prevenção de ilícitos (ALVES, 2019).

Enquanto a Operação Tucuxi, realizada concomitantemente, teve como principal motivação:

[...] o acirramento de tensões entre brasileiros e venezuelanos, a partir de meados de agosto de 2018, na cidade de Pacaraima, indicando a possibilidade de escalada da violência entre ambas as partes. Na sequência, em 28 de agosto de 2018, conforme previsão no Art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, o presidente brasileiro autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), na faixa de fronteira Norte e Leste, bem como nas rodovias federais do Estado de Roraima [...].

Foi realizado patrulhamento a pé e motorizado em todas as áreas ocupadas por venezuelanos, com a devida coordenação com os OSP locais. Essa situação veio a prevenir novos incidentes de enfrentamento de brasileiros e venezuelanos (ALVES, 2019).

Dentro das políticas de cidades gêmeas, essa intensificação da segurança tende a gerar ressentimentos com a população de Santa Elena de Uairén, que estava habituada a transitar pela região. No entanto, em operações dessa

envergadura e capilaridade, proporcionados pelo emprego conjunto das FFAA e OSP, como a Polícia Federal, dentre outros, é possível detectar e intervir, também, em ilícitos ligados ao tráfico de pessoas e de trabalho análogo à escravidão, o que beneficia o trato com migrantes e a governança migratória na fronteira.

Em relatório recente da Seção de Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), órgão da ONU, competente em monitorar esse tipo de crime, verifica-se que o Brasil detém uma evolução normativa consistente e progressiva, em relação ao tráfico de pessoas, migração e refúgio, algumas, já abordadas:

Figura 40 - Brasil, linha do tempo dos principais instrumentos normativos em tráfico de pessoas, migração e refúgio



Fonte: Relatório sobre tráfico de pessoas (ALMEIDA; DINIS, 2021).

Da figura, percebe-se a intensificação na produção de normas, desde 1997 e sua escalada, em termos da proteção aos migrantes e refugiados, que chegavam ao Brasil de forma variada e espaçada. Isso não ocorreu no caso da migração venezuelana. Conforme Almeida e Dinis (2021), o pico migratório ocorreu em três “ocasiões concentradas” e refletiram o nível gradual de vulnerabilidade, dessas pessoas.

Recente pesquisa publicada pela UNICAMP (BAENINGER *et al.*, 2020) indicou que o fluxo migratório venezuelano para o Brasil ocorreu em três distintas ondas migratórias, diferenciadas, essencialmente, pelo perfil do migrante. A primeira onda (2012-2014) é caracterizada por venezuelanos altamente qualificados que chegaram pelos aeroportos e escolheram o Brasil devido a restrições migratórias impostas por outros países como a Espanha ou Estados Unidos. A segunda onda (2015-2017) é marcada por

venezuelanos pertencentes à classe média, que atravessaram a fronteira amazônica Venezuela-Brasil e deslocaram-se internamente no Brasil. Por fim, a terceira onda, iniciada em 2018, se caracteriza pela expressiva situação de vulnerabilidade dos migrantes, pessoas mais pobres e com pouca instrução, que chegam em Roraima e não dispõem de meios próprios para se deslocarem internamente em território brasileiro (ALMEIDA; DINIS, 2021).

Essa terceira onda é a geradora dos maiores esforços na fronteira, pois a situação leva a duas soluções viáveis: levar todos os recursos necessários para prestar o apoio necessário, na faixa de fronteira, que possui diversas limitações (como intermitência de energia elétrica e escassez de unidades de saúde) ou evacuá-los dessa região e deslocá-los para áreas mais ricas em recursos e serviços, com destaque para as emergências de saúde.

A situação é ainda mais alarmante quando considerada a cidade de Pacaraima, que conta apenas com o Hospital Délio de Oliveira Tupinambá para atendimento da população e de migrantes. Casos mais graves e de maior complexidade não podem ser atendidos no município, uma vez que faltam equipamentos na unidade, como mamógrafo, tomógrafo e eletrocardiógrafo. Também faltam médicos capacitados e não há hospitais especializados. Do lado venezuelano, na cidade de Santa Elena de Uairén, o Hospital Rosario Vera Zurita, único da cidade, não possui energia, água ou qualquer estrutura para atender à população venezuelana (Santa Elena, 2019) (IPEA, 2021).

Por esse motivo, houve o incremento, progressivo, de instalações de saúde, nos postos da operação. Ao longo do processo de identificação e triagem, são disponibilizados serviços de atendimento avançado, para casos de menor complexidade. Em maioria, os profissionais de saúde são das FFAA e cumprem suas tarefas por 30 dias, na fronteira. Esse rodízio curto é necessário para que os pacientes desses profissionais, em seus locais de origem, não tenham tratamentos, em andamento, descontinuados.

Muitos migrantes conseguem receber atendimento médico inicial por profissionais de saúde militares ao ingressarem por fronteira terrestre, em Pacaraima e nos abrigos. Porém, as equipes – compostas por médicos, farmacêuticos, dentistas, enfermeiros, entre outros profissionais – trabalham em mutirões de atendimento por aproximadamente um mês. Dessa forma, não há ainda um plano efetivo para mudança na estrutura do atendimento prestado pelo estado, ou o aumento do número de recursos humanos na área da saúde por tempo limitado, como resposta à crise (IPEA, 2021).

### 3.3 ANÁLISE SOBRE A OPERAÇÃO – DADOS GERAIS E INOVAÇÕES

Em 2022, os eixos da Operação Acolhida continuam em funcionamento. No Terceiro Relatório Geral do Comitê Federal de Assistência Federal (CFAE), de 2020, ano de início da pandemia de COVID-19, foi realizado um balanço da operação, em diversas áreas, como os atendimentos realizados e atividades desenvolvidas. Esses relatórios são peça fundamental para compreender a importância e a diversidade de ações que são realizadas, em prol dos deslocados, na visão do Governo Federal, por intermédio dos seus comandantes, que por delegação realizam vários acordos de cooperação, para beneficiar a população migrante, dentre outras diversas ações.

As informações dão transparência aos gastos da operação e reforçam a necessidade de manutenção das funções logísticas e humanitárias desempenhadas pelas FFAA e demais agências. Dentre os principais dados estão os atendimentos documentais nas três localidades e médicos, em Pacaraima. Essas medidas visam a regularização migratória, fundamental para o recebimento de auxílios do governo e ter acesso ao trabalho, bem como evitar endemias e prover um primeiro atendimento médico:

Tabela 6 - Atendimento no Posto de Interiorização e Triagem (PI Trig)

Ano	Boa Vista/RR	Pacaraima/RR	Manaus/AM
2019	469.575	526.011	19.547
2020	57.325	26.755	24.847
Total	526.900	552.766	44.394

Fonte: Relatório de Atividades da FT Log Hum, maio/2020, adaptação nossa.

Tabela 7 - Atendimento no Posto de Atendimento Avançado (PAA), em Pacaraima

Ano	Médico	Pessoas vacinadas	Doses administradas
2019	35.422	133.087	288.138
2020	4.224	17.726	42.189
Total	39.646	150.813	330.327

Fonte: Relatório de Atividades da FT Log Hum, maio/2020, adaptação nossa

Quando comparamos o número de deslocados acolhidos no Brasil, com os outros países da América do Sul, um primeiro entendimento vem à mente, o Brasil recebeu poucos migrantes e refugiados, ainda mais se os compararmos com a população total de cada país, como vemos na tabela abaixo.

Tabela 8 - Comparação entre população total e população de migrantes, por país

País	População total (BANCO MUNDIAL, 2020)	População de migrantes e refugiados venezuelanos (R4V, 2020)
Colômbia	50.339.000	1.800.000
Peru	32.510.000	1.000.000
Chile	18.952.000	457.300
Equador	17.373.000	417.200
Brasil	211.049.000	262.500

Fonte: Relatório de tráfico de pessoas (ALMEIDA; DINIS, 2021), adaptação nossa.

Se fizermos um cálculo de relação entre a população de migrantes e refugiados venezuelanos, com a população do Brasil, temos o número de 1 para 803 habitantes. No Equador e no Chile essa razão é de 1 para 41, no Peru, 1 para 32 e na Colômbia 1 para 27.

Os países em tela contam com muitos mais pessoas deslocadas da Venezuela em seus territórios e em proporção maior, porém os acessos a esses países são mais práticos, na maioria das vezes<sup>33</sup>. Em análise de dados feita pelo *Migration Policy Institute* (MPI) e OIM, de 2020, verifica-se que os fluxos migratórios para os diversos países da diáspora venezuelana, na América Latina e Caribe, são heterogêneos e as recepções nesses países revelam desigualdades no trato e nas soluções adotadas para acolhimento. Além disso, diversas questões são

<sup>33</sup> A distância entre Caracas e Bogotá é de 1.553 quilômetros, que podem ser realizadas em 25 horas, utilizando o meio rodoviário, já entre Caracas e Manaus, a distância é de 2.235 quilômetros, que podem levar 33 horas, por meio rodoviário. Reforçando as características da região, com relação aos acessos e as características que diferenciam e aproximam as intenções e opções dos venezuelanos, na hora de migrar, Kanaan (2019), ressalta que [...] A Venezuela possui, como países vizinhos, a Guiana a leste, a Colômbia a oeste e o Brasil ao sul. Enquanto falamos de centenas de venezuelanos entrando no Brasil, milhares atravessam em direção à Colômbia. Vejamos as principais diferenças: por uma questão geográfica, nos 2.219 km de fronteira com a Colômbia, existem sete pontos legais de passagem, além dessa fronteira permitir de 500 a 1000 passagens ilegais, denominadas “trochas”. Já com o Brasil, com uma extensão de 1.645 km, existe apenas um ponto oficial, localizado no município de Pacaraima. A fronteira seca permite algumas dezenas de “trochas”, denominadas no Brasil de “cabriteiras”; em termos de tamanho territorial, como exemplo, a distância da cidade fronteiriça colombiana de Cúcuta até Tulcán, no Equador, é de 1.424 km. Um imigrante/refugiado venezuelano atravessa a Colômbia a pé ou apoiado por meios terrestres em semanas, atingindo outros países, como o Equador e o Peru. Isso não ocorre no Brasil. Pacaraima dista 215 km da capital roraimense Boa Vista, e está para Manaus, aproximadamente 800 km. Devido ao grande fluxo migratório ocorrido na década de 80 do século passado, da Colômbia para a Venezuela, houve uma grande integração entre esses povos, originando laços familiares. Atualmente, muitos venezuelanos possuem parentes na Colômbia, permitindo uma maior absorção. No aspecto cultural, o mesmo idioma falado entre Venezuela e Colômbia faz com que o português seja uma restrição à vinda e/ou permanência do venezuelano no Brasil [...]” (KANAAN, 2019).

apresentadas nessa análise, como o perfil dos migrantes e suas dificuldades para chegar aos seus destinos, ou seja, antes de serem “acolhidos” pelos países anfitriões, como evidenciado na tabela abaixo.

Os respondentes da DTM também forneceram informações sobre as dificuldades que vivenciaram em sua viagem. Entre os países, os desafios mais comumente relatados, por ordem de frequência, foram a falta de recursos financeiros, escassez de alimentos, falta de lugar para dormir, falta de segurança, falta de meios de transporte, problemas com documentos migratórios, falta de informação e saúde (OIM, 2020).

Tabela 9 - Principais desafios que os entrevistados relataram enfrentar em suas jornadas, por país anfitrião, 2019

País	Falta de Recursos Financeiros	Acesso a Alimento	Sem lugar para dormir	Falta de Transporte	Falta de segurança	Problemas com Documentos Migração	Falta de Informação	Saúde	Prisões
Argentina	14%	8%	24%	23%	29%	24%	9%	5%	1%
<b>Brasil</b>	<b>48%</b>	<b>34%</b>	<b>27%</b>	<b>39%</b>	<b>26%</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>	<b>10%</b>	<b>2%</b>
Chile	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Colômbia	91%	46%	31%	48%	28%	31%	56%	21%	2%
Costa Rica	60%	17%	13%	4%	32%	18%	13%	15%	0%
Equador	62%	29%	24%	16%	30%	19%	5%	17%	2%
Guiana	71%	80%	66%	35%	6%	6%	10%	9%	1%
Paraguai	13%	32%	28%	12%	20%	28%	12%	20%	0%
Peru	48%	20%	8%	47%	23%	24%	14%	14%	8%
Trinidad e Tobago	14%	14%	11%	6%	10%	5%	6%	4%	4%
Uruguai	32%	16%	25%	16%	29%	19%	16%	8%	3%

Fonte: (OIM, 2020), tradução, adaptação e destaque nossos.

A tabela acima apresenta as maiores necessidades dos deslocados, ao chegarem na fronteira brasileira, por ordem de importância, acesso a recursos financeiros, transporte, alimentação, lugar para dormir e segurança. Os demais dados refletem percalços no trajeto como: a falta de informação, problemas de saúde e prisões.

O atendimento a essas necessidades básicas, descartando o acesso a recursos financeiros, era a prioridade no atendimento em Pacaraima. Em meio aos procedimentos para documentar e regulamentar a situação migratória dos deslocados, eram fornecidas condições adequadas de segurança, além de proteção, apoio de saúde e alimentação.

Essa primeira resposta, na linha fronteira, é fundamental para o sucesso nas ações de acolhimento. Com o término dos trâmites dos postos e o fornecimento da Carteira de Trabalho, dentre outros auxílios, os migrantes e refugiados já podem trabalhar de forma legal e remunerada, mas precisam de orientação e direcionamento. Esse direcionamento já gerou críticas, por colocar um número pequeno de deslocados em trabalhos, que se revelaram insalubres. Isso aumenta a urgência por mecanismos de avaliação locais, como realizado pelo MigraCidades, para reduzir a possibilidade de que pessoas em vulnerabilidade sejam sujeitas a condições inapropriadas de trabalho.

Levar esses serviços básicos e possibilidades, de forma contínua e ampla, foi uma grande inovação da operação. Para que esses serviços sejam prestados, ainda se faz necessária a presença de militares da FFAA, na faixa de fronteira, voltados ao apoio logístico e operacional. Na figura abaixo são expostos alguns números divulgados pelo Ministério da Defesa.

Figura 41 – Números do Ministério da Defesa



Fonte: página da Operação Acolhida (BRASIL, 2022), extraído pelo autor.

As Forças Armadas brasileiras já empregaram 7,2 mil militares na Operação Acolhida, ação humanitária criada em 2018, pelo Governo Federal. A iniciativa tem mudado a vida de migrantes e refugiados venezuelanos que ingressam no Brasil pela região Norte do País. Desde o início da operação, mais de 280 mil venezuelanos foram regularizados e, cerca de 66 mil, foram interiorizados para mais de 700 municípios (BRASIL, 2022).

Dados primordiais para o estudo e planejamento de ações voltadas a respostas mais concretas e duradouras, na integração dos imigrantes, são:

entender seus pleitos e conhecer seus perfis profissionais e de escolaridade, dentre outros. No período de permanência na faixa de fronteira, é possível levantar opções mais adequadas, na solução de problemas imediatos das pessoas. Com essa finalidade, foi criada a plataforma R4V, já citada, que tem papel fundamental, em todas as fases da operação e da resposta brasileira a crise migratória venezuelana.

No Brasil, foi estabelecida uma Plataforma Nacional que atualmente conta com 55 organizações parceiras (entre agências, fundos e programas das Nações Unidas e Organizações da Sociedade Civil), e é organizada em sete setores de atuação: i) Abrigamento e Distribuição Alimentar; ii) Educação; iii) Saúde; iv) Integração, Interiorização e Transporte Humanitário; v) Nutrição; vi) WASH; e vii) Proteção que, por sua vez, engloba três subsetores (Proteção à Criança, Violência Baseada no Gênero e Tráfico de Pessoas). É por meio desses setores que reuniões periódicas são realizadas para definir prioridades, disseminar padrões de atuação, monitorar atividades, traçar estratégias de *advocacy* e compartilhar possíveis desafios e boas práticas (R4V, 2022).

Os dados da Plataforma consubstanciam Planos de Resposta, com a finalidade de reforçar ações dos governos locais.

Cada ano a Plataforma R4V elabora e implementa um Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP), um marco orçamentário e de atuação programática em apoio aos esforços dos Governos da região. Este documento representa uma estratégia humanitária integrada que permite a coerência e complementariedade da resposta das organizações parceiras, permitindo um balance entre intervenções enfocadas na assistência emergencial imediata e ações que permitem o nexo humanitário-desenvolvimento-paz, respondendo a necessidades de resiliência e integração a longo prazo (R4V, 2022).

No Brasil, a Plataforma conta, ainda, com três grupos de trabalho que aprofundam os conhecimentos e formulam soluções, nas seguintes áreas focais:

[...] i) Pessoas Indígenas; ii) atividades de Comunicação com as Comunidades e Responsabilidade com Comunidades Afetadas (AAP) e com iii) iniciativas de PTM (Programas de Transferência Monetária); além dos Grupos de Apoio de Coordenação, Gestão da Informação e Comunicação que trabalham para assegurar um funcionamento harmônico da Plataforma (R4V, 2022).

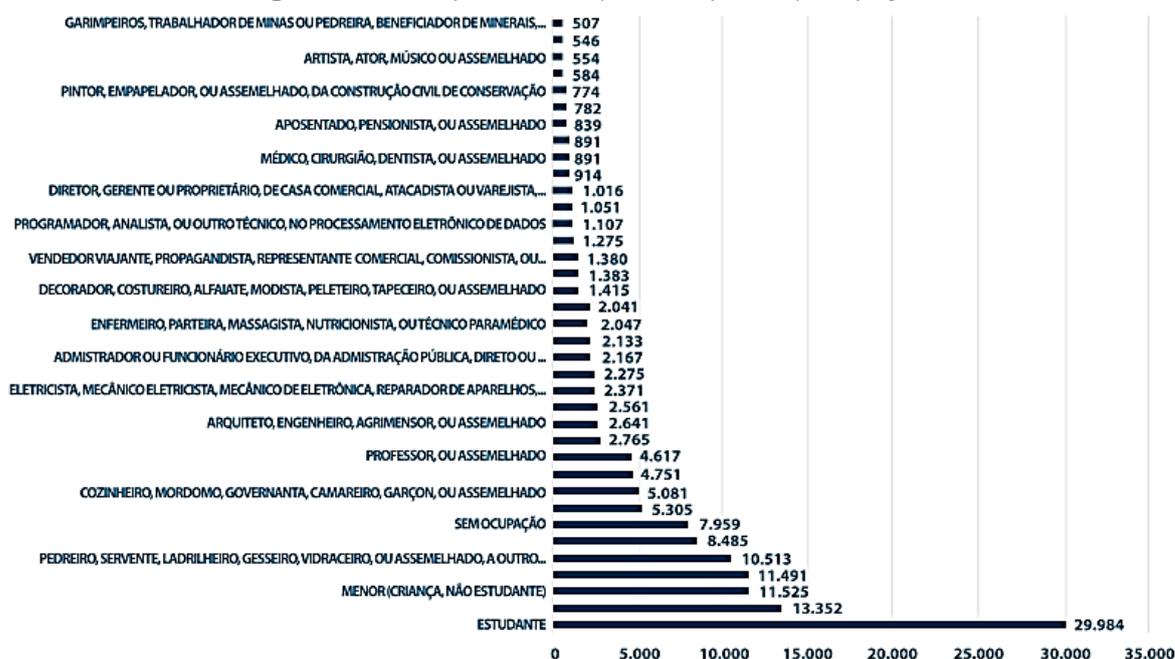
Com a criação da plataforma e a alimentação dos dados, é possível mapear informações que podem facilitar a integração dos deslocados, após sua interiorização, principalmente na busca por vagas de emprego, adequadas às suas profissões, habilidades e necessidade de capacitação, para facilitar a procura de

atividade laboral. As pessoas que não cumprem as fases de identificação e triagem, deixam de compor esse banco de dados e, conseqüentemente, ficam à margem das possibilidades que essa rede proporciona.

Um dos principais avanços na iniciativa é a cooperação entre o Poder Executivo e as agências da ONU, nos processos de interiorização.

ACNUR apoiou ao Ministério da Cidadania na construção de um novo painel interativo sobre a estratégia de interiorização, no âmbito da Plataforma R4V (Resposta a Venezuelanos), em conjunto com OIM. No Painel, de forma simples e acessível, é possível identificar informações coletadas entre abril de 2018 a novembro de 2020 contendo o número de venezuelanos interiorizados para cada estado e município, modalidades de interiorização, gênero e faixa etária, incluindo o uso do sistema ACOLHEDOR. Após cruzamento com informações coletadas por ACNUR, dados sobre escolaridade, experiência profissional e pessoas com necessidades específicas de proteção podem ser encontrados, possibilitando um nível inédito de informações sobre a interiorização (ACNUR, 2020).

Figura 42 - Perfil profissional (mais frequentes) ocupação

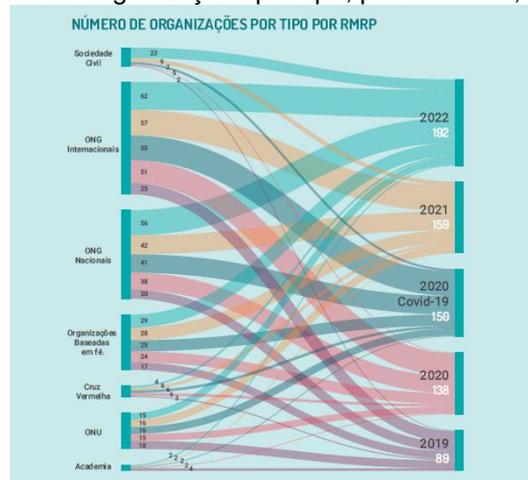


Fonte: Brasil, PF (2020) (ALMEIDA; DINIS, 2021).

A figura acima, com dados da PF de 2020, revela as principais profissões e situação educacional dos migrantes e refugiados que vieram para o Brasil. Os números revelam muitos estudantes e pessoas sem ocupação. Em geral as profissões são mais voltadas a prestação de serviços e técnicos.

Dentre as evoluções, pode-se destacar o engajamento de, cada vez mais, setores da sociedade e instituições, desde 2019, na produção dos Planos de Resposta a Refugiados e Migrantes, como se pode observar na figura abaixo.

Figura 43 – Número de Organizações por tipo, por Relatório, entre 2019 e 2022



[1] O termo Programas de Transferência Monetária (PTM) é usado em todo o RMRP 2022, mas é equivalente a ou engloba outros termos usados em outros contextos tais como Intervenções Baseadas em Dinheiro (IBD), Assistência Baseada em Dinheiro (CBA) e Programações de Transferência Monetária (PTP).

Fonte: R4V (2022).

Verifica-se, no capítulo, a construção de uma solução brasileira à situação migratória venezuelana, em uma região complexa do território e em uma conjuntura que envolve controvérsias entre os temas ligados à cidadania e à soberania e ao emprego de militares em tarefas humanitárias.

As normas brasileiras sobre migração, recente, e refúgio têm sido seguidas, em um grande esforço de amparar os deslocados da Venezuela, seguindo o que prescrevem os órgãos mais reconhecidos na questão migratória, ligados à ONU, destaque para a OIM, ACNUR e UNICEF; e órgãos nacionais de defesa aos cidadãos, como a DPU.

Em missões de paz, como no Haiti, casos emergenciais, como em catástrofes, ou episódicos, como nos grandes eventos, o uso das FFAA teve reflexos positivos, trazendo legados tangíveis e intangíveis, principalmente nas operações interagências, por sua capacidade de planejamento e gestão, disponibilidade e credibilidade junto à sociedade, dentre outros fatores. O protagonismo, dentre as

FFAA é do EB que, assim como as outras Forças Singulares, é uma instituição permanente, alicerçada na hierarquia e na disciplina<sup>34</sup>.

Os processos legais de regularização revelam gargalos burocráticos, muito próprios da cultura brasileira e que precisam de atenção das autoridades responsáveis. Para mitigar esse “*gap*”, foi criado um dispositivo específico para a migração venezuelana, que não é unânime em termos de aceitação, assim como as tarefas executadas pela FT. As maiores críticas, principalmente no meio acadêmico, são voltadas ao abrigo, por não serem soluções duráveis e levando os deslocados a permanecerem longos períodos sob os cuidados do estado.

O público migrante que veio ao país carece de maiores cuidados, em relação aos que seguiram para outros países. Após essa percepção, têm sido envidados esforços para reduzir as vulnerabilidades. Mecanismos tecnológicos têm auxiliado na compreensão das melhores chances de integração dos migrantes, assim como iniciativas locais têm feito a diferença, na função de sinalizar as regiões mais propícias para o desenvolvimento dessas pessoas.

O comando da operação continua firmando parcerias e conquistando objetivos para a realização das tarefas-meio, na busca pela integração dos venezuelanos à sociedade brasileira.

Pode-se concluir que a solução brasileira entrou em vigor de forma tardia, em virtude da imprevisibilidade relativa do pico migratório venezuelano, seguindo experiências do EB, com expertises de operações anteriores, como evidenciado nos grandes eventos e na Amazonlog. Depois de sua estruturação, a Operação Acolhida tem seguido seus três eixos, mas mudando a intensidade de esforço, em cada um, conforme a conjuntura é alterada ou quando fatores exógenos se apresentam, como atos hostis na fronteira e a situação pandêmica de COVID-19.

---

<sup>34</sup> Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

## 4 ANÁLISE DA FRONTEIRA BRASIL-VENEZUELA E A RESPOSTA BRASILEIRA À CRISE MIGRATÓRIA

Este capítulo analisa as ações do Brasil na fronteira Brasil-Venezuela, na área de defesa, securitária e humanitária, apontando evoluções e retrocessos no acolhimento de deslocados, suas principais causas e consequências.

### 4.1 SEGURANÇA E DEFESA NA FRONTEIRA

Esta seção visa identificar fatores de melhoria ou retrocesso da questão securitária, na fronteira, entre 2018 e 2020.

A Operação acolhida pode ser considerada pioneira em muitos aspectos, mas suas características, principalmente no emprego das FFAA, enfatizam estratégias, como a presença e a dissuasão, além da garantia da lei e da ordem, que já são utilizadas, em diversas tarefas, pelo poder bélico e postura das tropas empregadas. A história do Brasil não possui exemplos semelhantes de atuação institucional, em caráter emergencial, nas regiões de fronteira, particularmente com o reforço de agências da ONU, em tarefas ou ações humanitárias, nessa magnitude e tempo de execução.

Juntamente com a Operação Acolhida, a Operação Controle tem participação fundamental na estabilidade da região e na geração de condições seguras de trabalho aos envolvidos nas ações. Em 2018, além do caso de hostilidades abordado, alguns eventos trouxeram insegurança a região da fronteira e aos deslocados. Isso reforçou a necessidade de haver um contingente específico para conter eventuais conflitos.

Conforme registrado pelo *Le Monde*, “no início a população se sensibilizou e fez várias doações de roupas e alimentos. Mas o número crescente de migrantes acabou vencendo a compaixão, que foi substituída aos poucos pelo desprezo e a xenofobia”. Nesse sentido, alguns exemplos foram veiculados por outros meios de comunicação. No dia 5 de fevereiro de 2018, um homem jogou gasolina com fogo em uma casa na qual dormiam 31 venezuelanos, causando sérias queimaduras em uma venezuelana de 24 anos de idade. No dia 8 de fevereiro de 2018, uma bomba caseira foi lançada no interior de uma casa que servia de abrigo para uma família venezuelana. Uma criança de três anos e seus pais sofreram queimaduras. No dia 17 de março de 2018, na cidade de Mucajaí, localizada a 50 quilômetros de Boa Vista, brasileiros invadiram um abrigo improvisado, expulsaram os venezuelanos que lá dormiam e atearam fogo nos seus pertences (OLIVEIRA, 2018).

Dentre as missões da operação controle, está a fiscalização das estradas que cortam o estado de Roraima e a contabilização de deslocados da Venezuela. Em 7 de abril de 2022, o Ministro da Defesa, Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira, ex-Comandante do Exército, expediu a Diretriz Ministerial nº 2/2022, estendendo a operação. No texto introdutório da diretriz consta que:

Perante a atual conjuntura, entende-se que a Operação CONTROLE é fator primordial para o bom desempenho da Operação ACOLHIDA, que poderá ter sua execução comprometida, caso fique estancada às ações de segurança proporcionadas pela Operação CONTROLE. Assim, visando à estabilidade na faixa de fronteira do Município de Pacaraima/RR por intermédio do controle do fluxo migratório ilegal e da repressão aos delitos transfronteiriços na região, e com fundamento no parágrafo único do art. 16 e no art. 16-A da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 (BRASIL, 2022).

Dentre as determinações do ministro, coube ao Comandante do Exército Brasileiro, em seus itens 1.1, 1.2 e 1.3:

- 1.1. Permaneça executando a Operação CONTROLE, por meio da intensificação da vigilância na linha de fronteira próxima à Cidade de Pacaraima/RR, em coordenação com os órgãos responsáveis pelo controle migratório na região e de forma complementar aos Órgãos de Segurança Pública Federais e Estaduais, objetivando coibir os crimes transfronteiriços, com foco naqueles relacionados ao fluxo migratório de cidadãos venezuelanos para o Território Nacional;
- 1.2. Apoie, mediante demanda, os órgãos federais responsáveis pelo controle do fluxo migratório na região;
- 1.3. Fique em condições de apoiar a evacuação de pessoas que estejam em serviço nas instalações da Operação ACOLHIDA, localizadas fora das áreas sob administração militar, para uma área militar em segurança [...] (BRASIL, 2022).

Na mesma diretriz, dos encargos voltados ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA), destacam-se os seguintes:

- [...] 2.2. Realize gestões junto ao Comando do Exército Brasileiro, por intermédio do Comando de Operações Terrestres, para que as ações da vigente Operação CONTROLE se mantenham diuturnamente, devidamente coordenadas com as tarefas da Operação ACOLHIDA;
- 2.3. Mantenha o acompanhamento permanente da operação e informe ao Ministro de Estado da Defesa do andamento e resultados das ações;
- 2.4. Mantenha, quando necessário, ligação com as autoridades federais e estaduais envolvidas com as ações; [...] (BRASIL, 2022).

Para a execução da operação é usada a estrutura militar<sup>35</sup> e articulação da 1ª Brigada de Infantaria de Selva. As instalações da Brigada, em 2018, passaram a abrigar os efetivos designados para compor as tarefas logísticas e humanitárias da operação, militares e civis. Destaque para o Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva (Comando Geral da Operação) e para o 3º Pelotão Especial de Fronteira (Base Pacaraima).

Outros exemplos de ação conjunta e interagência ou integrada, rotineiras, são as operações fiscalização e controle, como: a segurança de grandes eventos, Operação Ágata, Fronteira Sul, dentre outras. No Arco Central, como já tratado, temos o SISFRON que, em abril de 2022, firmou contrato com a EMBRAER, para ampliar suas capacidades de sensoriamento (BRASIL, 2022) e que tem a meta de se expandir para os arcos sul e norte, mas dependem de investimento, em meio a um período complexo para a economia, agravada no pós-pandemia de COVID.

Dentre as ações de expansão do programa, está a instalação de rede lógica nas fronteiras, permitindo o acompanhamento e orientação das ações logísticas e operacionais, em locais que não possuem internet. Essas capacidades trazem benefícios significativos para o apoio aos deslocados, para o estabelecimento de contato com conhecidos na Venezuela ou com pessoa conhecida no Brasil, além de aumentar o poder de intervenção das diversas autoridades e instituições envolvidas, em casos sensíveis, como nos casos de identificação do tráfico de pessoas.

No monitoramento das fronteiras, as ações de sensoriamento e comando e controle são permanentes, mas o emprego de tropa é episódico, conforme o Decreto Presidencial Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Esses equipamentos aumentam a efetividade e reduzem o emprego desnecessário de tropa ou efetivos de outros OSP e agências.

Em 2021, o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), peça do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas (Operação Vigia), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (PF e PRF), passou a operar em regime de 24 horas e a receber denúncias, por canal de atendimento, o que aumenta a capilaridade de fiscalização e possibilidade de apoio à população e pronta resposta

<sup>35</sup> Estrutura Militar - Modo como se organizam e se articulam as forças armadas. A organização abrange os grandes comandos, comandos de forças, órgãos, estabelecimentos, parques, arsenais, unidades operacionais e de apoio logístico e outros, considerados seus efetivos em pessoal e suas dotações de material. A articulação é o dispositivo militar resultante da localização de suas organizações militares, dentro do território (BRASIL, 2015).

no emprego dos órgãos de segurança pública, em toda a faixa de fronteira, incluindo o trato com deslocados, vindos da Venezuela.

No tocante à operação Acolhida e às suas três fases ou eixos de atuação, como já evidenciado, a fase mais securitária é o ordenamento da fronteira. A forma de emprego, em duas frentes (acolhimento e controle) reduziu problemas encontrados anteriormente, em Pacaraima e Boa Vista, respectivamente, aliviando a pressão sobre os serviços e sistemas de atendimento ao público, dentre eles o da segurança pública. Cabe ressaltar que o emprego das FFAA ocorreu em virtude da declaração de insuficiência do estado de Roraima para gerenciar a situação<sup>36</sup>.

Ao verificar o fluxograma de atendimentos realizados em Pacaraima e a composição de suas instalações, percebe-se que não há nenhuma função prevista ou instalação voltada à restrição de liberdade ou cerceamento de movimento aos deslocados, nem de comando e controle para repressão a crimes, apesar de contar com integrantes de OSP, nos postos. Os finais de fluxos remetem a Boa Vista e “segue viagem”, se o motivo da entrada for “turismo”, que normalmente é usado para adentrar ao território com o intuito de realizar visitas, compras ou apenas passar pelo território, para seguir ao outro país, por via terrestre ou aérea.

De acordo com o primeiro Relatório Geral da Operação Acolhida, de 2018, os efetivos que foram empregados em Pacaraima e fronteira são os seguintes: 39 servidores da Polícia Federal, 113 militares, 4 servidores da Receita Federal, 17 profissionais de saúde (10 médicos, 1 enfermeiro e 6 técnicos de enfermagem), 6 profissionais para imunização, 1 diplomata Ministro lotado em Roraima, 6 profissionais para atendimento socioassistencial (em contratação pelo MDS), 15 profissionais do Alto Comissariado da ONU para Refugiados – ACNUR, 5 profissionais da Organização das Nações Unidas para as Migrações – OIM e 1 profissional do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA (BRASIL, 2018).

<sup>36</sup> Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

É perceptível o maior emprego de militares, em efetivo, no primeiro estágio de recepção e acolhimento dos venezuelanos.

As instalações são voltadas à identificação, triagem, atendimento médico e abrigo. Mesmo assim, esse fluxo (de posto a posto) permite, nos atendimentos médicos, na escuta social e pela análise dos agentes, fruto de suas capacitações, a identificação de problemas sociais graves e do cometimento de ilícitos. Sendo assim, o formato adotado na recepção e triagem atuou como “*firewall* inteligente” (DAVIS; WMYSS; CASSIDY, 2019), mas proporcionando o apoio necessário para a intervenção em casos claros de maus tratos, aliciamento e tráfico de pessoas. Reforçando esse papel de “*firewall*” e de sua utilidade para a detecção e intervenção em crimes ligados ao tráfico de pessoas, em 2019, a DPU publicou um Guia prático, do Grupo de Trabalho de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas da Defensoria Pública da União (DPU, 2019), com uma seção específica para a Operação Acolhida, que prevê, dentre outros aspectos, as motivações e alternativas de denúncia ao cometimento desse crime.

O tráfico de pessoas, o contrabando de migrantes e a imigração irregular são temas que se entrelaçam, de modo que o conhecimento mais amplo possível é necessário. Os fluxos migratórios são mistos e o ideal é que o responsável pelo atendimento saiba lidar com as diversas configurações que podem se apresentar no âmbito vasto das migrações. Importa ressaltar que a condição de vulnerabilidade é o fator que frequentemente leva as pessoas a se submeterem a situações de exploração, de modo que a escassa visibilidade, a subnotificação, a interrelação com outros delitos camuflam a real dimensão do tráfico de pessoas e, por vezes, fazem com que o crime permaneça oculto.

Sugira que a pessoa, antes de aceitar a proposta de emprego busque informações sobre o contratante. A atenção é redobrada em caso de propostas que incluam deslocamentos, viagens nacionais e internacionais; Deixe endereço, telefone e/ou localização da cidade para onde está viajando; informe para a pessoa que está seguindo viagem endereços e contatos de ONGs e autoridades da região [...] (DPU, 2019).

Com tantas instituições e seus integrantes, agindo em sinergia, muitos problemas foram detectados e tiveram solução, como o restabelecimento de vínculos, por contato telefônico ou pessoal com a família, a reunificação social, que haviam sido desfeitas, em maioria, por percalços nas “trochas”, no período de fechamento da fronteira, em 2019. Esse restabelecimento de vínculos evita problemas sociais e na área da segurança futuros.

Pelas distâncias (até Boa Vista, Manaus e Belém, por exemplo) e devido à falta de recursos próprios para deslocamento, as pessoas em deslocamento

passaram a se instalar nas regiões próximas e nos estados limítimos à Venezuela, passando a ser alvo de crimes e eram compelidas a cometer delitos, para se sustentar. Esses eventos acabavam gerando retaliações da população local e escalando casos de xenofobia e preconceito.

Para evitar novos episódios de retaliação, as pessoas foram interiorizadas, partindo de Pacaraima, em veículos fretados, sob coordenação da OIM e do ACNUR, ou seguiam para os dois abrigos, sendo um para indígenas (Janokoida) e outro para não indígenas (BV8), para sua proteção. Mesmo assim, muitas pessoas ficavam nas ruas, à mercê de insegurança e atos de violência. Para mitigar essa situação de rua, os postos passaram a abrigar os deslocados, para a passagem da noite, reiniciando os atendimentos pela manhã.

Além disso, novas estruturas de apoio ou de ajuda humanitária foram implementadas em Pacaraima, como a distribuição de alimentos, montagem de pontos de fornecimento de água potável, acesso a banheiros, além da distribuição de itens básicos de higiene, geralmente recebidos como doação ou financiados pelas agências. Assim como nas ações da Amazonlog, já abordada, as tarefas e apoios, na fronteira, começaram a contar com mais partícipes e iniciativas, o que traz maior necessidade logística e humanitária, no momento da entrada do deslocado no território. Todas essas medidas têm se mostrado eficientes para reduzir as vulnerabilidades das pessoas e dessa forma, aumentando a segurança e a estabilidade na região.

Quanto à Boa Vista, o relatório informa que, apesar dos esforços da FT:

Em 2019 havia mais de 3 mil pessoas ocupando espaços públicos em Boa Vista/RR. A Operação Acolhida, em parceria com o Governo local, construiu e está em desenvolvimento o Plano Emergencial para Ocupações Espontâneas. Desde a parceria firmada, mais de 1 (um) mil pessoas já foram realocadas para abrigos ou participaram do processo de interiorização e, assim, diminuiu-se, gradativamente, o número de pessoas nessas ocupações (BRASIL, 2020).

No campo da segurança jurídica, dentre as publicações, normas e legislações, em nível federal e estadual, no período considerado, algumas geraram instabilidade jurídica e controvérsias no trato com os refugiados e migrantes. Conforme relatório do IPEA (2021), sobre o Decreto nº 25.681/2018, do estado de Roraima, verifica-se que:

[...] a medida exigia passaporte válido para atendimento. Em contrapartida, a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério Público Federal (MPF) propuseram ação civil pública à União e ao estado de Roraima requerendo, em caráter cautelar, que o atendimento de imigrantes venezuelanos não estivesse condicionado à apresentação do referido documento. O decreto contraria a própria Lei de Migração, que permite ao estrangeiro a mesma garantia de direitos que aqueles dos cidadãos brasileiro.

Já a Portaria MJSP<sup>37</sup> nº 666/2019 forneceu instrumentos a autoridades administrativas de barrar o ingresso de pessoas envolvidas em crimes gravíssimos, como suspeitos de envolvimento em terrorismo, grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada, ou que tenha armas à disposição; tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil; e torcida com histórico de violência em estádios.

A portaria ainda regulava temas relacionados ao ingresso no Brasil, a exemplo de repatriação, deportação sumária, redução ou cancelamento da estada dentro do país de pessoas consideradas perigosas para a segurança nacional.

Porém, a Portaria MJSP nº 770/2019 revogou a portaria anterior e alterou regras para deportação e repatriação de estrangeiros considerados perigosos. A nova portaria ampliou de dois para cinco dias o prazo para que pessoas obrigadas a deixar o país recorressem da decisão administrativa. Além disso, o documento determinou que os motivos para justificar processos de deportação devem ser públicos (IPEA, 2021).

Essa sequência de dispositivos em esferas distintas, que objetivavam aumentar a segurança na fronteira, impedindo a entrada de “estrangeiros perigosos”, em meio às atividades de recepção e identificação, pode ter gerado prejuízo aos deslocados sem restrições, principalmente aos indocumentados, que eram atendidos pela DPU. Os atritos nas ações, em esferas distintas do pacto tripartite, são muito complexos e trazem embaraço ao andamento dos trabalhos diários, na fronteira.

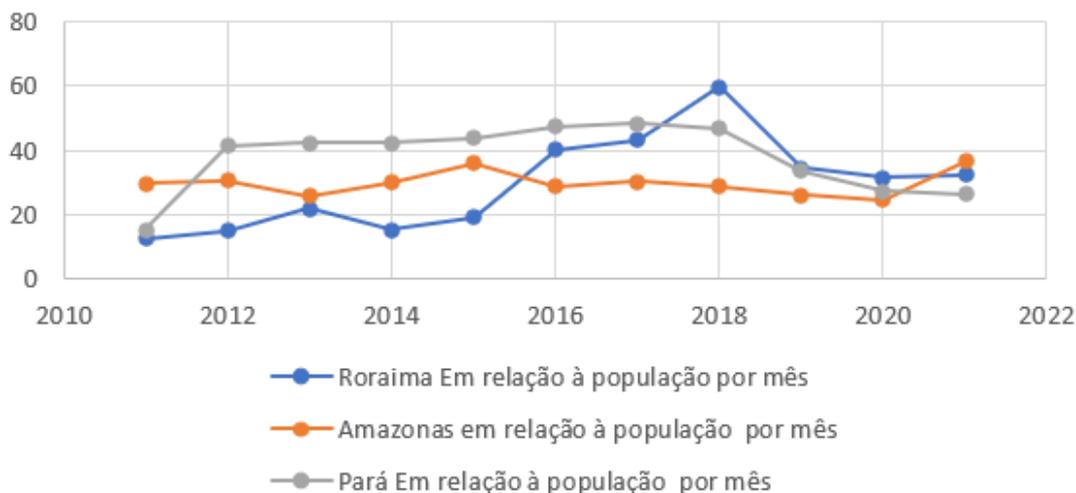
No campo da segurança pública, pode-se constatar que, após o início das atividades nos postos da operação, houve a redução da violência, em Roraima, evidenciado, principalmente, pela queda de crimes violentos<sup>38</sup>. Analisando o número do cometimento de crimes violentos, nos três estados mais próximos da fronteira com a Venezuela (Roraima, Amazonas e Pará), nos últimos dez anos, é possível verificar um crescimento acentuado em Roraima, entre os anos de 2014 e 2018 (período do aumento do fluxo migratório) e uma queda abrupta, após 2018 (ano de início da acolhida humanitária), conforme o gráfico abaixo:

<sup>37</sup> Ministério da Justiça e Segurança Pública

<sup>38</sup> A redução pode ser associada à redução de crimes cometidos contra os migrantes e refugiados

Figura 45 - Gráfico de crimes violentos na fronteira com a Venezuela

### Crimes Violentos (Roraima, Amazonas e Pará (2011-2021))



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Monitor da Violência (MONITOR..., 2022).

Os dados foram obtidos no Monitor da Violência (MONITOR..., 2022), que registra os seguintes crimes: homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Os registros são formulados levando em consideração o número de crimes por número de habitantes. Até 2015, Roraima era o estado menos violento, passando ao maior índice em 2018 e, em 2021, passou ao segundo lugar, dentre os três estados.

Essas iniciativas, eventos, ações e intervenções, na faixa de fronteira, propiciaram a estabilidade e a segurança necessárias para que as ações principais, logísticas e humanitárias pudessem ocorrer, com menor risco, tanto para os deslocados, quanto para os integrantes das agências. Apesar de eventos hostis, como os ocorridos em 2018 e 2019, a estabilidade não foi alterada e a soberania foi mantida, em toda a região de operações.

Sendo assim, com o intuito de sintetizar as questões tratadas pela Operação Acolhida, de forma geral, quanto aos Objetivos Nacionais de Defesa, pode-se inferir que são intrinsecamente ligadas ao preparo e ao emprego das FFAA, mas que compõem metas atingidas, em conjunto, com os demais órgãos envolvidos nas ações de Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização:

Objetivo Nº 1 - Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial: verifica-se que os estados de Roraima e do Amazonas não tiveram sua soberania ameaçada, o patrimônio foi preservado, assim como a integridade

territorial da área de operações foi mantida, por intermédio de ações preventivas, com o auxílio do CMA, na condução das operações contra ilícitos transfronteiriços, como a Operação Controle e pela presença de efetivos, na fronteira.

Objetivo Nº 2 - Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas: por intermédio de ações conjuntas, a defesa foi preservada, permitindo que as ações da operação, em seus três eixos de atuação, ocorressem, sem interferência.

Objetivo Nº 3 - Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa: durante o curso da operação, no período considerado, os meios de tecnológicos empregados proporcionaram o suporte necessário e adequado às atividades realizadas.

Objetivo Nº 4 - Preservar a coesão e a unidade nacionais: os eventos em Pacaraima, em agosto de 2018 e em fevereiro de 2019, alteraram a estabilidade da região. Foram crises pontuais que foram contidas, com a rapidez e a eficiência necessárias, para evitar a sua escalada e a perda da coesão e unidade nacionais, naquela fronteira.

Objetivo Nº 5 - Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior: ao longo da operação, principalmente no período de tensão em Pacaraima, a operação, em apoio ao Consulado Brasileiro (MAIS DE..., 2019), com sede em Santa Elena de Uairén, realizaram a recepção de brasileiros e pessoas de outras nacionalidades, nas instalações da operação, garantindo a segurança e proteção dessas pessoas, que haviam se refugiado no consulado e foram evacuadas para Pacaraima.

Objetivo Nº 6 - Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional: por intermédio da comunicação social e dos trabalhos sociais realizados, no curso da operação, pode-se afirmar que a sociedade brasileira aumentou seus conhecimentos com relação à fronteira da Venezuela e da situação migratória dos venezuelanos, naquela região. Esse envolvimento também ocorreu, com o cumprimento das metas fiscais e de transparência dos recursos empregados, por meio do Portal da Transparência e da página oficial da operação, no domínio do governo (.GOV), de acesso público. Por empregar militares e civis de outras regiões do país, a operação passou a ser um condutor de conhecimentos sobre a situação da região foco da migração venezuelana.

Objetivo Nº 7 - Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais: após o início da operação, em ambiente interagências, houve uma redução sistemática da violência nas localidades com bases da Acolhida, principalmente no estado de Roraima, bem como, por intermédio da Operação Controle, que passou a integrar o esforço principal da operação, em 2022, houve o reforço da fiscalização de trecho importante do território de Roraima, reprimindo crimes transfronteiriços, garantindo assim, a estabilidade e crimes contra os deslocados em situação de rua, com a Operação Tucuxi. As ações realizadas, para reduzir as vulnerabilidades dos deslocados, proporcionaram melhores condições para evitar o cometimento de ilícitos e ações hostis das populações locais, contra os deslocados.

Objetivo Nº 8 - Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais: após os primeiros resultados da operação, ainda em 2018, e com maior intensidade, em 2019, uma série de eventos e visitas oficiais às instalações da operação começaram a ocorrer. Em geral, o motivo desse intercâmbio se deveu a projeção tomada pelas soluções adotadas no Brasil. Nos relatório do CFAE, é possível identificar uma série de atividades que projetaram o Brasil, internacionalmente. Dentre as informações do 3º Relatório do CFAE, destacam-se as seguintes atividades:

Visita de representantes das embaixadas de países membros da União Europeia às instalações da Operação Acolhida – Boa Vista, Pacaraima e Manaus, 2 a 6 de março de 2020

I Fórum Global sobre Refugiados – Genebra, 16 a 18 de dezembro de 2019. A programação do Fórum contou com eventos de alto nível sobre diferentes dimensões da assistência a refugiados, incluindo a resposta ao fluxo venezuelano na América Latina. O Brasil apresentou compromissos voluntários relacionados à manutenção e aprofundamento da assistência a migrantes e refugiados venezuelanos no contexto da Operação Acolhida.

III Reunião Técnica Internacional sobre Mobilidade Humana de Cidadãos Venezuelanos na Região (Processo de Quito – iniciativa regional de intercâmbio de melhores práticas e coordenação técnica na assistência a migrantes e refugiados venezuelanos) – Quito, 8 e 9 de abril de 2019 (BRASIL, 2020).

Com relação às Capacidades Nacionais de Defesa (CND) e com o intuito de sintetizar as questões tratadas pela Operação Acolhida, de forma geral, pode-se inferir que são intrinsecamente ligadas ao preparo e ao emprego das FFAA, mas que também tiveram participação substancial dos demais órgãos envolvidos:

Capacidade de Proteção: durante a realização das atividades da operação, o saldo de proteção da população nativa, dos deslocados e das instalações nacionais foi positivo, apesar de um evento contra um posto da operação, em Pacaraima, que teve que interromper o atendimento, fruto de agressões contra as pessoas deslocadas, em 2018. Os povos indígenas da região receberam maior proteção, por ficarem em regiões muito próximas da linha de fronteira. Os serviços públicos essenciais foram mantidos, ao longo do período em questão.

Capacidade de Pronta-resposta: foi evidenciada em 2019, por ocasião das hostilidades entre a GNB e venezuelanos, na linha de bandeiras. Em virtude da pronta-resposta dos envolvidos nas operações controle e acolhida, foi criada uma área de segurança, antes da linha de fronteira, evitando novos episódios de agressão.

A Capacidade de Dissuasão: foi usada desde o princípio das atividades, pela presença constante, pela manutenção da integridade das instalações e por atitudes demonstradas por militares e civis, na região de fronteira.

Capacidade Logística para a Defesa Nacional: foi uma das capacidades mais evidenciadas, por envolver o transporte de efetivos consideráveis e material para a estruturação das instalações, na região da Amazônia brasileira. Outro fator positivo foi a manutenção da cadeia de suprimentos, permitindo a continuidade das ações. Além de capacidades militares (aéreas e terrestres), meios civis foram utilizados para a interiorização de venezuelanos, em processos coordenados pelo comando da operação.

Capacidade de Mobilidade Estratégica: foi evidenciada pela utilização de modais diversos, principalmente nas ações logísticas e de interiorização.

Capacidade de Mobilização: empresas contratadas para a construção de estruturas temporárias (Overlay), de suporte aos envolvidos na acolhida e aos deslocados, somaram-se aos meios próprios e estruturas das FFAA.

Capacidade de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa: se deu pela manutenção de redes e sistemas, mesmo com interrupções provocadas por fatores exógenos. O desenvolvimento de softwares para a gestão de processos e de controle do público migrante tem proporcionado pesquisas e ações que incidem positivamente na integração dos deslocados à sociedade.

No campo da defesa/segurança foi construída uma resposta eficaz para o atendimento das demandas relacionadas ao fluxo de migrantes e refugiados, mas

que por ações externas, veio a ter sua estabilidade comprometida e que, após rápida intervenção, se restabeleceu, não vindo a ser alvo direto de retaliações da população local, que estava passando por situações de restrição ou negação de serviços públicos, como a segurança pública.

#### 4.2 ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO NA FRONTEIRA – PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nesta seção, são identificados fatores de melhoria e retrocesso na função logística-humanitária da operação voltada aos deslocados, na fronteira, entre 2018 e 2020.

Em um relatório do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), de 2018, sobre o Posto da Polícia Federal, em Pacaraima, pode-se destacar, dentre outras informações, o seguinte:

Em novembro houve um acréscimo e os atendimentos giravam em torno de 400 pessoas. Em dezembro a média foi de 500 atendimentos por dia. Já em janeiro a média está sendo de 600 a 700. Em janeiro existiu um dia em que a Delegacia chegou a atender 1014 pessoas.

A PF não sabe o motivo desse aumento nos números especificamente no mês de janeiro. A grande maioria entra no país requerendo o visto de turismo. O número de dias é definido na entrevista individual, não há um padrão. Assim, o número de dias fornecido depende do motivo que o migrante indica e requer como necessidade, podendo chegar até 90 dias.

É importante destacar que no posto da fronteira, eles não pedem refúgio. A PF não sabe se é falta de informação ou temor de ter obstado a passagem, por exemplo. Eles sempre manifestam o desejo de registrar sua entrada como turista

Ressalta-se que a grande maioria entra só com a cédula de identidade e não apresentam passaporte. Ademais, é recorrente a queixa dos venezuelanos sobre a dificuldade de se obter documentos venezuelanos oficiais naquele país (CNDH, 2018).

Em Belém e Santarém, o relatório revela que:

As informações da sociedade civil quanto à ausência de CPF e CTPS por parte dos indígenas Warao foi confirmada pelas diversas entrevistas informais realizadas nos locais de abrigamento. Percebe-se que todos os indígenas têm o protocolo e dizem desconhecer quem não possua. Contudo, nenhum dos entrevistados possui CPF ou CTPS e, o que pareceu mais grave, conhece os meios para obtê-los. Nota-se que já há, em decorrência desse fato, registros de emprego sem registro, ou mesmo que a falta de um documento de amplo conhecimento no mercado laboral como a CTPS faça com que os empregadores aumentem sua crença de que o trabalho indígena é precário ou mesmo ilegal, forçando a um rebaixamento

das condições oferecidas (salário, salubridade, trabalhos oferecidos etc.) (CNDH, 2018).

As capacidades e ações necessárias para a realização do acolhimento, mais adequado ou individualizado, ao público migrante são inúmeras e difíceis de serem aceitas por todos, por dependerem de fatores muito peculiares, da gestão, do planejamento e da segurança jurídica, nas ações que têm reflexos no trato com refugiados e migrantes. Desde sua criação, a Operação Acolhida vem adequando os planejamentos militares e de ajuda humanitária, para corresponder às demandas apresentadas.

Dentre os inúmeros fatores críticos de sucesso nas ações, podemos condensar alguns que são imprescindíveis: o efetivo ou pessoal empregado, sua capacitação para a realização das tarefas, inteligência e constrainteligência, o fiel entendimento e cumprimento das normas em vigor, o aporte de material em quantidade e qualidade necessários, além da atenção aos diversos órgãos de fiscalização e de imprensa. É nesse momento que as células (D) e os comandos envolvidos realizam seus planejamentos específicos, designando diretrizes para a realização das atividades.

Podemos comparar essas ações às que envolvem calamidades públicas e emergências, pois algumas características se assemelham, pela imprevisibilidade e pela descentralização das tarefas. Para essas situações, dois tipos de operação são necessários, por se aproximarem em algumas questões. Essas operações são: as logísticas e as humanitárias.

Pelo fato de a Operação Acolhida conter traços das duas formas, é necessário ver os pontos de aproximação e distanciamento de ambas, para avaliar a Operação Acolhida em seu veio humanitário. Dentre alguns entendimentos sobre uma operação logística-humanitária, verifica-se que:

[...] é um processo de caráter complexo e altamente instável, pois envolve sérios desafios operacionais como: as incógnitas, tempo, treinamento logístico, meios de comunicação e financiamento, equipamentos e tecnologia de informação e interferências externas (OVERSTREET *et al.* 2011; VARELLA; MACIEL NETO; GONÇALVES, 2013).

Conforme Varella, Maciel Neto e Gonçalves (2013) esses desafios são caracterizados pelos seguintes fatores:

A incógnita, que é representada pela incerteza, como o local, horário e grau do desastre ou evento a ser administrado: a hora, local e a gravidade de um desastre, em termos da necessidade de pessoal e material.

A resposta é um fator que influencia a eficiência e eficácia das operações, e com isso preocupações relacionadas a tal são referentes à quantidade, tipo e usabilidade da infraestrutura e equipamentos (VARELLA; MACIEL NETO; GONÇALVES, 2013).

O tempo, que se apresenta como fator crítico por impactar na cadeia de abastecimento humanitário. O atraso, nas cadeias de suprimentos e nos apoios, “pode significar a diferença entre a vida e a morte para aqueles afetados pelo desastre”.

Além dos já citados, vêm os seguintes:

Treinamento logístico: A falta de profissionalização da logística humanitária também significa que a logística raramente foi incluída na fase de planejamento de resposta nas ações humanitárias. (KOVÁCS E SPENS, 2011).

Os meios de comunicação e financiamento: Os fundos criados para operações de socorro são complicados e de difícil solução. As fortes imagens e os relatos dos atingidos nos desastres servem de instrumento para exercer pressão nas autoridades, agências de ajuda e doadores.

Equipamentos e TI: É comum ainda que as agências de ajuda possuam sistemas de informações incompatíveis no campo de atuação. A ausência na logística de um sistema de informação reduz a qualidade de serviço e prestadores de transporte, custo e oportunidade de resposta, adequação de bens doados e a gestão da informação (CHIKOLO, 2006 apud OVERSTREET et al., 2011)

Interferência: A distribuição de ajuda pode ter a interferência de pessoas em várias formas, tais como: uma personalidade de grande notabilidade e a distribuição de suprimentos aos indivíduos de maneira desonesta por políticos (MCENTIRE, 1999; MCLACHLIN *et al.*, 2009)

Além disso, existem diversos fatores que afetam a qualidade e os resultados das relações na cadeia humanitária, como: o número e a diversidade dos agentes atuantes, a existência de doadores com suas expectativas próprias, a competição entre as organizações para receber recursos, os efeitos da cobertura da mídia, a incerteza da operação, entre outros (BALCIK *et al.*, 2010) (VARELLA; MACIEL NETO; GONÇALVES, 2013).

Na logística humanitária, surgem as seguintes sustentações à rede de abastecimento de ajuda:

Figura 46 - Rede de abastecimento de Ajuda Humanitária



Fonte: Logística humanitária (VARELLA; MACIEL NETO; GONÇALVES, 2013).

Esses conceitos e condicionantes revelam a sustentação que mantém uma operação humanitária funcional. Eles interferem diretamente na qualidade e intensidade do apoio a ser prestado ou do melhor acolhimento aos migrantes, no caso da Operação Acolhida. Se pensarmos em cada fase da operação e nos pilares necessários para cada um, vemos que as prioridades se alteram, muitas vezes por fatores exógenos, além das distâncias e dos fatores específicos da Amazônia brasileira, já abordados.

Da imagem, vemos que os governos fazem parte dessa sustentação. No caso da Acolhida, temos o Governo Federal, o do estado do Amazonas, do estado de Roraima e das prefeituras de Manaus, de Boa Vista e de Pacaraima. Dentro das responsabilidades primordiais ao sucesso do acolhimento estão os acessos à saúde e educação que possuem responsabilidades compartilhadas entre a união, os estados e os municípios. As ações para oferecer e fornecer: saúde (nutrição), educação e proteção, aos deslocados, é uma tarefa que carece de planejamento conjunto e continuado e tem sido foco de esforço dos integrantes da FT, com o UNICEF e a ADRA, com acordos de cooperação locais. As questões são acompanhadas pelas instituições, que produzem relatórios periódicos. Dentre as diversas ações realizadas, podemos destacar algumas, na área de nutrição e saúde, de 2019:

O UNICEF realizou avaliação nutricional em 857 crianças, incluindo 559 menores de 5 anos, em 10 abrigos de Roraima. Nenhum caso de desnutrição aguda foi encontrado. As crianças em risco nutricional foram

encaminhadas para os serviços públicos de reabilitação nutricional. Um total de 1.487 crianças recebeu suplementação alimentar com o Nutri SUS, pó com vitaminas e minerais fornecido pelo Governo Federal – para prevenir a desnutrição.

Em parceria com a ADRA Brasil, o UNICEF apoiou a vacinação de 1,5 mil crianças de acordo com o calendário brasileiro de vacinação. O monitoramento da imunização é feito por seis equipes de saúde que são fixas em abrigos, e duas móveis (UNICEF, 2019).

Na área da educação, em 2019, pode-se destacar que:

Em Roraima, 3,2 mil meninos e meninas foram alcançados pelas atividades de educação em emergência realizadas em 10 Espaços de Aprendizagem e 645 crianças menores de 5 anos participaram de atividades de desenvolvimento da primeira infância. Um total de 97 professores foram capacitados para atuar nesses locais, sendo 74 venezuelanos (destes, 21 são indígenas) e 23 brasileiros.

O UNICEF realizou uma campanha para matricular meninas e meninos migrantes vivendo em abrigos em escolas formais e 824 crianças e adolescentes foram matriculados. Além disso, 218 educadores estaduais e municipais participaram de um seminário internacional de educação que produziu um instrumento de *advocacy* para melhorar a integração de migrantes na educação formal.

Em parceria com o Ministério Público e as universidades federais e estaduais de Roraima, o UNICEF está trabalhando na possibilidade de reconhecimento dos Espaços de Aprendizagem como parte da educação formal (UNICEF, 2019).

Na área da proteção, também em 2019:

O UNICEF e parceiros têm provido apoio psicossocial para crianças e adolescentes nos 15 Espaços Amigos da Criança estabelecidos em Boa Vista e Pacaraima. Um total de 10.691 crianças receberam apoio psicossocial nos espaços, com atividades que visam à proteção, à socialização e à recreação.

Desde o início do funcionamento dos Espaços Amigos da Criança nos abrigos, a equipe de Proteção identifica, gerencia e encaminha casos de violência contra a criança, inclusive violências de gênero. Desde outubro de 2018, mais de 100 casos foram identificados e encaminhados para a rede de proteção local (UNICEF, 2019).

O relatório do UNICEF, de 2019, trazia ainda alguns desafios, ligados às crianças e adolescentes:

Um dos maiores desafios enfrentados no local é a capacidade de absorção dos serviços públicos locais, como nas áreas de saúde e educação, que já possuíam grandes demandas antes da entrada dos migrantes.

A documentação das crianças também é um problema, já que a falta de identidade, histórico escolar ou documento de guarda dificulta o acesso a serviços, privando meninas e meninos de direitos básicos. O acesso à educação formal é limitado, pois poucas vagas estão disponíveis nas escolas existentes.

Finalmente, adolescentes correm risco substancial em um ambiente propício ao recrutamento de gangues, ao tráfico de drogas e à exploração do trabalho (UNICEF, 2019).

Em uma verificação sobre experiências anteriores, pode-se afirmar que a expertise obtida na Amazonlog serviu para ensaiar uma estrutura básica de atendimento na fronteira, em uma situação de “exercício” (controlado), com uma previsão e necessidade de aporte para contratações de empresas e serviços planejadas. Os serviços, de toda sorte, são necessários para o cumprimento das tarefas, como: transporte, manutenção e fornecimento de bens e serviços. Na maioria dos casos, os serviços puderam ser planejados e previstos, com a devida antecedência. Ainda no relatório, percebe-se a preocupação em seguir dispositivos legais e administrativos, para realizar as celebrações contratuais necessárias, mesmo em uma área ou região complexa, principalmente em termos logísticos, de infraestrutura e de suporte local precários ou pouco demandados.

O relatório evidenciou vários pontos falhos e carentes de oportunidade de melhoria. Dentre os pontos falhos estavam a prestação de serviços de forma insuficiente, aquém do contratado e a pouca capacidade de comunicações, na área de operações (tríplice fronteira). Os mesmos desafios continuaram sendo vivenciados pela Operação Acolhida, em suas três localidades de execução, principalmente por fatores alheios ao planejamento.

Na imagem, abaixo, é possível verificar os pontos coincidentes da logística militar com a logística humanitária e a referência à “última milha”, que pode ser representada pela Base Pacaraima, por ser o último ponto a ser suprido e apoiado.

Figura 46 - Relações entre Incumbências das Logísticas Militar e Humanitária



Fonte: Varella, Maciel Neto e Gonçalves (2013), grifo nosso.

No quadro abaixo, podemos fazer uma comparação entre uma operação militar, uma operação humanitária e as considerações do autor sobre a operação Acolhida e projetar alguns fatores de interferência na fronteira da Venezuela:

Quadro 1 - Fatores das Operações Humanitárias, Operações Militares e da Operação Acolhida

FATOR	Op Humanitária	Op Militar	Op Acolhida
DEMANDA	Em geral imprevisível em termos de tempo, localização, tipo e tamanho. É estimada após a ocorrência da necessidade e independente de outros órgãos públicos	Demanda já conhecida e planejada	Fixa para os agentes envolvidos. Flexível quanto ao número de deslocados (estimativa de 500/dia), em Pacaraima. Número de abrigados.
LEAD TIME	O menor possível (tende a zero entre a ocorrência da demanda e a necessidade dela).	Dependente de autorização para atuação, ou seja, não nulo.	Variável, em Pacaraima. Regular, em Boa Vista.
CONTROLE DE ESTOQUES	Desafiador pela grande variação da demanda e a localização da mesma e usualmente abaixo do desejável pela quantidade de atores envolvidos.	Alto controle em suprimentos próprios; promoção de suporte logístico para demais atores	Um destinado aos agentes e demandas administrativas internas. Um recebido de outras fontes, com coordenação de vários órgãos. Um específico para indígenas.

FATOR	Op Humanitária	Op Militar	Op Acolhida
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	Informações usualmente pouco confiáveis, incompletas ou inexistentes.	Informações confiáveis, porém, restritas (classificadas).	Dual: Um operacional (restrito) e um de controle (aberto)
OBJETIVOS	Minimizar perdas de vidas e aliviar o sofrimento.	Minimizar problemas imediatos e prementes, oferecer suporte para atuação de outras entidades	Oferecer condições de acolhimento, com segurança. Minimizar problemas imediatos e prementes, oferecer suporte para atuação de outras entidades
FOCO	Remoção de pessoas das áreas de risco e realocação, distribuição de suprimentos.	Estabelecimento de condições logísticas, de saúde e segurança adequadas.	Estabelecimento de condições logísticas, de saúde, apoio aos deslocados e segurança de forma adequada.

Fonte: Varella, Maciel Neto e Gonçalves (2013), adaptação nossa.

Do quadro acima, pode-se constatar as peculiaridades e especificidades para oferecer uma logística adequada às características da Operação Acolhida, com bases em três localidades (Manaus, Boa Vista e Pacaraima), com públicos fixos (agentes), variáveis (deslocados) e específicos (indígenas).

A cadeia de suprimento e apoio foi facilitada pela existência das organizações militares (OM) do Exército, nas três localidades, bases aéreas, em Boa Vista e Manaus; e uma pista de pouso no 3º PEF de Pacaraima. Isso permitiu o estabelecimento de uma rede “dual” de suprimento e transporte, sendo uma para as tarefas constitucionais regulares das (OM) e uma para as demandas da Acolhida, sem prejuízos significativos e que impactassem o mínimo possível, nas atividades regulares das tropas e das comunidades das cidades envolvidas.

Para que todas as ações tenham sucesso, os estudos de situação e planejamentos tornam-se fundamentais, aliada à execução coordenada e objetiva. Vale destacar que o posicionamento e o aporte das OM são definidos para o cumprimento das missões constitucionais de defesa. Com o acionamento da acolhida, esses aportes serviram para a manutenção das comunicações, ligações, suprimento e pronta-resposta, em caso de necessidade.

De acordo com Bremenkamp *et al.* (2019), para operações humanitárias:

O planejamento estratégico possui o foco de atuação da organização, com definições de natureza e tamanho da ajuda, localização de instalações e definição de infraestrutura organizacional. Pettit e Beresfod (2009) explicam que a existência desse fator é necessária para identificar ativos e avaliar os pontos fortes e fracos dos possíveis cenários de atuação. A logística e transporte refere-se ao planejamento de capacidades, fluxo de materiais, utilização de armazéns, utilização de modais e recursos disponíveis. Este fator também é essencial para todo o sistema de gerenciamento de emergências (ZHOU *et al.*, 2011; PETTIT; BERESFOD, 2009) (BREMENKAMP *et al.*, 2019).

Sendo assim, alguns critérios tornam-se fundamentais:

Quadro 11 – Critérios de medição e operações humanitárias e Operação Acolhida

<b>Critérios de Medição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Referências</b>	<b>Fator(es) crítico(s) associados</b>	<b>Operação Acolhida</b>
Nível de recursos necessários	Medir a eficiência dos apelos	Davidsson (2006)	Planejamento Estratégico Envolvimento/Mobilização	Estimativas. Dados médios de planejamento para operações militares. Doações e materiais de outras instituições
Custo de abastecimento	Manter controle sobre os custos	Schulz e Heigh (2009); Holguin-Veras <i>et al.</i> (2013)	Planejamento Estratégico Logística e transporte	Estimativas. Dados médios de planejamento para operações militares.
Custo de distribuição	Manter controle sobre os custos	Schulz e Heigh (2009); Holguin-Veras <i>et al.</i> (2013)	Planejamento Estratégico Logística e transporte	Estimativas. Dados médios de planejamento para operações militares.
Eficiência financeira	Manter-se fiel ao orçamento definido	Davidsson (2006); Garfi <i>et al.</i> (2009)	Planejamento Estratégico	Manutenção dos critérios de aquisições das FFAA e definidos nas normas orçamentárias
Nível de segurança e abrigo	Propiciar dignidade à população afetada	Everett e Friesen (2012)	Atuação do governo	Critérios estabelecidos em coordenação com as agências e responsáveis pelos abrigos
Fornecimento de itens básicos	Medir o alcance da ajuda	Gralla (2012)	Logística e Transporte Integração da cadeia	Fluxo de doações e itens fornecidos por agências envolvidas
Elaboração de relatórios a tempo	Incentivar a elaboração de relatórios como prática comum	Schulz e Heigh (2009)	Aprendizado e Melhoria Contínua Gestão da Informação e Comunicação	Diário
Tempo de resposta	Reduzir tempo de resposta e número de vítimas	Van Wassenhove (2006); Schulz e Heigh (2009)	Planejamento Estratégico Aprendizado e Melhoria Contínua	Imediato
Gestão do serviço de voluntários	Definir número adequado para cada situação e condições de	Falasca e Zobel (2012)	Preparação e Treinamento Envolvimento/Mobilização	Atribuição das agências

<b>Crítérios de Medição</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Referências</b>	<b>Fator(es) crítico(s) associados</b>	<b>Operação Acolhida</b>
	atuação			
<i>Leadtime</i> entre doação e entrega	Reduzir o tempo de entrega	Davidsson (2006); Gralla (2012)	Logística e Transporte Aprendizado e Melhoria Contínua	Estabelecimento de Prioridade Reuniões de Coordenação C <sup>3</sup> M
Giro de Estoque	Controlar a utilização de estoque e produtos	Schulz e Heigh (2009)	Integração da cadeia Gestão da informação e comunicação Logística e Transporte	Gestão Coordenação C <sup>3</sup> M
Disponibilidade de Recursos Adequados	Avaliar a mobilidade de recursos materiais e capacitação da equipe	Van Wassenhove (2006); Gralla (2012)	Logística e Transporte Gestão de recursos humanos	Gestão Coordenação C <sup>3</sup> M
Condição de infraestrutura de comunicação	Avaliar a capacidade de manter a comunicação de qualidade	Van Wassenhove (2006); Kovacs e Spens (2009)	Gestão da informação e comunicação Utilização de tecnologias modernas Coordenação estruturada	Gestão Reuniões de Coordenação C <sup>3</sup> M

Fonte: (BREMENKAMP *et al.*, 2019), adaptação nossa.

Do quadro acima, é possível verificar características das ações interagências, como as decisões em coordenação civil-militar (C<sup>3</sup>M). Nas bases de Boa Vista e Pacaraima, as decisões sobre o andamento e coordenações das atividades são realizadas em reuniões C<sup>3</sup>M, registradas em ata, para dar transparência e reforçar o espaço humanitário local, além de estabelecer prioridades, em conjunto, coordenadas pelos escalões superiores, por meio de videoconferências, aumentando a coordenação e o controle nas atividades de rotina e no gerenciamento de crises.

Ao falar de Logística Humanitária, é importante destacar o chamado Espaço Humanitário, normalmente representado por um triângulo, onde os vértices compõem os princípios fundamentais que regem o humanitarismo: humanidade, neutralidade e imparcialidade [...] é crucial para a eficácia e velocidade da resposta a fim de assegurar a continuidade de serviços essenciais: saúde e medicamentos, alimentação e água, energia, comunicações, transporte e segurança. A continuidade destes serviços permite diminuir os riscos à saúde, vida humana, segurança pública e à economia – garantindo, portanto, a operação contínua das funções críticas dos Governos (NEGREIROS; PAIXÃO; RIBEIRO, 2021).

A coordenação com o Comando Operacional é realizada, sempre que as propostas envolvem mudanças em algum planejamento. Segundo Cruz (2019):

As principais funções dos C<sup>3</sup>M são: estabelecer pontos de contato, entre civis e militares; facilitar o intercâmbio de informações; aconselhar sobre a disponibilidade e a capacidade dos militares apoiarem as organizações civis; e fortalecer a legitimidade das forças militares perante as autoridades civis e a população local. Tais funções vêm sendo exercidas, de maneira exemplar, pelo componente militar brasileiro na Operação Acolhida. A realização de reuniões quinzenais, com representantes de mais de uma centena de organizações civis, mostra-se de grande relevância para o sucesso da operação, no ordenamento da fronteira, no abrigamento e na interiorização dos imigrantes (CRUZ, 2019).

Constata-se, nesta seção, que a formulação de uma resposta às crises migratórias, como a venezuelana, envolve diversas áreas do conhecimento e possuem métodos de resposta que ofereceram uma resposta apropriada, mas aquém da demanda, por ainda existirem pessoas desassistidas, em alguma de suas necessidades, das que devem ser providas pelo Estado. Essas deficiências são monitoradas, como o número de moradores de rua, para, dentro de um planejamento cíclico e em constante aperfeiçoamento, prever e prover respostas satisfatórias, no menor tempo possível.

Na fronteira com a Venezuela o formato de resposta adotado foi estruturado em uma operação logística-humanitária, adaptada para as realidades da Amazônia brasileira, seguindo experiências recentes do COLOG e intensificando a fiscalização na fronteira, por meio de operações interagências já consolidadas, como a Operação Controle e passando a contar com centros de operações do MJC.

O Brasil, desde 2018, realiza ações concretas para assegurar a proteção e garantia de direitos fundamentais aos deslocados e às populações fronteiriças. Para que isso possa ser realizado, é necessária a montagem de um efetivo misto, entre público civil e militar, em diversas esferas do Estado (federal, estadual e municipal) e não-estatais. A coordenação operacional ficou a encargo do EB, que tem utilizado suas doutrinas e capacidades, aliadas as C<sup>3</sup>M, para consubstanciar as respostas, de forma colegiada e seguindo prioridades estabelecidas, pelos responsáveis em tomar as decisões, como previsto nas normas do MD (BRASIL, 2017).

Após seu início e seguidos os ritos legais para o emprego das FFAA, novos conhecimentos têm sido gerados e compartilhados, principalmente na identificação de crimes como o tráfico de pessoas, enfatizado pela DPU e propagado aos envolvidos, assim como a formulação de Manuais de Campanha, no caso do EB, voltados a assuntos civis, como o EB70-MC-10.251, Manual de Campanha:

Assuntos Cíveis, do COTER, de 2021. Esse manual traz diversos conceitos e orientações nas ações em assuntos cíveis e as dimensões do ambiente operacional (2.3), onde destaca-se que:

2.3.1 O ambiente operacional é o conjunto de condições e de circunstâncias que afetam o espaço onde atuam as forças militares e que interferem na forma como são empregadas, sendo caracterizado pelas dimensões física, humana e informacional, que devem ser igualmente consideradas.

2.3.2 No que se refere à dimensão física, os elementos da Força Terrestre (F Ter) devem ser aptos para operar em áreas estratégicas previamente definidas como prioritárias, dentro ou fora do território nacional.

2.3.3 A dimensão humana abrange os fatores psicossociais, políticos e econômicos da população local, assim como suas estruturas, seus comportamentos e interesses.

2.3.4 A dimensão informacional abrange os sistemas utilizados para obter, produzir, difundir e atuar sobre a informação. Reveste-se de destacada importância, uma vez que as mudanças sociais estão alicerçadas na elevada capacidade de transmissão, acesso e compartilhamento da informação [...].

[...] 2.3.10 Uma das capacidades que as tropas devem possuir é a de proteção de cíveis. Nesse contexto, há uma clara interseção entre as dimensões física, humana e informacional. Tal interseção é estabelecida pelas ações para proteção física dos não combatentes e de instalações cíveis; para garantia das necessidades e serviços essenciais à população; e para garantia de um ambiente seguro e estável. Assim, os assuntos cíveis possuem papel relevante no planejamento e na condução das diversas atividades que permitem o desenvolvimento dessa capacidade (BRASIL, 2021).

No primeiro relatório da Operação Acolhida, foi enfatizado o efetivo de cíveis e militares, trabalhando em Pacaraima:

39 servidores da Polícia Federal; 113 militares; 4 servidores da Receita Federal; 17 profissionais de saúde (10 médicos, 1 enfermeiro e 6 técnicos de enfermagem); 6 profissionais para imunização; 1 diplomata Ministro lotado em Roraima; 6 profissionais para atendimento socioassistencial (em contratação pelo MDS); 15 profissionais do Alto Comissariado da ONU para Refugiados – ACNUR; 5 profissionais da Organização das Nações Unidas para as Migrações – OIM; e 1 profissional do Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA (BRASIL, 2018).

Com dados de abril de 2022, da Operação Acolhida, em Boa Vista existem: 486 militares e 105 cíveis; em Pacaraima: 113 militares e 33 cíveis; em Manaus: 78 militares e 25 cíveis. Quanto às agências, contratados para a segurança dos abrigos, profissionais de saúde e OSP há uma estimativa de 274 integrantes, variando conforme os recursos disponíveis, distribuídos nessas localidades.

Conclui-se que o planejamento estratégico, conjunto e (ou) combinado, como preconizado pela Doutrina de Operações Conjuntas, do Em Cj das FFAA (BRASIL,

2020) e compartilhado, por intermédio de centros de cooperação civil-militar (C<sup>3</sup>M) atuantes, como na Operação Acolhida, tem gerado um processo de aprimoramento contínuo na gerência das atividades ligadas às questões securitárias e de garantia de direitos aos refugiados e migrantes, principalmente na fronteira, por suas peculiaridades e singularidades, assim como a gerências dos recursos para esses fins, de forma transparente e judiciosa. No sexto relatório geral da operação é possível verificar o montante de recursos do ACNUR utilizados, até dezembro de 2021.

#### 7.5.5 Recursos empenhados (incluindo dos ministérios que compõem esta instância)

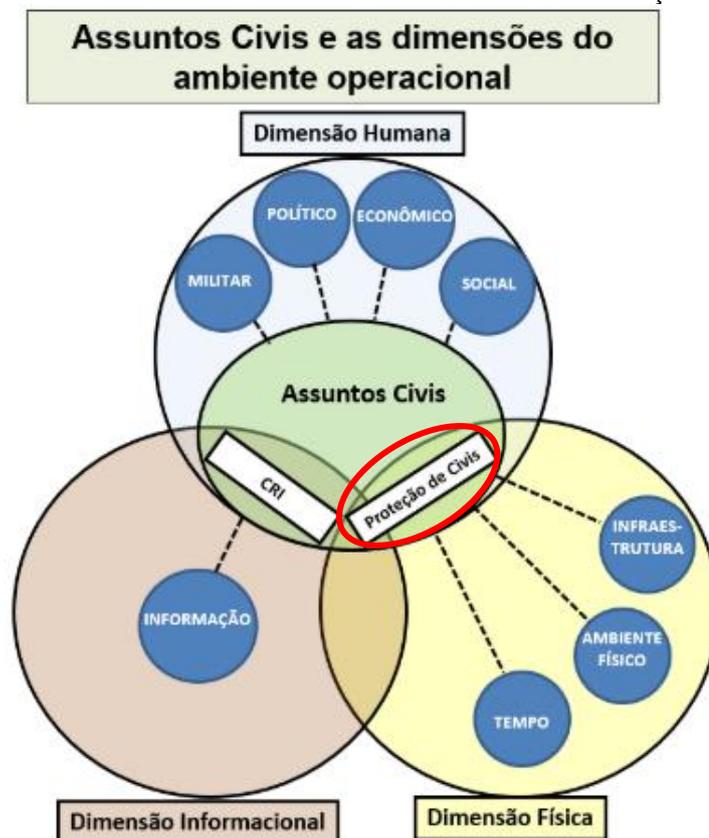
Importante mencionar que, desde o início da Operação Acolhida (2018), a contribuição do ACNUR Brasil foi de, ao menos, USD 98.469,325 (cerca de BRL 511.985,095 milhões). Deste valor, as ações diretamente relacionadas à Operação Acolhida, incluindo medidas de combate ao COVID-19, somam ao menos USD 84.136,683 milhões (BRL 439.545,037 milhões). Apenas com relação ao ano de 2021, foram investidos, pelo ACNUR, ao menos USD 20.101,469 (BRL 104.929,668 milhões), com ações diretamente relacionadas à Operação Acolhida. Por fim, em termos de recursos a serem implementados no ano 2022, o ACNUR Brasil investirá, ao menos, USD 17.494,697 (BRL 99.159,942 milhões) em território nacional. Deste valor, as ações diretamente relacionadas à Operação Acolhida, incluindo medidas de combate ao COVID-19, somam ao menos USD 13.995,757 milhões (BRL 79.327,954 milhões) (BRASIL, 2021).

Apesar do aporte financeiro e das cooperações formadas, ainda existem oportunidades de melhoria, principalmente na envergadura e oferta de apoio local, que são afetadas por algumas variáveis, já tratadas, como: os governos (federal, estadual e municipal), outras ONG, agências de ajuda, os militares, os prestadores de serviços logísticos e os doadores, que formam, juntos, um rede de abastecimento de ajuda humanitária que, no caso da Operação Acolhida, abrange todos os entes, no país e no exterior, por representar anseios e exigências, em dispositivos legais, que os abrangem.

A abordagem do tema da atenção aos refugiados e deslocados, nas doutrinas do Ministério da Defesa e das Forças Singulares (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira), assim como a inserção desses tópicos, nos recentes manuais de campanha das FFAA, como no Manual de Campanha Assuntos Cíveis, do EB, de 2021. O manual, revela a importância do tema das migrações e da manutenção da soberania para a pasta de defesa, além de traçar linhas gerais de planejamento de emprego das FFAA e demais representantes da

nação, quando em situações nas quais essa operação conjunta se torne necessária. Merece destaque, nos conteúdos de manual, o tópico dos assuntos civis, nas dimensões do ambiente operacional que, no caso das cidades de Pacaraima, Boa Vista e Manaus é fortemente influenciada pela assistência aos deslocados e pela manutenção das condições de vida e continuidade de serviços à população local. Só assim é possível manter a localidade e a região seguras e estáveis. Essas condições permitem a ação das diversas pastas e agências envolvidas.

Figura 47 - Assuntos civis atuando nas três dimensões do ambiente operacional e nas capacidades relacionadas à informação



Fonte: Manual de Campanha Assuntos Civis (BRASIL, 2021), extraído pelo autor; grifo nosso e grifado pelo autor.

Na figura acima, verifica-se a convergência dos assuntos civis, nas dimensões informacional, física e humana. A proteção dos civis depende do tempo, da infraestrutura e do ambiente físico. No atual curso da Operação Acolhida, onde esses fatores já estão relativamente consolidados, assim como a estabilidade dos demais fatores de influência (militar, político, econômico e social), pode-se inferir que as demais dimensões podem ser reestudadas e redimensionadas, passando a uma fase em que ocorra a redução dos componentes: militar, político, econômico e social;

passando à um estado de prontidão, caso novas crises, com caráter emergencial se concretizarem, fazendo um pêndulo entre uma resposta “mais securitária” ou “humanitária”. O acompanhamento da dimensão informacional é fator preponderante para o estabelecimento de um aparato mais adequado às situações enfrentadas, se mais securitário ou humanitário.

## 5 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Operação Acolhida é um marco na história migratória brasileira. Nas diversas ações que envolvem as migrações e as fronteiras, como na crise migratória venezuelana, surgem ambientes operacionais multidimensionais, complexos, diversos e difusos, como os de Pacaraima, Boa Vista e, posteriormente, em Manaus.

O arco norte traz maiores dificuldades e desdobramentos, principalmente estratégicos, geopolíticos e financeiros para a execução de cooperações civis-militares, pelas distâncias e “importâncias”. Os entendimentos históricos e atuais da fronteira, conforme a situação, entram em choque, diante das ações do Estado, nas situações que envolvem os temas e suas consequências, principalmente nas relações de defesa e no cumprimento do arcabouço jurídico nacional e internacional.

No caso brasileiro, foram empregados militares das FFAA e civis, em ritmo de trabalho intensivo, para “operacionalizar” os eixos da Operação Acolhida, vivificando a fronteira e somando capacidades, com objetivos amplos. Dentre eles, um se sobressai: cumprir as normas que regulam a migração e o refúgio, no Brasil. Essas pessoas, em maioria, deixaram suas famílias para trabalhar em prol dos deslocados venezuelanos, que tentavam entrar no país, de alguma forma, mesmo sendo o Brasil um destino “não natural” ou menos cobiçado, se comparados aos países vizinhos de língua espanhola e os do Caribe, pela projeção natural da Venezuela para a América Central.

Diante da crise humanitária na região mais setentrional do país, foi criada, então, uma Força Tarefa Logística “e” Humanitária, para apoiar o acolhimento dos deslocados, independentemente de suas motivações, pela ampliação da “Nova Lei de Migração”, na fronteira com a Venezuela. No contexto das ações principais da operação, é possível verificar suas essências de defesa/segurança e humanitária, apoiadas por um aporte logístico, com duplo esforço e robusto, sendo um voltado à sustentação das funções logísticas necessárias para o suporte às pessoas e meios empregados na acolhida (civis e militares envolvidos na operação); e outro voltado aos deslocados, provendo uma rede humanitária em condições de sustentar as demandas que surgiam, com suas limitações, em virtude das próprias condições locais e da necessidade do estabelecimento de um “Espaço de Acolhimento Migratório”, muito próximos aos estabelecidos em OPs.

Assim, o estudo buscou identificar e descrever as dimensões da Operação Acolhida. Essa composição (civil-militar) gerencia, desde 2018, o fluxo de

deslocados da Venezuela. A continuidade de esforços, em prol dos deslocados, demonstra a capacidade das instituições e órgãos, situados no Brasil, de se manterem efetivos<sup>39</sup>, em suas tarefas. O engajamento em uma operação, com essa envergadura notória, por sua importância e relevância, para a história do país, ficaram ao encargo do Ministério da Defesa, por delegação da Casa Civil, com a participação de vários órgãos e sob forte acompanhamento informacional, nacional e internacional, o que transformou o caso em uma experiência relevante ao autor.

Para essa delimitação, é necessário avocar a Política Nacional de Defesa, em seus Objetivos Nacionais de Defesa (OND), assim como as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) empregadas, por serem o cerne dos anseios da nação, na questão da condução da pauta de defesa/segurança do Estado, no direcionamento dos esforços das FFAA; e das legislações de Direitos Humanos, que norteiam o tema das migrações e da cidadania, para aglutinar as considerações do autor. Vale destacar que os maiores aportes estruturais da operação eram as áreas e instalações pertencentes às Organizações Militares envolvidas na operação, subordinadas à 1ª Bda Inf SI, que colaboram com estruturas de suporte, ligação e comunicações, como aeródromos, depósitos, viaturas, pessoal, dentre outros meios, além do emprego de pessoal em tarefas secundárias.

Na questão da garantia dos direitos individuais aos migrantes e refugiados venezuelanos, o caso brasileiro revela inconsistências jurídicas, interpretações dúbias e lentidão administrativa. Desde 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), tem norteado as normas dos Estados signatários, nas questões humanitárias, como a CF/88, em seu Art. 5º. A CF 88 prevê que:

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

Como tratado nos capítulos anteriores, a “Nova Lei de Migração” brasileira prevê e ratifica inúmeras premissas e direitos aos migrantes. Já a legislação dos refugiados (de 1997) possui algumas questões consideradas obsoletas, pois permitem ampla interpretação e questionamentos, mas tem sido amplamente

---

<sup>39</sup> Pelo conceito do emprego militar, é a capacidade de manter a eficácia, ao longo do tempo.

difundida e compõe material em cursos, incluindo plataformas de ensino a distância, como o da DPU.

No curso do pico da migração venezuelana, a promulgação da nova lei de migração, em um momento delicado na política brasileira, causou impactos na entrada de venezuelanos em Roraima. Apesar das medidas governamentais para a difusão do conhecimento do novo dispositivo legal e das capacitações realizadas para disseminá-la, os venezuelanos optaram por formas de entrada no país que não refletiam, necessariamente, suas reais intenções. Isso fica mais claro quando, apesar da estrutura montada na fronteira, havia a incógnita do retorno à Venezuela (nação de origem). Essa situação gerou fatores de decisão para buscar soluções imediatas às suas necessidades.

Em síntese, o momento de criação da Operação Acolhida foi envolto por uma série de questões que corroboraram para a insolubilidade de questões migratórias, a curto prazo. Apesar do aparato estatal brasileiro possuir as condições e querer cumprir o que as normas brasileiras e internacionais previam, à época, as levadas de migrantes, indígenas ou não indígenas, não tinham informações ou capacidade suficiente para ultrapassar o processo de controle migratório, em condições favoráveis, sem orientações individualizadas e específicas, na fronteira de Roraima.

Verifica-se que as ações desencadeadas, após o estado de Roraima, gestor da crise, extrapolar suas capacidades, seguiram uma linha de planejamento emergencial, em ambiente interagências, seguindo legados intangíveis dos grandes eventos e da AMAZONLOG, empregando militares experientes e conhecedores das principais premissas das missões de paz, que em uma primeira resposta, atenderam às situações logísticas complexas e de pronta-resposta, necessárias às situações de crise humanitária.

Passados os principais obstáculos de implantação da operação e a contenção dos problemas locais mais expoentes, os erros e acertos emergem e servem como propulsores para novas iniciativas e possibilidades, em âmbito nacional, para uma melhor integração dos venezuelanos, na sociedade brasileira e para futuros desafios migratórios. Nos relatórios da Operação Acolhida as muitas “oportunidades” de melhoria e de integração dos deslocados reforçam a máxima de aprimoramento constante e de reconhecimento das falhas, que são analisadas por comitês e subcomitês, formados por pessoas aptas às decisões mais direcionadas aos interesses nacionais e dos migrantes/refugiados.

Verifica-se, ainda, que o emprego prolongado das FFAA, após passado o “momento de crise” ou “emergencial”, gera especulações e questionamentos. Quanto ao emprego do EB, principal FFAA na Operação Acolhida, Franchi (2019) reforça um ponto importante:

Com certeza, o Exército Brasileiro estará presente, contribuindo na construção de soluções que o país postular. Entretanto, as Forças Armadas têm como atividade-fim a defesa da Pátria (art. 142 Cf. 1988) e será preciso pensar o que é melhor para o país. Continuar a empregar as FFAA neste tipo de ação ou estruturar e capacitar outras instituições públicas federais ou estaduais para gerirem a assistência aos deslocados? Será que não é o momento de o governo federal começar a planejar uma saída das Forças Armadas como protagonistas desta ação? Ou, caso a decisão seja pela continuidade delas na missão, como fazer para que isso não prejudique sua missão principal de vigilância de nossas fronteiras em todo o território nacional? (FRANCHI, 2019).

É possível identificar, no caso brasileiro, a carência da criação de uma instituição federal de migração e refúgio. Seria recomendável que essa “agência”, fosse autônoma e capaz de assessorar e construir, democraticamente, soluções sustentáveis e viáveis, seguindo as políticas e estruturas, regionais e locais legais, sobre migração e refúgio. Caberia, ainda, a essa agência o estudo das relações entre as cidades gêmeas regionais, espalhadas pelas fronteiras, com o auxílio dos centros acadêmicos de referência em migrações do país, como os de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Essa agência contaria com a participação de civis e militares, formando C<sup>3</sup>M, aliados aos NURIN, já estruturados e operantes, condensando, assim, os interesses da nação, quanto à soberania, segurança e defesa (seguindo os OND e CND).

As ações realizadas pelos entes envolvidos, na Operação Acolhida, propiciam condições para a garantia dos direitos previstos à população migrante e refugiada, seguindo a tríade: humanidade, neutralidade e imparcialidade; fundamental nas operações humanitárias; e possibilitam a delegação da questão logística às empresas civis nacionais, capacitando-as à futuras mobilizações (de emprego dual), nas regiões de fronteira ou usando outros modais. Essa expertise e aporte logístico (modular) pode servir para o apoio em operações no exterior, como em missões de paz, em que o Brasil for partícipe ou em outras regiões do país, onde as estruturas locais não sejam suficientes ou adequadas.

A recente formulação de documentos tratando de assuntos civis, nas operações, diante de sua importância nos ambientes operacionais modernos e

multidimensionais, teve grande ligação ou aproximação com as ações realizadas na crise migratória venezuelana, reforçando a necessidade da união de esforços entre civis e militares, na obtenção dos objetivos nacionais comuns e seguindo os arranjos internacionais que o Brasil participa ou é signatário.

Por fim, verifica-se que a soberania e a cidadania são princípios/fundamentos indissolúveis do Art. 1º, de nossa Constituição Federal, e devem caminhar juntos. Esse arranjo seria o grande norteador do proposto(a) órgão ou agência migratório(a), na integração de migrantes e, principalmente, os refugiados, à nossa sociedade, por meio de ações concretas, que hoje vêm sendo viabilizadas por agências da ONU e instituições de ensino superior. É mister reconhecer a importância do trabalho e das iniciativas acadêmicas nacionais e os esforços locais, no estudo e nas ações relacionadas às migrações. Essas instituições e esforços, mesmo com a criação de uma agência nacional, continuariam alimentando a governança migratória, por meio de certificações dos estados e municípios “mais favoráveis” à integração daquela pessoa deslocada, com suas especificidades, permitindo, assim, uma solução mais duradoura e tão almejada pelos refugiados, migrantes e apátridas, que enfrentam enormes desafios, para buscar uma vida melhor e fugir de ameaças. Sendo assim, o estudo de caso não esgota o assunto e apenas expõe pontos focais de uma pesquisa que pode ser continuada e aprimorada.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, G. de S. **Perspectiva da segurança comum para a América do Sul**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5901/1/60900733.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- ACNUR. **Balanco de Interiorização**: outubro e novembro 2020. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/12/Balanco-interiorizacao-ACNUR-Outubro-Novembro.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.
- ACNUR. **Conheça os abrigos que acolhem refugiados e migrantes em Roraima**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- ACNUR; OIM. **O que é a Plataforma R4V e o RMRP 2021 ?**. [S. l.], 2021. Disponível em: [https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-07/O que é R4V-2021\\_0.pdf](https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-07/O%20que%20%C3%A9%20R4V-2021_0.pdf). Acesso em: 25 mar. 2022.
- ACNUR; OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Perfil dos abrigos da Operação Acolhida**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTRhOWVIOTgtYTk2MS00YmY3LWWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>. Acesso em: 14 mar. 2021.
- ACNUR; ROSA, M. **Os Warao no Brasil**: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes ACNUR Brasil. Brasília: ACNUR, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.
- ADJUTO, G. Terremoto que matou 300 mil no Haiti faz 10 anos. **Agência Brasil**, Brasília, 12 jan. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/terremoto-que-matou-300-mil-no-haiti-faz-10-anos>. Acesso em: 25 jul. 2021.
- ALÉM de aviões de treinamento, a Venezuela pretende produzir drones de combate. *Revista Força Aérea*, Rio de Janeiro, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://forcaarea.com.br/alem-de-avioes-de-treinamento-a-venezuela-pretende-produzir-drones-de-combate/>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- ALESSI, G. Venezuelanos ganham força e cargos-chave no PCC em Roraima após 'batismo' feito por liderança nacional. **El País**, [s. l.], p. 3–9, 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-07/venezuelanos-ganham-forca-e-cargos-chave-no-pcc-em-roraima-apos-batismo-feito-por-lideranca-nacional.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ALMEIDA, D. H.; DINIS, G. M. **Relatório situacional Brasil tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos**. Vienna: UNODC, 2021. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_TIP/Publicacoes/Relatorio\\_Situacional\\_Brasil\\_T4T.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/Relatorio_Situacional_Brasil_T4T.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

ALVES, D. B. **A atuação do Exército Brasileiro na crise de refugiados venezuelanos**. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola Marechal Castello Branco, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/5981>. Acesso em: 12 mar. 2021.

ALVIM, M. A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela. **BBC News Brasil**, São Paulo, 20 ago. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45242682>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ANDRADE, I. de O.; HAMANN, E. P.; SOARES, M. A. **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para discussão, 2442). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td\\_2442.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf). Acesso em: 10 fev. 2022.

ARTURI, C. S. **Políticas de defesa, inteligência e segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

BETTS, A.; COLLIER, P. **Refuge**: transforming a broken refugee system. [S. l.: s. n.], 2017.

BONILLA, A.; ÀLVAREZ, I. **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo**: CELAC e Iberoamérica. San José: FLACSO, 2013.

BRÁS, M. A. de L. **A logística militar e o serviço de intendência: uma análise do Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3394/DISSERTACAO\\_MARCIO\\_BRAZ.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3394/DISSERTACAO_MARCIO_BRAZ.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Portaria n. 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014>. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. **Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/arquivos/ppif.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Acolhida**: base legal. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **6º relatório geral da Operação Acolhida**: Jul/Dez 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/relatorio-2o-semester-2021-final-1.pdf/view>. Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Ata da 1ª Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial para Acolhimento a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Decorrente de Fluxo Migratório Provocado por Crise Humanitária**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/arquivos-das-atas-cfae/anexo\\_2488497\\_ata\\_1a\\_reuniao\\_cfae.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/arquivos-das-atas-cfae/anexo_2488497_ata_1a_reuniao_cfae.pdf). Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Primeiro relatório geral da Operação Acolhida**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/>. Acesso em: 6 mar. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Centro de Operações de Paz apoia o preparo do 13º Contingente da Operação Acolhida**. Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/znUQcGfQ6N3x/content/id/14889183](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/znUQcGfQ6N3x/content/id/14889183). Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Embraer e Exército Brasileiro assinam ontrato para fase dois do Projeto Sisfron**. Brasília, 2022. Disponível em: [http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset\\_publisher/hoIDRjqEtU1g/content/embraer-e-exercito-brasileiro-assinam-contrato-para-fase-dois-do-projeto-sisfron](http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/hoIDRjqEtU1g/content/embraer-e-exercito-brasileiro-assinam-contrato-para-fase-dois-do-projeto-sisfron). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Organograma do Exército**. Brasília, 2022. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/organograma/organograma\\_exercito.php](http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/organograma/organograma_exercito.php). Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Pesquisa aponta as Forças Armadas no topo do nível de confiança no país**: o exército. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.eb.mil.br>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Concepção de preparo e emprego da força terrestre**. Brasília: Exército Brasileiro, 2019.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Manual de campanha**: assuntos civis. Portaria - COTER/C Ex N° 035, DE 28 DE ABRIL DE 2021 Aprova o Manual de Campanha EB70- MC-10.251 Assuntos Civis, 1ª Edição, 2021, e dá outras providências. Brasil: COTER. Manual de Campanha: Assuntos Civis, 2021., 2021. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9118/1/EB70-MC-10.251\\_-\\_Assuntos\\_Civis.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9118/1/EB70-MC-10.251_-_Assuntos_Civis.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Logístico. **Relatório da Operação Amazônia**

**Logística:** AMAZONLOG 17. Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/1042>. Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. Departamento de Educação e Cultura. **Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida:** enfoque na organização e no funcionamento das estruturas montadas para atender os imigrantes: (compêndio). Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4929>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. Escritório de Projetos. **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras.** Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Constituição Federal do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC114.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC114.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Operação Acolhida.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **República Bolivariana da Venezuela:** relações. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/república-bolivariana-da-venezuela>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Tropas de paz das Forças Armadas passam por inspeção da ONU.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/07/tropas-de-paz-das-forcas-armadas-passam-por-inspecao-da-onu>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Ministério da Justiça e Cidadania esclarece principais dúvidas sobre refúgio, asilo político e visto humanitário.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjc-esclarece-principais-duvidas-sobre-refugio-asilo-politico-e-visto-humanitario>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Ações da Operação Acolhida continuam com 13º contingente militar.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/acoes-da-operacao-acolhida-continuam-com-13o-contingente-militar>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Operações Conjuntas.** Aprova a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2 (2ª Edição/2020).

Brasília, 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa**. Dispõe sobre a “Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04”. 2. ed. Brasília, 2007. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/135/1/MD51\\_M04.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/135/1/MD51_M04.pdf).

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/estrategia-nacional-de-defesa-pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf). Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de operações interagências do Ministério da Defesa**. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a\\_ma\\_12a\\_opa\\_interagencia\\_2a\\_ed\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagencia_2a_ed_2017.pdf). Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **ONU considera exemplar atuação humanitária das Forças Armadas na Operação Acolhida**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/onu-considera-exemplar-atuacao-humanitaria-das-forcas-armadas-na-operacao-acolhida>. Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 1.772, de 4 de abril de 2022 - Operação Controle. O Ministro de Estado da Defesa, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal, em consonância com o contido no parágrafo único do art. 16 e no art. 16-A da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, e de acordo com o que consta do Processo nº 60240.000137/2022-87, resolve: Aprovar a Diretriz Ministerial nº 2/2022, que regula o emprego das Forças Armadas na Operação Controle, na forma do anexo a esta Portaria. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 67, seção 1, 7 abr. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-1.772-de-4-de-abril-de-2022-391556805>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte: Defesa**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy\\_of\\_programa-calha-norte/programa-calha-norte](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte). Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Terceiro relatório geral do Comitê Federal de Assistência Emergencial 2020**. Boa Vista, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das forças armadas**. Brasília, 2015. p. 292. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35\\_G01.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf). Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Obter autorização de residência**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-autorizacao-de-residencia-e-carteira-de-registro-migratorio>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Solicitar refúgio pela primeira vez no Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-refugio>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; FUNAI. **Mapa de terras indígenas do Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: [http://mapas2.funai.gov.br/portal\\_mapas/pdf/brasil\\_indigena\\_11\\_2021.pdf](http://mapas2.funai.gov.br/portal_mapas/pdf/brasil_indigena_11_2021.pdf). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 10.917, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília, 2021. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1347329869/decreto-10917-21>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n° 3.213, de 19 de outubro de 1999**. Dispõe sobre as áreas de jurisdição dos Comandos Militares de Área e das Regiões Militares no Exército Brasileiro, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3213.htm). Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Nova lei de migração é sancionada com vetos**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Sentença de impeachment de Dilma Rousseff**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Subcomitê Federal para Interiorização. **Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: guia de deslocamento: estratégia de interiorização: 2021**.

Brasília: OIM, 2021. Disponível em: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/GUIA DE INTERIORIZAÇÃO-arquivo-final-grafica-16042021-r4v.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASILEIROS queimam acampamentos e agridem venezuelanos em Roraima. **Veja**, São Paulo, 18 ago. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/brasileiros-queimam-acampamentos-e-agridem-venezuelanos-em-roraima/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BREMENKAMP, L. H. *et al.* Fatores críticos de sucesso e critérios de medição de desempenho de organizações humanitárias. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 39., 2019, Santos. **Trabalhos apresentados [...]**. Santos, 2019. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_STO\\_291\\_1647\\_37366.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_291_1647_37366.pdf). Acesso em: 16 nov. 2021.

BRITO, D.; CAMARGO, M. Ambiente é recriado para imigrantes da etnia Warao da Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, 24 ago. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-08/ambiente-e-recriado-para-imigrantes-da-etnia-warao-da-venezuela>. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRUMAT, L.; ACOSTA, D.; VERA ESPINOZA, M. Gobernanza migratória en América del Sur: ¿hacia una nueva oleada restritiva?. *In: REVELEZ, L. B.; LUZURIAGA, W. F. (Ed.). Anuário política internacional & política exterior 2017-2018*. Montevideo: Tradinco, 2018. p. 205–212. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/63726>. Acesso em: 11 mar. 2022.

CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. *E-book*. Disponível em: <https://globalizacoeintegracaoregionalufabc.files.wordpress.com/2014/10/castells-m-a-sociedade-em-rede.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2022.

CAVALCANTI, L. *et al.* **Imigração e refúgio no Brasil**: a inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Relatório anual 2019. Resumo executivo. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 7 jul. 2021.

CCOPAB. **CCOPAB e REBRAPAZ realizam reconhecimento na Força Tarefa Logística Humanitária (Operação ACOLHIDA)**. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/152-2021/1236-ccopab-e-rebrapaz-realizam-reconhecimento-na-forca-tarefa-logistica-humanitaria-operacao-acolhida>. Acesso em: 4 abr. 2022.

CELE, C. S. *et al.* Examinando as operações militares russas e chinesas na Venezuela. **Diálogo**, [s. l.], p. 2–5, 2022. Disponível em: [https://dialogo-americas.com/articles/examining-russian-and-chinese-military-operations-in-venezuela/#.YggieN\\_MLIU](https://dialogo-americas.com/articles/examining-russian-and-chinese-military-operations-in-venezuela/#.YggieN_MLIU). Acesso em: 30 mar. 2022.

CLAUSEWITZ, C. von. **Vom Krieg**. Hinterlassenes Werk des Generals. Berlin, 1883.

CNDH. **Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no**

**Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, no mês de janeiro de 2018** Conselho Nacional Dos Direitos Humanos. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-%0Anacional-de-direitos-humanos-cndh>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CRUZ, M. V. da. A importância da coordenação civil-militar na proteção de civis em operações de paz. **Doutrina Militar Terrestre**, [s. l.], p. 30–41, abr./jun. 2019.

CUNHA, C. L. M. **Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. p. 216. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product\\_id=406](http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=406). Acesso em: 17 set. 2021.

D'ARAUJO, M. C. **Getúlio Vargas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

DAVIS, N. Y.; WMYSS, G.; CASSIDY, K. **Bordering**. Cambridge; Medford: CPI Group, 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (Brasil). **Guia prático: Grupo de Trabalho de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas da Defensoria Pública da União**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf\\_noticias/2019/Guia\\_GT\\_Assistencia\\_trafico\\_o\\_pessoas.pdf](https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2019/Guia_GT_Assistencia_trafico_o_pessoas.pdf). Acesso em: 27 jan. 2022.

DUARTE, É. E. **Estudos estratégicos**. Curitiba: InterSaberes, 2020.

DURAND, J.; LUSSI, C. **Metodologia e teorias no estudo das migrações**. Jundiaí: Paco, 2014.

EDWARDS, A. **Refugiado ou migrante?: o ACNUR incentiva a usar o termo correto**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>. Acesso em: 4 jan. 2022.

ENETERIO, H. S.; ENETERIO, N. G. da P.; SILVA, A. M. da. O paradigma da atuação dos militares nas questões de migração forçada: um olhar interdisciplinar entre a Política e a Psicologia. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [s. l.], v. 27, n. 55, p. 131–147, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/NQ9TfsNx7g8GqVCKgb5wCsk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 3 mar. 2022.

ESTARQUE, M. Venezuelanas se prostituem no Brasil para comprar comida. **DW**, [s. l.], 12 dez. 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/venezuelanas-se-prostituem-no-brasil-para-comprar-comida/a-36708134>. Acesso em: 6 abr. 2022.

FALLER, C. S. **Estratégia do Comando Sul dos Estados Unidos**: “promessa duradoura para as Américas”. [S. l.], 2019. Disponível em: [https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC Strategy 2 Pages POR - FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-597](https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC%20Strategy%20Pages%20POR-FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-597). Acesso em: 4 abr. 2022.

FIGUEREDO, L. O.; ZANELATTO, J. H. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 39, n. 1, p. 77, 2017. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/31426>. Acesso em: 7 mar. 2022.

FMHI. **Missão roraima humanitária**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.missoeshumanitarias.org/missao-roraima/>. Acesso em: 4 abr. 2022.

FRANÇA, R. A.; RAMOS, W. M.; MONTAGNER, M. I. Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 89–106, 2019.

FRANCHI, T. **Operação Acolhida**: uma ação essencial em Roraima. Brasília, 2019. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/operacao-acolhida-uma-acao-essencial-em-roraima.html>. Acesso em: 27 mar. 2022.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. Utilizando estudo de caso como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lageado, v. 18, n. 2, p. 7–22, 2011. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/viewFile/30/196>. Acesso em: 4 jul. 2021.

GADELHA, F. A. C. **Percepção de militares e civis sobre a Força-Tarefa Logística Operação Acolhida no acolhimento humanitário de migrantes venezuelanos**. Brasília, 2019.

GITOC. **Índice global de crimen organizado**. [S. l.], 2021. Disponível em: [https://ocindex.net/assets/downloads/spanish/ocindex\\_profile\\_bolivia.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/spanish/ocindex_profile_bolivia.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57–63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCggnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 mar. 2021.

GOETTERT, J. D. **Fronteiras**: quando o “paraíso” e o “inferno” moram ao lado. Identidades, imagens e gentes por entre Ponta Porã (Mato Grosso do Sul, Brasil) e Pedro Juan Caballero (Amambay, Paraguai). Dourados, 2017.

GONZALO, C. Venezuelanos ‘invadem’ comércio em Pacaraima para fazer compras. **Folha BV**, Boa Vista, 13 jun. 2016. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Venezuelanos--invadem--comercio-em-Pacaraima-para-fazer-compras/17295>. Acesso em: 3 abr. 2022.

GRYZINSKI, P. V. Aqui pertinho: armas do Irã para Venezuela só causam intranquilidade. **Veja**, São Paulo, 24 nov. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/mundialista/aqui-pertinho-armas-do-ira-para-venezuela-so-causam-intranquilidade/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HISTORY. **Checks and balances**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.history.com/topics/us-government/checks-and-balances>. Acesso em: 10 abr. 2022.

HTMSS. **Relatório situacional Brasil**: tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos. [S.l.], 2019.

HUMIRE, J. Irã e Venezuela : uma parceria estratégica. **Diálogo**, [s.l.], p. 4–7, 2022. Disponível em: [https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/ira-e-venezuela-uma-parceria-estrategica/#.YggkoN\\_MLIU](https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/ira-e-venezuela-uma-parceria-estrategica/#.YggkoN_MLIU). Acesso em: 3 mar. 2022.

IBGE. **Mapa dos municípios da faixa de fronteira**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://geofp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/estrutura\\_territorial/municipios\\_da\\_faixa\\_de\\_frenteira/2020/Municipios\\_da\\_Faixa\\_de\\_Frenteira\\_2020.pdf](https://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/municipios_da_faixa_de_frenteira/2020/Municipios_da_Faixa_de_Frenteira_2020.pdf). Acesso em: 2 mar. 2022.

IBGE. **População em Roraima**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/boa-vista/panorama>. Acesso em: 20 out. 2021.

IPEA. **Imigração venezuela-roraima**: evolução, impactos e perspectivas. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37355](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37355). Acesso em: 2 jan. 2022.

KANAAN, G. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. **Doutrina Militar Terrestre**, [s.l.], v. 7, n. 18, p. 10–29, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/2351/1904>. Acesso em: 5 abr. 2022.

LEITÃO, M. Três etnias indígenas brasileiras vivem na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela. **G1**, [s.l.], 22 fev. 2019. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/02/22/tres-etnias-indigenas-brasileiras-vivem-na-regiao-da-fronteira-entre-o-brasil-e-a-venezuela.ghtml>. Acesso em: 3 abr. 2022.

LIMA, N. M. de. **Fluxo migratório**: aprendizados trazidos à política de assistência social. Brasília: OIM; ACNUR; Ministério da Cidadania, 2018. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/midia/Apresentacao\\_curso\\_migrantes\\_refugiados\\_SUAS.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/midia/Apresentacao_curso_migrantes_refugiados_SUAS.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

LUEDY SILVA, T.; RIBEIRO, D. S. C. Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da Amazônia brasileira: preocupações, atores e conexões regionais. **PRACS**: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá, v. 9, n. 3, p. 225, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/2833/tiagov9n3.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

MAIS DE 70 brasileiros estão retidos em Santa Elena de Uairén e esperam

autorização para voltar ao Brasil. **G1**, [s.l.], 26 fev. 2019. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/02/26/mais-de-70-brasileiros-estao-retidos-em-santa-elena-de-uai-eren-e-esperam-autorizacao-para-voltar-ao-brasil.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MARIN, D. C. Brasil sinaliza que revidará eventual ataque das forças da Venezuela. **Veja**, São Paulo, 22 fev. 2019. Mundo. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-sinaliza-que-revidara-eventual-ataque-das-forcas-da-venezuela/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MICHAELIS. **Dicionário espanhol**. [S.l.]: Melhoramentos, 2008.

MIRANDA, J. A. A. de. Venezuela, democracia e militarismo: uma análise crítica. **Revista Eletrônica Direito e Política do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 13, n 2, p. 533–559, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/handle/11690/1853?locale=pt>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MONITOR da violência: as mortes violentas mês a mês no Brasil. **G1**, [s.l.], p. 8–9, 2022. Disponível em: [http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?\\_ga=2.219211033.1423517154.1645006893-1795816042.1644605626#/dados-anuais?ano=2015&estado=Brasil&crime=Todos os crimes violentos](http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.219211033.1423517154.1645006893-1795816042.1644605626#/dados-anuais?ano=2015&estado=Brasil&crime=Todos os crimes violentos). Acesso em: 30 mar. 2022.

MORAES, C. H. A. de. A importância dos pelotões especiais de fronteira na região amazônica brasileira. **Revista Agulhas Negras**, Resende, v. 5, p. 101–112, 2021. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/aman>. Acesso em: 8 mar. 2022.

MOULIN, C.; MAGALHÃES, B. Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. **Citizenship Studies**, [s.l.], p. 642–662, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>. Acesso em: 8 jul. 2021.

MOURA, G. D. P.; PUGA, L. Infância migrante. *In*: RIOS, O. (Org.). **Epistemologias, culturas e vozes interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. p. 128–142.

NASCIMENTO, J. C. do; SILVA, O. C. da. Análise da logística e infraestrutura de transporte de carga do pólo industrial de Manaus. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 32., 2019, Bento Gonçalves. **Trabalhos apresentados** [...]. Bento Gonçalves, 2012. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012\\_tn\\_stp\\_157\\_915\\_21116.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012_tn_stp_157_915_21116.pdf). Acesso em: 7 jan. 2022.

NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília, 2014. v. 1 *E-book*. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro\\_O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico\\_América do Sul e Atlântico Sul.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%C3%A7a%20no%20seu%20entorno%20estrat%C3%A9gico_Am%C3%A9rica%20do%20Sul%20e%20Atl%C3%A2ntico%20Sul.pdf). Acesso em: 2 nov. 2021.

NEGREIROS, F.; PAIXÃO, E. H. L. da; RIBEIRO, I. C. A. **Guia de logística humanitária**. [S.l.]: Instituto Brasileiro de Logística, 2021. Disponível em: <https://ibl.org.br/wp-content/uploads/2021/08/GuiadeLogisticaHumanitaria1.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2022.

OBMIGRA. **Resumo executivo refúgio em números**. Resumo executivo. 5. ed. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio\\_em\\_numeros-5e-re.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-5e-re.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.

OIM. **Perfil dos venezuelanos na América Latina e no Caribe revela variações de país para país**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/perfil-dos-venezuelanos-na-america-latina-e-no-caribe-revela-variacoes-de-pais-para-pais>. Acesso em: 9 abr. 2022.

OLIVEIRA, G. A. G. de. A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Military Review**, Fort Leavenworth, p. 1–15, nov. 2018.

ONU. **Entidades das Nações Unidas no Brasil**. [S.l.], 2022.

ONU NEWS. **Presidente Donald Trump discursa na Assembleia Geral**. 25 set. 2018. (36min56s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nYNJ6ixZRp4>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Resolução sobre a situação na Venezuela**. [S.l.], 2019. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/centro\\_midia/nota\\_imprensa.asp?sCodigo=P-001/19](https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-001/19). Acesso em: 4 abr. 2021.

PÊGO, B. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: volume 1**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. *E-book*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 6 mar. 2022.

PÊGO, B. *et al.* (Coord.) **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Sul: volume 5**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes%0AAs>. Acesso em: 9 mar. 2022.

PEREIRA, A. da C. Infraestrutura Logística e necessidades do Exército em cenários de Conflitos Armados em áreas de Faixa de Fronteira: o caso do Arco Norte da Região Amazônica. **Artigos Estratégicos**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 41–55, ago. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/335402223%0AInfraestrutura>. Acesso em: 22 mar. 2022.

PEROTTO, Y. L.; NAPOLEÃO, F. A imigração haitiana para Santa Catarina: considerações gerais. **A Construção do Brasil: geografia, ação política e democracia.**, [s.l.], n. 9, p. 10, 2015. Disponível em: <http://eprints.uanl.mx/5481/1/1020149995.PDF>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PIRES, M. F. de C.; REIS, J. R. T. Globalização, neoliberalismo e universidade:

algumas considerações. **Interface**: comunicação, saúde, educação, [s.l.], v. 3, n. 4, p. 29–39, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/TTsVTDvNYxcSpJQKdZHPs3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2022.

PONTES, F. Acre vai fechar abrigo para imigrantes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2014. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/04/1439034-acre-vai-fechar-abrigo-para-imigrantes.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2021.

PORTO, J. L. R.; CAVLAK, I.; NORONHA, A. E. **Faces da fronteira**: entre histórias e espaços, encontros e desencontros. 3. ed. Macapá: EDUNIFAP, 2018. *E-book*. Disponível em: [www2.unifap.br/editora](http://www2.unifap.br/editora) %7C. Acesso em: 7 out. 2021.

R4V. **Autorizações de residência e permanência regular concedidas**. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/en/permits>. Acesso em: 27 mar. 2022.

R4V. **Plano de resposta a refugiados e migrantes**: (RMRP 2022). [S.l.], 2022. p. 94. Disponível em: [www.r4v.info/responseforvenezuelans](http://www.r4v.info/responseforvenezuelans). Acesso em: 9 abr. 2022.

SILVA, C. A. S. da. **Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois**. [S. l.: s. n.], 2012.

SILVA, C. C. V. e; PEREIRA, A. E. International security and new threats: securitisation and desecuritisation of drug trafficking at the Brazilian borders. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 209–234, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2019410100011>. Acesso em: 8 mar. 2022.

SILVA, G. J. *et al.* **Refúgio em números**. 5. ed. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Comitê Nacional para os Refugiados, 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 5 mar. 2022.

SILVA, G. J. *et al.* **Refúgio em números**. 6. ed. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Comitê Nacional para os Refugiados, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio\\_em\\_numeros-6e.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-6e.pdf). Acesso em: 16 fev. 2022.

TEIXEIRA, L. H.; CORADINI, L. F.; COSTA, R. da. O fenômeno migratório em roraima: um estudo dos efeitos da cooperação civil-militar para a eficiência da tarefa logística humanitária da Operação Acolhida. **Revista de Estudos Internacionais**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 87–113, 2019.

UFRGS; OIM. **Paltaforma MigraCidades**. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/relatorios-2021/>. Acesso em: 6 abr. 2022.

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 10 abr. 2022.

UNICEF. **UNICEF acolhe crianças e adolescentes desacompanhadas na fronteira entre Venezuela e Brasil**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/129414-unicef-acolhe-criancas-e-adolescentes-desacompanhadas-na-fronteira-entre-venezuela-e-brasil>. Acesso em: 30 mar. 2022.

VARELLA, L.; MACIEL NETO, T.; GONÇALVES, M. B. **Logística militar x logística humanitária**: conceitos, relações e operações das forças armadas brasileiras. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, 2013. Disponível em: [https://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/91\\_A\\_C.pdf](https://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/91_A_C.pdf). Acesso em: 8 mar. 2022.

VARESE, L. *et al.* Refúgio, migrações e cidadania. **Caderno de Debates 1**, Brasília, p. 41, 2006.

VASCONCELOS, A. C. D. A. **O legado dos grandes eventos para a segurança pública no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana\\_vasconcelos.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana_vasconcelos.pdf). Acesso em: 5 mar. 2022.

VENEZUELANOS em fuga chegam a Roraima, mas acolhida é precária Centro de Referência do Imigrante foi criado para dividir único abrigo em Boa Vista não tem como receber tantos. **G1**, [s.l.], 19 ago. 2017. Jornal Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/08/venezuelanos-em-fuga-chegam-roraima-mas-acolhida-e-precaria.html>. Acesso em: 6 abr. 2022.

VILLAS BÔAS, E. **General Villas Bôas**: conversa com o comandante. Rio de Janeiro: FGV, 2021. *E-book*. Disponível em: [www.fgv.br/editora](http://www.fgv.br/editora). Acesso em: 2 abr. 2022.