

Operação Acolhida: a resposta do Estado brasileiro diante da crise humanitária venezuelana e suas consequências para a Defesa Nacional

*Orlando Mattos Sparta de Souza**
*Roger Regufe Gonçalves Lopes***

Introdução

A Operação Acolhida foi a resposta do Estado brasileiro diante da crise humanitária na Venezuela, que já causou o maior êxodo da história recente da América Latina (HRW, 2018; GONZÁLEZ; ESTRADA, 2020, p. 1). A crise político-econômico venezuelana, que vem piorando desde 2013, gerou grande instabilidade social, levando mais de 5 milhões de pessoas, cerca de 17% da população, a deixarem seu país em busca de refúgio ou melhores condições de vida, trazendo consequências para além das “fronteiras bolivarianas” (SOUSA, 2018, p. 12; R4V, 2021; FRANCHI, 2019). Para Ellis (2017, p. 2), os países vizinhos estão preocupados em receber com dignidade o povo venezuelano, mas também como a crise poderá afetá-los em face de um possível recrudescimento da violência.

Em 2017, observou-se um aumento significativo da chegada de venezuelanos ao Brasil. Segundo a Polícia Federal, entre 2017 e 2018, somente pela fronteira do Município de Pacaraima/RR, entraram 111.581 venezuelanos no território nacional (NICOLETTI, 2019). Os municípios do estado, inclusive a capital Boa Vista, não tinham condições de absorver a crescente entrada de imigrantes.

Diante dessa situação na fronteira Brasil-Venezuela, o governo federal reconheceu, em 2018, a vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima. Isso possibilitou a adoção de algumas medidas, como a Operação Acolhida, visando adequar o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização de venezuelanos, além de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório no Estado de Roraima.

Este trabalho pretende estudar a resposta do Estado brasileiro diante da crise humanitária venezuelana e suas consequências para a Defesa Nacional.

O Estado brasileiro e a Defesa Nacional

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Segundo o artigo 3º da sua Carta Magna, o Estado brasileiro definiu como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade

* TC Inf (AMAN/2000, EsAO/2009, ECEME/2018). Atualmente, realiza estágio pós-doutoral em Defesa na Universidade Complutense de Madrid.

** Maj Inf (AMAN/2002, EsAO/2011). Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

As ligações do Estado brasileiro com os países limítrofes e os demais Estados da comunidade internacional são regulados no artigo 4º da Constituição Federal. Nas relações internacionais, o Brasil se baseia pelos princípios da independência nacional; da prevalência dos direitos humanos; da autodeterminação dos povos; da não intervenção; da igualdade entre os Estados; da defesa da paz; da solução pacífica dos conflitos; do repúdio ao terrorismo e ao racismo; da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e da concessão de asilo político. Ademais, o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL 1988).

O território brasileiro possui a terceira maior fronteira terrestre do mundo (PEGÔ, 2017, p. 92), atrás apenas da China e da Rússia, com 16.866km de extensão (LAMELLAS, 2019), dividindo limites com 9 países sul-americanos e um território ultramarino da França: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela e Guiana Francesa. Destaca-se que a linha de fronteira entre Brasil e Venezuela mede cerca de 2.200km (NUNES, 2011, p. 2)

As relações bilaterais entre Brasil e Venezuela, instituídas a partir do século XIX, fomentaram poucas ocasiões de incidentes diplomáticos ou mesmo disputas, sendo possível identificar evolução gradual de aproximação, convergência de interesses e cooperação estratégica entre os dois países (NUNES, 2011, p. 63).

Ressalte-se que a *carretera* Troncal 10 na Venezuela, construída na década de 1960, e a rodovia BR-174 no Brasil, na década de 1970, ligam o corredor amazônico Brasil-Venezuela, que conta com núcleos urbanos brasileiros, como Manaus, Boa Vista e Pacaraima, e venezuelanos, como Santa Elena de Uairén, Ciudad Guayana e Ciudad Bolívar, interligadas a Caracas e demais cidades venezuelanas, possibilitando uma maior integração regional (SANTOS, 2015, p. 9).

A situação fronteiriça favorece o intercâmbio cultural e os fluxos de pessoas e de mercadorias entre os países limítrofes, contribuindo para o desenvolvimento local em ambos os lados. Por outro lado, porém, po-

dem favorecer redes de ilegalidades, como os crimes transfronteiriços (PÊGO, 2017, p. 9). Dessa maneira, as cidades localizadas na fronteira, particularmente as cidades gêmeas, como Pacaraima (Estado de Roraima/Brasil) e Santa Elena de Uairén (Estado de Bolívar/Venezuela), geram oportunidades e desafios para o desenvolvimento nacional, podendo impactar inclusive na segurança e defesa nacional.

A fronteira tem grande importância para a Defesa Nacional. De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 20 da Constituição Federal de 1998,

a faixa de até 150km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional. (BRASIL, 1988)

É oportuno lembrar que a preocupação com o ordenamento da fronteira brasileira e sua implicação na Segurança Nacional já tinha sido observada no artigo 166, da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934).

A crise venezuelana tem gerado um grande fluxo migratório para o Brasil, cuja principal porta de entrada é a cidade de Pacaraima. Souza (2021) destaca que a problematização do tema da migração forçada e sua adequação ao discurso dos direitos humanos foi relativizada diante das dificuldades dos países anfitriões em absorver os deslocados sem que isso trouxesse consequências para a segurança interna e para a defesa dos seus interesses. O assunto, então, passou a ser securitizado, a fim de buscar soluções para que a segurança do Estado possa ser preservada, mesmo diante de um fluxo migratório forçado intenso.

A Política Nacional de Defesa (PND), que define Defesa Nacional como

conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2016),

é essencial para a consecução do desejado grau de segurança do País.

O conceito de Segurança Nacional é expresso na PND da seguinte forma:

condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. (BRASIL, 2016)

Para o sociólogo Hélio Jaguaribe, ex-membro do Instituto de Estudos Políticos e Sociais, os problemas de defesa nacional apresentam duas facetas. A primeira é externa, englobando o repertório de riscos e desafios com os quais se defronta o país no cenário internacional. A segunda é interna, envolvendo os recursos de que o país dispõe ou de que possa vir a dispor para enfrentar tais desafios, além das questões relacionadas com a estrutura social e seus graus de integração nacional e social (PINTO; ROCHA; SILVA, 2004, p. 61).

A Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em 1996, foi a primeira iniciativa para orientar os esforços da sociedade brasileira no sentido de reunir capacidades em nível nacional para desenvolver a Defesa Nacional, a fim de garantir a soberania, a integridade territorial e a consecução dos objetivos nacionais (BRASIL, 2016). Desde 2005, a PDN passou a ser chamada de Política Nacional de Defesa (PND).

Para complementar a PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi publicada, pela primeira vez, em 2008. Enquanto a PND apresenta os pressupostos básicos do País em relação à sua defesa e estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), a END orienta todos os segmentos do Estado brasileiro quanto às *estratégias de defesa* (ED) e às *ações estratégicas de defesa* (AED) a serem implementadas para se atingir os objetivos estabelecidos (BRASIL, 2016). Ou seja, a política orienta *o que fazer* e a *estratégia como fazer*.

Constata-se que a Defesa Nacional não trata apenas do uso da expressão militar do poder nacional em contraposição a uma ameaça externa, embora tenha um grau de prioridade frente às demais expressões do poder e ameaças. Dessa maneira, a Defesa Nacional atua para garantir a Segurança Nacional, podendo abranger todas as expressões do poder nacional, de acordo com a necessidade, e as ameaças externas ou internas, estas especialmente quando demandam o emprego das Forças Armadas, a fim de garantir os interesses nacionais, os fundamentos do Estado Democrático de Direi-

to, os objetivos fundamentais permanentes do Brasil e os deveres e direitos constitucionais, livre de qualquer pressão ou ameaça (LOPES, 2020).

A crise humanitária venezuelana

A Venezuela vem atravessando, atualmente, uma grave crise interna, alcançando os campos político, econômico e social. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), essa é a pior crise humanitária no mundo depois da Síria (ONU, 2019).

A Venezuela, situada na porção norte da América do Sul, é banhada ao norte pelo mar do Caribe e faz fronteira com os seguintes países: Colômbia a oeste, Guiana a leste e Brasil ao sul. Com área de aproximadamente 916 mil km², abrange diversos recursos naturais, como gás, petróleo e minérios, sendo considerada detentora da maior reserva de petróleo comprovada do mundo (NUNES, 2011; RAMIRO, 2018, p. 10; CIA, 2020).

A crise política da Venezuela intensificou-se com a morte do ex-presidente Hugo Chávez em 2013 e com a ascensão ao poder do seu vice-presidente, Nicolás Maduro, após vencer pleito eleitoral no mesmo ano. No início do seu governo, Maduro adotou medidas econômicas que culminaram com a maior inflação do mundo. Isso gerou uma onda de protestos contra o regime Maduro e de repressão contra os manifestantes por parte do governo, levando a oposição a conquistar maioria dos assentos na Assembleia Constituinte.

Desde então, existe uma grave disputa política envolvendo o governo Maduro, entre apoiadores e opositores, que culminou com a autoproclamação, em 2019, do então presidente da Assembleia Legislativa, Juan Guaidó, como presidente interino da Venezuela, iniciando um governo paralelo e intensificando a instabilidade política.

A crise econômica venezuelana foi causada, em grande parte, pelo declínio do preço do petróleo em 2014, quando o preço do barril se reduziu de US\$88,42 para US\$44,00, e pela pouca diversificação da economia, pois não houve investimentos expressivos no agronegócio ou no setor industrial nos últimos anos. A forte dependência econômica do petróleo reduziu os

recursos do governo e resultou em maior dificuldade para manter sua política de subsídios econômicos, impactando negativamente seu apoio político interno (HETLAND, 2016; PANTOULAS; MCCOY, 2019, *apud* SOUZA, 2021; LOPES, 2020).

A crise política e econômica na Venezuela gerou também graves problemas sociais, como desabastecimento de itens básicos e medicamentos, fome, desemprego e escassez no serviço de saúde. Esse quadro obrigou os venezuelanos a se deslocarem para outros países, sobretudo para os vizinhos. A plataforma de *Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela* apresenta a Colômbia, o Peru, o Chile, o Equador e o Brasil como os principais destinos dos imigrantes e refugiados venezuelanos na América Latina (R4V, 2020).

A recente onda migratória venezuelana resultou em saldo migratório de mais de 264 mil venezuelanos que permanecem em solo brasileiro, entre janeiro de 2017 e abril de 2020, conforme o Departamento de Polícia Federal (CFAE, 2020, p. 5).

Segundo Cerávolo (2019), o Brasil apresenta atrativos expressivos, como a percepção da baixa propensão do governo brasileiro em impedir o fluxo de migrantes venezuelanos; a pré-existência de interações políticas, econômicas e sociais na região norte, particularmente no Estado de Roraima; e a facilidade do acesso à BR-174, que liga Boa Vista/RR a Manaus/AM. Além disso, vem sendo observado o esforço do Estado brasileiro em acolher da melhor maneira possível os migrantes e refugiados venezuelanos, fornecendo abrigo, alimentação, saúde e a possibilidade de viver em outras regiões do País com oportunidade de emprego.

O Brasil procurou tratar os imigrantes (estrangeiros residentes no País) à luz de uma nova lei que convergiu com os preceitos transmitidos pela Constituição Federal. A nova Lei de Migração dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País, estabelecendo princípios e diretrizes para as políticas públicas para o migrante. Destaca-se o artigo 4º dessa legislação:

ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabi-

lidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]. (BRASIL, 2017)

É oportuno destacar que a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, estabelece que o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no País, além dos outros dispositivos legais internacionais de que o Brasil é signatário, como a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Verifica-se que o Estado brasileiro adota um conceito mais amplo do que o usual para o reconhecimento de refugiados, pois inclui todo indivíduo que é obrigado a deixar seu país devido à grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

A Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, regulamentou a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados. Desse modo, possibilitou a regularização migratória para residência temporária para os migrantes e refugiados venezuelanos, já que a Venezuela estava suspensa do bloco desde o final de 2016, por suposta violação à cláusula democrática (BRASIL, 2018b).

Até o início de 2018, Roraima emitiu, pelo menos, dois decretos. O primeiro estabeleceu a situação de *emergência em saúde pública de importância nacional* (2016), e o segundo decretou *emergência social* (2017). O número elevado de venezuelano nas cidades de Pacaraima e de Boa Vista geraram indigentes, moradores de rua, favelização, retorno de doenças antes erradicadas – como sarampo –, falta de vagas no mercado de trabalho, aumento da violência e do tráfico de drogas, aumento da sensação de insegurança, prostituição e sobrecarga no sistema de saúde. Além disso, o Estado de Roraima alegou descaso da União para com a segurança da fronteira (SOUZA, 2021; ESTADO DE RORAIMA, 2016 e 2017).

O governo de Roraima solicitou ajuda federal e foi editada a Medida Provisória nº 820/2018, posteriormente convertida em Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Esse dispositivo legal dispõe sobre medidas

de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, podendo ser aplicada perfeitamente à situação dos migrantes e refugiados venezuelanos. Além do mais, criou-se o Comitê Federal de Assistência Emergencial, possibilitando articular ações integradas desempenhadas pelos governos federal, do Estado de Roraima e dos municípios roraimenses, por meio de instrumentos de cooperação (BRASIL, 2018).

Operação Acolhida: a resposta do governo brasileiro

A Operação Acolhida foi a resposta do governo brasileiro diante da crise humanitária venezuelana que abalou o Estado de Roraima ao receber intenso fluxo migratório do país vizinho, ocasionando uma sobrecarga nos serviços públicos essenciais à população.

Por intermédio do Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018, o governo federal instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), constituído por representantes de 12 ministérios, presidido pela Casa Civil da Presidência da República. O Ministério da Defesa ficou responsável pela secretaria-executiva, prestando apoio administrativo ao comitê (BRASIL, 2018).

Em 14 de agosto de 2019, esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019, que passou a envolver 11 ministérios. A Casa Civil da Presidência da República, além de presidir o comitê, ficou com a incumbência de atuar como secretaria-executiva. Além disso, foram instituídos quatro subcomitês federais: Recepção, Identificação e Triage dos Imigrantes; Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; Interiorização; e Ordenamento de Fronteira, Acolhimento, Interiorização e Saúde (BRASIL, 2019).

A coordenação operacional e logística não está vinculada a nenhum dos ministérios, sendo indicada pela CFAE. Cabe ressaltar que a coordenação operacional vem sendo exercida, desde o início da Operação Acolhida, por um oficial-general, que também é o comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log

Hum). Cabe ao oficial-general operacionalizar as ações, a logística e a distribuição de insumos, repassando às assessorias e subcomitês federais da CFAE demandas específicas de cada área para discussão e definições nas reuniões ordinárias (COTER/DEC, 2019; CFAE, 2021).

Por meio da Diretriz Ministerial nº 03/2018, o Ministro da Defesa autorizou o início da Operação Acolhida, com vistas ao desenvolvimento de uma operação de ajuda humanitária no Estado de Roraima. Tinha o objetivo de

receptionar e apoiar os refugiados, por meio de medidas assistenciais, como distribuição de alimentos, melhoras nas condições dos abrigos e apoio de saúde, contribuindo com as atividades de outras agências e organizações não governamentais. (OLIVEIRA, 2018; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018 *apud* SOUZA, 2021)

Segundo o *Manual de Operações Interagências* do Exército Brasileiro, *ajuda humanitária* é entendida como urgente prestação de socorro de natureza diversa, realizada para prestar assistência cívico-social, proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas e para reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade (EXÉRCITO, 2020). No caso em questão, observa-se que está relacionada com a situação de vulnerabilidade dos migrantes e refugiados venezuelanos, em consequência da crise humanitária da Venezuela.

A FT Log Hum foi estabelecida para planejar e desenvolver as atividades das Forças Armadas no Estado de Roraima. A missão principal da força-tarefa é cooperar e coordenar com os governos federal, estadual e municipal e com as medidas de assistência emergencial para o acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela que se encontram em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária instaurada naquele país (COTER/DECEX, 2019).

Para cumprir suas missões, conta com o apoio de militares das 3 Forças Armadas, totalizando cerca de 620 militares, de órgãos governamentais da União, dos

estados e dos municípios (como órgãos de segurança pública), de agências da ONU (como o ACNUR e OIM), e de mais de 100 entidades da sociedade civil, como ONGs, instituições religiosas, iniciativas privadas, entre outras (COTER/DECEX, 2019; NICOLETTI, 2019; ACOLHIDA, 2020).

O termo *interagências* deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes (DEFESA, 2017).

As operações interagências visam, portanto, à interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (EXÉRCITO, 2020).

A atuação da tropa, envolvida no ambiente interagências da Operação Acolhida, tem alcançado a sinergia com mais de uma centena de instituições participantes no cumprimento das missões de ajuda humanitária. Importante destacar que os órgãos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, não são subordinados à FT Log Hum, cabendo ao seu comandante coordenar os trabalhos, e não dar ordens. As dificuldades com os diferentes processos e culturas, incluindo o idioma, são superadas pela capacidade do militar brasileiro de se adaptar a novas situações e normas (COTER/DECEX, 2019).

Os planejamentos das ações a serem executadas são centralizados com o Estado-Maior Conjunto da FT Log Hum, tendo em vista a existência de militares das três Forças Armadas (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira). As execuções tramitam, contudo, de maneira descentralizada, cabendo a cada estrutura executar suas missões (COTER/DECEX, 2019).

A Operação Acolhida está organizada em três eixos:

- Ordenamento de fronteira: para atender o grande fluxo de imigrantes na fronteira do Brasil com a Venezuela, foram montadas estruturas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, vacinação, regularização migratória e triagem dos imigrantes a partir da entrada no país;
- Acolhimento aos imigrantes: atualmente, existem 13 abrigos organizados pelo governo federal direcionados a imigrantes e refugiados em Roraima – 11 em Boa Vista e 2 em Pacaraima. Nos abrigos, os acolhidos têm acesso à alimentação diária (3 refeições por dia), distribuição de *kits* de higiene pessoal e limpeza, fraldas; aulas de português; atividades com 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 24 horas;
- Interiorização: a estratégia de interiorização, que desloca imigrantes desde Roraima para outros estados brasileiros com apoio do governo federal, tem como objetivo oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do Estado de Roraima. (ACOLHIDA, 2020)

Como parte do processo para a inclusão dos venezuelanos na sociedade brasileira e na sustentabilidade econômica da própria operação, foram realizadas algumas iniciativas: instalação de um *hub* de interiorização em Manaus/AM, instalação de um posto de triagem em Manaus/AM e criação de um fundo para captar recursos privados. Essas medidas têm os objetivos de ampliar e reduzir custos do processo de interiorização, atender em melhores condições a crescente demanda dos imigrantes venezuelanos e mobilizar recursos internacionais e privados para promover a sustentabilidade econômica da Operação Acolhida (ACOLHIDA, 2020).

Como abordado anteriormente, a crise humanitária na Venezuela aumentou o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil. Isso demandou não só a ajuda humanitária aos imigrantes e refugiados, mas também o ordenamento da fronteira, a fim de mitigar a dificuldade de absorção de todo esse contingente no estado, em decorrência do súbito crescimento desordenado da população e a sobrecarga na prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, o Ministério da Defesa, por meio da Diretriz Ministerial nº 04/2018, determinou que o Exército Brasileiro desencadeasse a Operação Controle, por meio da 1ª Brigada de Infantaria de Selva (1ª Bda Inf SI), com a finalidade de coibir os delitos transfronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima (CERÁVOLO, 2019).

Trata-se, portanto, de uma operação de intensificação de vigilância da faixa de fronteira em Roraima, prevista na LC 97/1999. Para isso, a Força Terrestre pode atuar de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, realizando ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito (BRASIL, 1999).

As ações preventivas e repressivas, no âmbito da Operação Controle, devem ocorrer, portanto, preferencialmente, em coordenação com a Força-Tarefa Logística Humanitária, com os órgãos de segurança pública (OSP) e com as agências governamentais de interesse. Segundo Oliveira (2018), o sucesso das ações dependeria de uma efetiva coordenação com os órgãos de segurança pública e agências de fiscalização que atuam na fronteira e nas rodovias federais, com destaque para a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e Agência de Vigilância Sanitária.

As duas operações são indissociáveis. A Operação Acolhida foi idealizada com o foco na *segurança humana*, a fim de dar suporte logístico para o melhor acolhimento dos deslocados venezuelanos. A Operação Controle acaba por focar na *segurança nacional*, com os patrulhamentos das fronteiras e postos de bloqueio, a fim de inibir os crimes transfronteiriços e a entrada de imigrantes ilegais ou criminosos, e precaver contra uma remota possibilidade de incursões clandestinas de agentes de inteligência ou militares venezuelanos para captura de desertores em Pacaraima e Boa Vista. O emprego das Forças Armadas, na recepção de migrantes forçados, garante, portanto, a Defesa Nacional, sem violar os compromissos internacionais de acolhimento (SOUZA, 2021).

As consequências da Operação Acolhida para a Defesa Nacional

A Operação Acolhida já realizou mais de 890 mil atendimentos na fronteira, nos quais 265 mil migrantes e refugiados venezuelanos solicitaram regularização migratória, interiorizando mais de 56 mil venezuelanos em todas as Unidades Federativas. Colaborou, ainda, para o reconhecimento de mais de 48 mil refugiados venezuelanos desde 2018. Esses números comprovam sua grandiosidade (ACOLHIDA, 2021; CONARE, 2021).

Como pontuou Oliveira (2018), a questão dos fluxos migratórios pode influenciar a estabilidade de um país ou de uma região, devido aos deslocamentos populacionais em massa, especialmente decorrentes de situações de crise. Esses fluxos alteram a dinâmica das fronteiras e causam impactos sociais nos países de destino dos imigrantes, podendo, inclusive, trazer consequências para a Defesa Nacional.

Souza (2021) entende que a decisão do governo brasileiro, de utilizar as Forças Armadas no acolhimento dos migrantes venezuelanos no Estado de Roraima, uniu as melhores qualidades da *segurança humana* dos refugiados, previstas na nova Lei de Migração e do Refugiado, por meio da Operação Acolhida; e da *Defesa Nacional*, prevista na sua missão constitucional, por meio da Operação Controle. Destaca-se, mais uma vez, que esta operação está associada àquela, pois a segunda complementa a primeira em relação ao ordenamento da fronteira.

Uma consequência da Operação Acolhida para a Defesa Nacional foi contribuir para o incremento da presença da União no Estado de Roraima e fortalecer a integração nacional. A FT Log Hum, a Operação Controle e a interiorização de venezuelanos para todos os estados favoreceram, além da ajuda humanitária, o ordenamento da fronteira em Roraima, a fim de mitigar a dificuldade de absorção do contingente migratório e o aumento de crimes transfronteiriços relacionados ao rápido crescimento desordenado da população e a sobrecarga na prestação de serviços públicos, contribuindo para a preservação da coesão e união nacionais.

A intensificação da presença das Forças Armadas no Estado de Roraima, fruto do desencadeamento das Operações Acolhida e Controle pelo governo federal e em face da crise humanitária venezuelana, permitiu ao setor de Defesa se fazer presente, cooperar e coordenar os esforços para atender necessidades básicas da população de Roraima e dos migrantes e refugiados venezuelanos, auxiliando na integração e na melhora da sensação de segurança. Assim, o Estado brasileiro demonstrou não estar alheio aos anseios do Estado de Roraima e de seus municípios, como Boa Vista e Pacaraima, contribuindo para o fortalecimento da identidade nacional (LOPES, 2020).

A Operação Acolhida tem incrementado a capacidades das Forças Armadas de atuar em operações inter-agências. A coordenação da FT Log Hum, envolvendo mais de 100 órgãos e agências, exige colaboração, cooperação, consenso, flexibilidade e integração em tempo integral por parte de todos os entes envolvidos para cumprir suas missões. Além disso, é uma excelente oportunidade para colher lições aprendidas e aperfeiçoar as atividades de *assuntos civis* no âmbito do Ministério da Defesa. Desse modo, a Operação Acolhida contribuiu para o melhor dimensionamento do setor de Defesa, assegurando a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.

Devido ao êxito da Operação Acolhida, o Brasil pode ser demandado a incrementar sua participação em foros multilaterais e mecanismos regionais, além da participação das Forças Armadas e de contingentes policiais em missões de ajuda humanitária e de operações de paz, sob mandato de organismos internacionais multilaterais, como a ONU e OEA. Tais ações podem incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais, contribuindo para maior estabilidade regional e para a paz e a segurança internacional.

Mais uma consequência da Operação Acolhida é a possibilidade de intercâmbio na área de Defesa com nações amigas, particularmente da América do Sul, que também acolhem grande fluxo migratório oriundo da Venezuela. O Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB) participa da preparação dos contingentes

de militares brasileiros da FT Log Hum. O CCOPAB tem grande *expertise* em operações de paz e ajuda humanitária, fruto da experiência adquirida pelo Brasil nas missões sob a égide da ONU, como a MINUSTAH. Dessa maneira, esse centro de instrução pode auxiliar na transmissão do conhecimento adquirido na área de assuntos civis, coordenação civil-militar e ajuda humanitária para integrantes das forças armadas de nações amigas, contribuindo para a promoção da cooperação internacional, visando a estabilidade regional e a paz e segurança internacional.

A extensão das ações da Operação Acolhida no Estado do Amazonas, particularmente na cidade de Manaus, com as atividades de ordenamento, acolhimento e interiorização, favorece a integração amazônica. Isso ocorre devido aos problemas comuns que Amazonas e Roraima enfrentam, favorecendo a troca de experiências para amenizar o problema da migração forçada de venezuelanos, facilitando a coesão da região amazônica e a integridade regional.

A crise venezuelana provocou o emprego das Forças Armadas para cumprir atribuições constitucionais relacionadas às ações subsidiárias e de ajuda humanitária. A Marinha, o Exército e a Força Aérea atuaram em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, nas águas interiores e no espaço aéreo brasileiro contra delitos transfronteiriços e ambientais, em cooperação e coordenação com outros órgãos de segurança pública e de fiscalização do Poder Executivo, nos níveis federal, estadual e municipal. A FT Log Hum cooperou e coordenou ações de ajuda humanitária para acolher os migrantes e refugiados venezuelanos, com mais de 100 agências, incluindo órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, agências da ONU, ONG e empresas privadas. Desse modo, a Operação Acolhida possibilitou o emprego das Forças Armadas em operações de cooperação e coordenação de agências (OCCA), melhorando a integração e a cooperação com os diversos órgãos e agências envolvidos.

As Operações Acolhida e Controle contribuem também para o maior envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. A relevância do tema tem estimulado a discussão nas atividades educacionais do País, por meio da produção de trabalhos

acadêmicos. Além disso, por meio das ações de comunicação social, busca-se aumentar a integração do setor de Defesa com a sociedade, com o objetivo de que os cidadãos brasileiros conheçam mais as capacidades e a relevância do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Dessa forma, pretende-se contribuir na geração da cultura de Defesa e para melhorar a percepção da população brasileira sobre a importância dos assuntos relacionados à defesa do País.

Conclusão

A Operação Acolhida é uma grande operação estruturada para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta ao complexo e inédito problema da migração forçada de venezuelanos que entram no território nacional pelo Estado de Roraima.

O Brasil defende que todos os cidadãos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Garante-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Diante disso, o Estado brasileiro atualizou sua legislação e normas migratórias e de refugiados, a fim de acolher com dignidade os venezuelanos em situação de vulnerabilidade e integrá-los o mais rápido possível à sociedade brasileira.

Nesse contexto, o governo brasileiro implementou a Operação Acolhida, caracterizada por ser humanitária, conjunta e interagências. Por intermédio da Força-Tarefa Humanitária, composta por militares das Forças Armadas, e mais de 100 agências governamentais e não governamentais, inclusive internacionais, como o ACNUR e a OMI, a Acolhida proporciona assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima, realizando atividades de ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização. A Operação Acolhida é um caso de sucesso internacional, fruto da sinergia e do esforço de todas as instituições envolvidas.

Paralelamente, o Ministério da Defesa desencadeou a Operação Controle, incumbindo ao Exército Brasileiro reforçar as atividades de ordenamento da frontei-

ra, a fim de coibir os delitos transfronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima. Trata-se, portanto, de uma operação de intensificação de vigilância da faixa de fronteira em Roraima, em coordenação com os órgãos de segurança pública e outras agências da União, do estado e dos municípios.

Analisando a PND e a END, conclui-se que a Operação Acolhida, complementada pela Operação Controle, contribui, de certo modo, para a consecução de:

- cinco objetivos nacionais de defesa (OND): assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais; contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais; e ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;

- nove estratégias nacionais de defesa (END): dimensionamento do Setor de Defesa; incremento da presença do Estado em todas as regiões do País; contribuição para a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais; promoção da cooperação internacional; atuação em organismos internacionais; atuação com base no multilateralismo; promoção da cooperação internacional; promoção da temática de defesa na educação; e emprego da Comunicação Social;

- nove ações estratégicas de defesa (AED): incrementar as capacidades das Forças Armadas para atuar em operações interagências; intensificar a contribuição do setor de Defesa para a integração da região; capacitar as Forças Armadas para cooperar com os órgãos públicos; promover a interação e a cooperação entre os diversos órgãos da Administração Pública responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança nas instâncias dos três poderes, aprimorando os processos de coordenação afins na região Amazônica; intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de Defesa com outros países; intensificar a atuação em foros multilaterais e em mecanismos inter-regionais; intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defe-

sa com outros países; buscar a inserção da temática de defesa no sistema de educação nacional; e promover a visibilidade às ações do setor de Defesa como fator de esclarecimento de tomadores de decisão e da opinião pública sobre os assuntos de Defesa.

É possível constatar, portanto, que a Operação Acolhida gerou consequências positivas para a Defesa Nacional. As medidas, atitudes e ações planejadas e coordenadas pela FT Log Hum e pela Operação Controle estão alinhadas com a PND e a END. Desse modo, a Operação Acolhida favorece o alcance e a manutenção de diversos OND, END e AED pela nação brasileira, contribuindo para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais.

Concorda-se com Souza (2021) sobre a adequada decisão do governo brasileiro de utilizar as Forças Armadas na recepção dos migrantes forçados venezuelanos no Estado de Roraima, unindo as melhores qualidades da *segurança humana* e da *Defesa Nacional*, por intermédio da Operação Acolhida e da Operação Controle, respectivamente.

Por fim, a atuação das Forças Armadas possibilitou a melhoria do acolhimento dos venezuelanos vulneráveis, respeitando a dignidade da pessoa humana, e trouxe mais estabilidade para a região, reduzindo as pressões e ameaças para o Estado brasileiro e aumentando a sensação de segurança e a proteção da fronteira. 

Referências

ACOLHIDA, Operação. **Governo Federal assina acordos para ampliar Operação Acolhida**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/10/governo-federal-assina-acordos-para-ampliar-operacao-acolhida>. Acesso em: 5 abr 2020.

ACOLHIDA, Operação. **A Operação em Números**. Atualizado em 18 ago 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Acesso em: 26 ago 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 26 set 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.286**, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm. Acesso em: 23 ago 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 15 ago 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.970**, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm. Acesso em: 26 ago 2021

BRASIL. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei da Imigração. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 15 ago 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.684**, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. 2018c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 20 ago 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa**. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5068932&ts=1618495261084&dispositivo=inline>. Acesso em: 26 ago 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 9**, de 14 de março de 2018b, Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%209,%20DE%2014%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf>. Acesso em: 26 ago 2021.

CERÁVOLO, Luiz Eduardo Santos. **Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015-2018)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019. f. 102

CFAE. Acolhida. **Primeiro Relatório Semestral**. Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília, DF, 2018.

CFAE. Acolhida. **Relatório Semestral**. Janeiro a Junho de 2021. Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília-DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/5o-relatorio-op-acolhida-1o-sem-2021-1.pdf>

CIA. **The world factbook**. 2020. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/venezuela>. Acesso em: 25 nov 2020.

CONARE. **Decisões Plenárias Conare**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/>. Acesso em: 26 ago 2021.

COTER/DEC. **Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida – Enfoque na Organização e no funcionamento das Estruturas Montadas para atender os imigrantes (Compêndio)**. 2019.

DEFESA, 2017. **MD 33-M-12 Operações Interagências**. 2 ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: 18 ago 2021.

ELLIS, Evan R. **O Colapso da Venezuela e seu Impacto na Região**. Military Review. p. 1-13, outubro 2017. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2017/Colapso-da-Venezuela/>. Acesso em: 19 set 2020.

ESTADO DE RORAIMA. **Decreto nº 22.199-E**, de 6 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. Boa Vista: Governo do Estado, 2016. Disponível em: http://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/12/doe-20161206.pdf. Acesso em: 23 ago 2021.

ESTADO DE RORAIMA. **Decreto nº 24.469-E**, de 4 de dezembro de 2017. Decreta situação de emergência social, no Estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social - econômica na Venezuela. Boa Vista: Governo do Estado, 2017. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf>. Acesso em: 23 ago 2021.

EXÉRCITO. **Manual de Campanha Operações Interagências EB70-MC-10.248**. 2. ed. Brasília: COTer, 2020. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8201/1/EB70-MC-10.248_-_Opera%C3%A7%C3%B5es_Interag%C3%AanciasPDF.pdf. Acesso em: 23 ago 2021.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos**. Military Review, nº 1. Janeiro, p. 1-13, 2019.

GONZÁLEZ, Diego Chaves; ESTRADA, Carlos Echeverría. **Venezuelan Migrants and Refugees in Latin America and the Caribbean**. A Regional Profile – Migration Policy Institute e International Organization for Migration, 2020, p. 1-27.

HRW. **O êxodo venezuelano**. A necessidade de uma resposta regional a uma crise migratória sem precedentes. Human Right Wacht. 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2018/09/03/322039>. Acesso em: 20 nov 2020.

LAMELLAS, Jorge Ricardo de Paula. **Programas estratégicos do Exército: impactos orçamentários afetando a capacidade de dissuasão brasileira**. Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2019. Rio de Janeiro: ESG, 2019. 49 f.

LOPES, Roger Regufe Gonçalves. **A atual crise venezuelana e as consequências para a Defesa Nacional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

NICOLETTI (coord.). **1º Relatório da Comissão Externa Crise na Fronteira da Venezuela com o Brasil**. Comissão Externa Destinada a Tratar da Crise na Venezuela em Especial na Fronteira com o Brasil (CEXVENEZ). Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

NUNES, Tiago. **Um Panorama Histórico das Relações Brasil-Venezuela**. Revista Conjuntura Austral, Vol. 2, nº 6, p. 49-68. jun/jul 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/19386/12055>. Acesso em: 12 jan 2011.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. **Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela**. Military Review. Novembro. 2018. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-on-line/artigos-exclusivamente-on-line-de-2018/a-utilizacao-do-componente-militar-brasileiro-frente-a-crise-migratoria/>. Acesso em: 24 jan 2021.

ONU. **World Population Prospect 2019**. 2019. Disponível em <https://population.un.org/wpp/>. Acesso em: 15 ago 2020.

PÊGO, Bolívar (org.). **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, volume 2. Brasília: Ipea: Ministério da Integração, 2017.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (org.). **Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança**: vol. 1. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

R4V. **Coordinación para Refugiados y Migrantes da Venezuela**. 2020. Disponível em: <https://www.r4v.info/>. Acesso em: 12 nov 2020.

RAMIRO, Rômulo Torres. **A crise na Venezuela e os reflexos para o Brasil, nas expressões política e psicossocial do Poder Nacional**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Defesa) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, Haroldo Eurico Amoras dos. **Evolução e Perspectivas da Relação Venezuelana-Brasileira**. Konrad Adenauer Stiftung. Escritório da Fundação no Brasil. 2015. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/laenderberichte/detail/-/content/brasil-e-venezuela> Acesso em: 26 ago 2021.

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

SOUSA, Robert Maciel de. **Impactos da crise venezuelana na geopolítica regional – o papel do Exército Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.