

A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

ISSN 0011-7641



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

Pág. 14

Orlando Mattos Sparta de Souza
Roger Regufe Gonçalves Lopes

O enfrentamento da pandemia de Covid-19 no contexto da Operação Acolhida na fase de abrigamento: uma crise dentro da crise

Pág. 38

Antonio Augusto Schenini Cunha Júnior
Roderik Yamashita

A evolução da legislação sobre o refúgio no âmbito internacional, regional e nacional e seus impactos para a Operação Acolhida

Pág. 78

Gustavo da Frota Simões
Luiz Eduardo Santos Cerávolo
Tássio Franchi



Comandante do Exército
Gen Ex Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira
Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército
Gen Bda Carlos Augusto Ramires Teixeira

Editor
Cel Eduardo Biserra Rocha
Diretor da BIBLIEx

Corpo Redatorial
Gen Bda Márcio de Souza Nunes Ribeiro (presidente)
Cel André Vicente Scafutto de Menezes
Cel R/1 Sergio Dias da Costa Aita (editor executivo)
Cel R/1 Candido Cristiano Luquez Marques Filho
Cel R/1 Robson dos Santos Carvalho
Prof. Tássio Franchi

Composição
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR
DO EXÉRCITO
Praça Gen. Tibúrcio, 125
Praia Vermelha – Rio de Janeiro-RJ – CEP 22.290-270
Tel.: (21) 3873-3868

Direção, revisão, diagramação e distribuição
BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA (BIBLIEx)
Palácio Duque de Caxias – Praça D. de Caxias, 25
3º andar – Ala Márcio Dias – Centro – Rio de Janeiro-RJ
CEP 20.221-260
Tel.: (21) 2519-5707

Revisão
Cel Edson de Campos Souza

Diagramação
3º Sgt Ana Caroline Santos Barbosa

Projeto Gráfico
3º Sgt Marcos Côrtes Pimenta

Os conceitos técnico-profissionais emitidos nas matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a opinião da revista e do Exército Brasileiro. A revista não se responsabiliza pelos dados cujas fontes estejam devidamente citadas. Salvo expressa disposição em contrário, é permitida a reprodução total ou parcial das matérias publicadas, desde que mencionados o autor e a fonte. Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais ou estrangeiras.

Os originais deverão ser **enviados para o editor executivo** (adefesanacional@gmail.com) e serão apreciados para publicação, sempre que atenderem os seguintes requisitos: documento digital gerado por processador de texto, formato A4, fonte Arial 12, margens de 3cm (Esq. e Dir.) e 2,5cm (Sup. e Inf.), com entrelinhamento 1,5.

Figuras deverão ser fornecidas em separado, com resolução mínima de 300dpi. Tabelas deverão ser fornecidas igualmente em separado, em formato de planilha eletrônica. Gráficos devem ser acompanhados de seus dados de origem. Não serão publicadas tabelas em formato de imagem.

As referências são de **exclusiva responsabilidade dos autores** e devem ser elaboradas de acordo com as prescrições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL



Desde 1949

"A Gráfica do Exército" - Compromisso com a Qualidade

Impresso na Gráfica do Exército
Al. Mal. Rondon - Setor de Garagens - QGEx - SMU - CEP: 70630-901 - Brasília - DF
Tel: 3415-4367 - Site: <http://www.graficadoexercicio.eb.mil.br>
E-mail: divcmcl@graficadoexercicio.eb.mil.br



A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Vol. 846 – 3º quadrimestre de 2021 – A Defesa Nacional

A Defesa Nacional

REVISTA DE ASSUMPTOS MILITARES

Redatores — Primeiros Tenentes: BERTHOLDO HILGER, ESTEVO LEITÃO DE CARVALHO e J. DE SOUZA REIS

N.º 1

Rio de Janeiro, 10 de Outubro de 1913

Anno I

SUMMARIO Editorial. **PARTE JORNALÍSTICA:** O efectivo e a organização do Exército. Subsídios táticos. — A instrução de nossa infantaria em face dos actuaes effectivos. — Carros de munição para a infantaria e metralhadoras. — Commando do grupo de artilharia em combate. — A machina automatica de carregar cartuchos. — Correntes táticas na artilharia franceza. **NOTICIARIO:** A parada de 7 de Setembro. — Maid hippico. — O desenvolvimento progressivo do exercito allemão. — Reorganização da Guarda Nacional. — Equipamento algerado pelo abandono da mochila. — Stereophotogrametria. — Arreamento para a cavallaria. — O abalroamento do "Guarani". — Questões à margem. — A Defesa Nacional. — O ensinamento da guerra dos Balkans sobre artilharia. — A infantaria Japoneza. **BIBLIOGRAPHIA:** Os intermediarios elasticos e a tracção animal. — Exercícios de quadros e sobre a carta. — para a arma de infantaria. — Livros francezes e allemães.

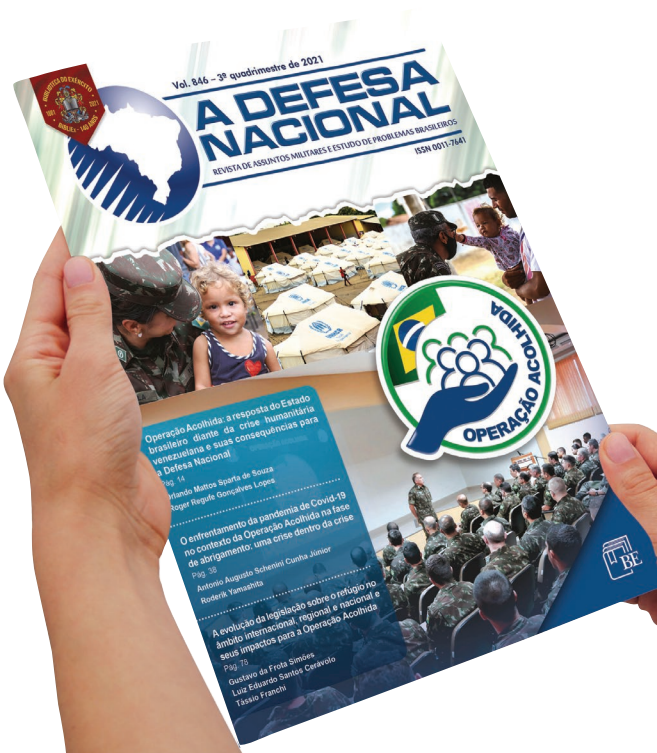
Fac-Símile da portada do N.º 1, Ano I – 10/10/1913 de **A DEFESA NACIONAL**

ACESSE NOSSAS REVISTAS DIGITAIS



NOSSA CAPA

Design de capa: 3º Sgt Marcos Côrtes Pimenta



Prezados leitores,

Esta edição tem um tema: a Operação Acolhida como uma ação essencial na fronteira norte do Brasil. A organização desta edição está inserida nas iniciativas do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações (Ministério da Defesa/CAPES), e teve como organizadores convidados o coronel Sergio Dias da Costa Aita; os professores Dr. Tássio Franchi e Dr. Gustavo da Frota Simões; os tenentes-coronéis Antonio Augusto Schenini Cunha Júnior e Felipe Araújo Barros, todos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

A questão da migração internacional forçada tornou-se um tema global no século XXI. Por motivos diversos em diferentes continentes, milhares de indivíduos têm deixado suas terras de origem em busca de maior segurança e melhores condições de vida. Na América do Sul, por questões internas e conjunturais, a população venezuelana vem sistematicamente deixando seu país. Os destinos variam de acordo com as condições econômicas, com as redes migratórias e outros fatores de atração nos países vizinhos do continente e fora dele. O Brasil se tornou um desses destinos, com 2.199km de fronteira com a Venezuela (12,2% das fronteiras terrestres brasileiras) e uma rota de acesso terrestre direta, que adentra o País pela cidade de Pacaraima, em Roraima.

O Estado de Roraima possuía limites em sua capacidade de atenção ao fluxo migratório, que gradualmente foi se avolumando a partir de 2016. Em 2018, foi necessário um apoio mais direto do governo federal ao ente federado, sendo criada uma operação interministerial para auxiliar na recepção dos migrantes em Roraima, conhecida do público como Operação Acolhida. Na verdade, denomina-se Força-Tarefa de Logística Humanitária, operacionalizada pela Lei nº 13.648, de 21 de junho de 2018, sendo a linha de frente da resposta do Estado brasileiro à migração venezuelana. Suas ações estão estruturadas sobre três pilares: ordenamento da fronteira, abrigo e interiorização.

A Operação Acolhida tem gerenciado uma série de infraestruturas e processos críticos ao sucesso da missão, tais como: postos de triagem, abrigos para indígenas e não indígenas, fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, cadastramento e emissão de documentos de identificação, interiorização voluntária para outros estados, enfim, uma série de serviços e atenção são prestados aos migrantes em Roraima e no Amazonas. A importância da Operação Acolhida não é somente para os venezuelanos que adentram o território nacional, mas também para os brasileiros que vivem em Roraima, e tem reflexos para o País de modo geral.

Garantir o ordenamento fronteiriço, o bem-estar dos nossos nacionais e prestar ajuda humanitária aos necessitados internacionais é um esforço que tanto resguarda a soberania nacional, quanto faz a manutenção da imagem do País, no concerto das nações. Sendo uma operação essencial ao País, que está ocorrendo desde 2018, é importante refletir sobre os diversos desafios que ela enfrenta cotidianamente.

A Defesa Nacional sempre foi pioneira em discutir os temas mais atuais e centrais para o Estado brasileiro e que demandam a reflexão de nossos oficiais e cidadãos interessados. Nesse sentido, este número da revista traz uma série de artigos voltados a apresentar e discutir a Operação Acolhida e seus desdobramentos.

Partindo de um aspecto geral para outros mais específicos, temos nove artigos de diversos autores que discorrem sobre: o papel do Estado brasileiro e do componente militar na resposta à migração

EDITORIAL

venezuelana; ações atuais e importantes dentro da crise durante a pandemia de Covid-19; o importante papel da gestão, logística e mobilização para a interiorização no sucesso da operação; o apoio da engenharia militar para o estabelecimento das infraestruturas necessárias; e uma discussão sobre a legislação internacional, nacional e regional sobre o refúgio, o que vem evoluindo nos últimos anos e tem impactos no acolhimento.

Boa leitura!

SUMÁRIO



**A DEFESA
NACIONAL**

- 4** A participação do componente militar brasileiro nas ações governamentais em resposta à crise migratória venezuelana
Gustavo Lopes da Cruz
Thales Alexandre Gomes Santiago
- 14** 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
- 27** Mobilidade humana, fronteiras e a Covid-19: as estratégias de atuação da Operação Acolhida na cidade de Manaus/AM em tempos de pandemia
André Vicente Scafutto de Menezes
Simone Tavares da Silva
- 38** O enfrentamento da pandemia de Covid-19 no contexto da Operação Acolhida na fase de abrigo: uma crise dentro da crise
Antonio Augusto Schenini Cunha Júnior
Roderik Yamashita
- 48** O papel do Centro de Coordenação de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa na fase de interiorização da Operação Acolhida
Marcelo Ferme dos Santos
Rodrigo Pedrosa da Silva
- 57** Operação Acolhida e Defesa Nacional: as ações de interiorização dos migrantes e refugiados venezuelanos
Daniel Capell Farias Silva
- 68** O apoio de engenharia no contexto da crise humanitária venezuelana
Antonio Augusto Schenini Cunha Júnior
Otacílio Giovanni Lagranha Gomes
- 78** A evolução da legislação sobre o refúgio no âmbito internacional, regional e nacional e seus impactos para a Operação Acolhida
Gustavo da Frota Simões
Luiz Eduardo Santos Cerávolo
Tássio Franchi
- 89** Situação jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil e delimitadoras da missão do Exército Brasileiro na implantação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima
Hermendo da Silva Pacheco

A participação do componente militar brasileiro nas ações governamentais em resposta à crise migratória venezuelana

*Gustavo Lopes da Cruz**

*Thales Alexandre Gomes Santiago***

Introdução

A crise migratória se constitui em um grave problema que atualmente afeta distintas regiões ao redor do planeta. Na história recente, a imposição de conduzir africanos para trabalhos escravos em outros continentes, inseridos nos processos de colonização, e as grandes guerras mundiais proporcionaram exemplos de crise migratória sem precedentes, levando ao movimento de dezenas de milhares de pessoas (FRANCHI, 2019).

No continente americano, a Venezuela enfrenta intenso processo migratório em razão da grave crise política, econômica e social que o país atravessa, motivada pelo alto índice de corrupção e desequilíbrio entre os três poderes. Isso levou ao desencadeamento do fluxo migratório de cidadãos venezuelanos para outros países, com destaque, no continente americano, para Colômbia, Chile, Equador, Peru, Estados Unidos da América (EUA) e Brasil (LARRALDE, 2017).

Nesse contexto, o Brasil passou a ser uma opção viável para fugir dessa crise, em razão de os países possuírem aproximadamente 1.486km de fronteira. Entre 2017 e 2019, milhares de venezuelanos adentraram ao Brasil. Muitas dessas pessoas trazem consigo problemas de toda ordem, com impactos para o país, especialmente para o Estado de Roraima, nas

diversas expressões do poder nacional (JÚNIOR, 2018).

Diante disso, o Estado brasileiro decidiu realizar esforços por meio de ações governamentais, empregando múltiplos atores, entre eles o componente militar, com o objetivo de mitigar os efeitos dos impactos na região norte do país.

Desse modo, surge a pergunta de pesquisa que baseou este estudo: em que medida estão sendo eficazes os procedimentos adotados pelo componente militar brasileiro para enfrentar os impactos causados pelo recebimento do grande fluxo populacional venezuelano?

Teorias e Métodos

Referencial teórico

Para a compreensão do trabalho aqui apresentado, torna-se fundamental analisar as causas que levaram à crise venezuelana e as ações de resposta adotadas pelo governo brasileiro. Para isso, a pesquisa se inicia com a assunção do poder na Venezuela por Hugo Chávez, em 1998, que fez parte da quebra do Pacto de Punto Fijo, rompendo o acordo entre os três mais influentes partidos políticos que assegurava a estabilidade da Venezuela (MENDICELLI, 2013).

* TC Cav (AMAN/1999, EsAO/2007, ECEME/2021). Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

** Maj Inf (AMAN/2002, EsAO/2011, ECEME/2021). Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

Hugo Chávez iniciou seu primeiro mandato com o objetivo de realizar mudanças diretamente relacionadas aos interesses ideológicos de esquerda e de caráter nacionalista. No poder, colocou em prática o que chamou de *Revolução Bolivariana*. Em 1999, convocou um plebiscito para aprovar a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, com apoio popular. No mesmo ano, foi aprovada a chamada *Lei Habilitante*, que concedia poderes extraordinários ao presidente, permitindo que ele legislasse acerca de matérias de seu interesse. Assim, iniciou-se o movimento denominado *socialismo do século XXI*, de caráter nacionalista e contrário à política neoliberal.

Em 2014, o preço do petróleo desabou, motivado pela recusa do Irã e da Arábia Saudita em assinar um compromisso para reduzir a produção. O barril de petróleo, que era vendido a US\$138.50, passou a ser comercializado por quase metade desse valor ao final daquele ano, mantendo um patamar de US\$80.00, abalando severamente a economia venezuelana, que era alicerçada na produção e exportação desse recurso energético (CORAZZA; MESQUITA, 2018).

Nesse momento, já com Nicolás Maduro no poder, foram adotadas práticas típicas da esquerda bolivariana. Entre elas, destacam-se medidas paliativas, como congelamento de preços e controle cambial, na tentativa de garantir a aquisição de itens de primeira necessidade, de frear a saída de dólares do país e controlar a inflação, que desestruturaram a economia. A população sofreu os efeitos colaterais agudos, como a crise de desabastecimento que devastou o país.

A partir de 2015, o transbordamento do colapso estatal venezuelano para o Brasil ficou mais evidente. O aumento desordenado do fluxo de migrantes venezuelanos que adentraram a fronteira terrestre brasileira pela cidade de Pacaraima gerou severos impactos nas estruturas socioeconômicas, desestabilizando o Estado de Roraima.

O fluxo de refugiados venezuelanos para o Brasil é facilitado pela existência da rodovia BR-174, conforme demonstrado na **figura 1**, eixo rodoviário que liga as cidades de Pacaraima a Boa Vista e segue para Manaus, distando 750km da capital roraimense. Além disso, a existência do bioma cerrado na frontei-

ra entre Brasil e Venezuela facilita o fluxo ilegal de pessoas, tornando a fronteira naquela área mais permeável e mais suscetível aos delitos transfronteiriços (FRANCHI, 2019).

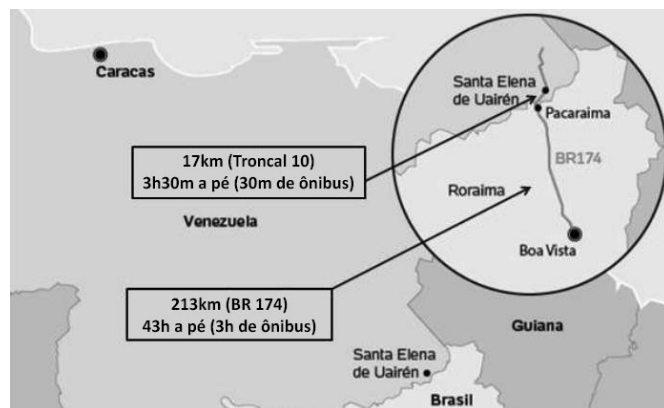


Figura 1 – A fronteira entre Roraima e Venezuela

Fonte: Amazônia Notícia e Informação (adaptada pelo autor)

O cotidiano das cidades de Pacaraima e Boa Vista foi alterado profundamente, com aumento dos índices de assaltos, furtos e homicídios, que não faziam parte da rotina dessas cidades. A prostituição também aumentou na região como forma de parte das venezuelanas recorrerem a essa prática como fonte alternativa de renda (FRANCHI, 2019).

Tudo isso corroborou para o agravamento dos desequilíbrios sociais na região, criando uma população venezuelana marginalizada dentro do território brasileiro. Tais fatos maximizaram o sentimento de aversão aos imigrantes venezuelanos, evoluindo para uma xenofobia em massa, levando o governo brasileiro a tomar providências.

Uma das primeiras ações do governo brasileiro foi a edição, em 24 de maio de 2017, da Lei nº 13.445, que instituiu a nova Lei de Migração brasileira e revogou o Estatuto do Estrangeiro, a então Lei nº 6.815 de 1980, considerada um marco evolutivo mundial em termos migratórios. A Lei de Migração veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, e foi elaborada sob a ótica dos direitos humanos, adotando princípios voltados para a não discriminação, combate à homofobia e igualdade de direitos, estando, assim, em consonância com obrigações internacionais assumidas pelo Brasil (DUARTE, 2019).

Diante de toda a problemática vivida pelo Estado de Roraima e da repercussão nacional e internacional, em fevereiro de 2018 o governo federal decidiu intervir de modo sistemático e editou a Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, que constituiu o “Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”.

Ainda nesse contexto, os Decretos Presidenciais nº 9.285 e 9.286, ambos de 15 de fevereiro de 2018, foram adotados e acompanharam a MP 820 no sentido de reconhecer a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, a que o Estado de Roraima estava exposto, e por definir a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial, respectivamente (BRASIL, 2018a).

Paralelamente, o governo federal editou outras medidas provisórias para auxiliar no acolhimento de imigrantes venezuelanos. Foi editada a MP nº 823, de 9 de março de 2018, abrindo crédito extraordinário no valor de R\$190 milhões; a MP nº 857, de 11 de novembro de 2018, abrindo crédito extraordinário no valor de R\$75,28 milhões; e a MP nº 880, de 30 de abril de 2019, abrindo crédito extraordinário no valor de R\$223,853 milhões, todas em favor do Ministério da Defesa (BRASIL, 2018b).

Referencial metodológico

A perspectiva metodológica do presente trabalho aponta para um caráter qualitativo de pesquisa, abordando pesquisas descritivas, explicativas, bibliográficas e documentais. Assim sendo, as técnicas utilizadas abarcam as pesquisas capazes de enriquecer e fundamentar os tópicos a serem discutidos no âmbito da pesquisa, explorando a bibliografia com fontes baseadas em manuais, revistas especializadas e militares, normas internacionais, jornais, artigos, internet e trabalhos acadêmicos com dados pertinentes ao assunto (VERGARA, 2009).

Após a reunião de todos os dados colhidos, foi realizada uma análise dos resultados obtidos, concluindo-se, então, sobre a eficiência dos procedimentos adota-

dos pelo componente militar brasileiro para enfrentar os impactos causados pelo recebimento do grande fluxo populacional venezuelano.

Em relação ao método escolhido, por se tratar de pesquisa bibliográfica, limitou-se às consultas realizadas pelo autor. A maior variação possível, entretanto, foi premissa deste trabalho, sendo de extrema importância para a seleção das fontes utilizadas, a fim de se evitar que a análise subjetiva pudesse ser tendenciosa.

A atuação do componente militar inserido na resposta brasileira

Diversas legislações autorizaram o emprego das Forças Armadas, em situações como no contexto da imigração venezuelana na região do extremo norte do país. Verifica-se que as bases legais para sua atuação foram elencadas em legislações, como no âmbito constitucional do artigo nº 142 da CF/1988, na Lei Complementar nº 97 de 1999, Leis Complementares nº 117 de 2004 e nº 136 de 2010 (BRASIL, 2010).

Consubstanciando o artigo 6º da Medida Provisória nº 820 e o Decreto nº 9.286, foi publicada a Resolução nº 1 de 21 de fevereiro, do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que nomeou, para o cargo de coordenador operacional no Estado de Roraima, o general de divisão Eduardo Pazuello, do Exército Brasileiro (OLIVEIRA, 2018).

Assim, o ministro da Defesa expediu a Diretriz Ministerial de nº 3, de 28 de fevereiro de 2018, que autorizou a Operação Acolhida, que teria por objetivo realizar o acolhimento humanitário de imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima. Com a finalidade de colocar em prática o planejamento e a execução da Operação Acolhida, foi concebida a Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima, que ficou encarregada de unir os esforços dos governos federal, estadual e municipal no tocante às medidas de assistência emergencial para acolher os cidadãos venezuelanos, bem como a interação com outras agências. Também foi criada a Operação Controle, atendendo ao previsto na Diretriz Ministerial nº 04/2018, com o objetivo intensificar as ações de vigilância na faixa de fronteira Brasil-Venezuela, ficando a cargo da 1ª Bri-

gada de Infantaria de Selva (SILVA *et al.*, 2019).

As duas cidades roraimenses mais impactadas pelo fluxo migratório venezuelano foram Boa Vista e Pacaraima. Por esse motivo, a força-tarefa estabeleceu seu posto de comando na capital roraimense e uma base avançada em Pacaraima. Cabe destacar que Boa Vista é sede da 1ª Brigada de Infantaria de Selva e Pacaraima possui o 3º Pelotão Especial de Fronteira. Em 2019, foi criada uma base avançada na cidade de Manaus para apoiar as ações de interiorização e para o acolhimento de venezuelanos (OLIVEIRA, 2018).

O emprego do componente militar na ajuda humanitária aos refugiados venezuelanos se deu no contexto das operações interagências, com a participação de integrantes de agências civis, organismos internacionais, órgãos não governamentais e entidades civis.

A Operação Acolhida

A Operação Acolhida está enquadrada no rol das atribuições subsidiárias das Forças Armadas, conforme prevê a Lei Complementar nº 136. Ela se constitui na operação de maior envergadura realizada pelas Forças Armadas no contexto do acolhimento dos imigrantes venezuelanos. Configura-se como uma missão de natureza humanitária, conjunta e interagências.

O Exército Brasileiro foi definido como ator principal no contexto do fluxo migratório venezuelano, já que encontra amparo em sua própria natureza, prevista no artigo nº 142 da Constituição de 1988, como uma instituição nacional permanente e regular, que possui capilaridade e capacidade de desdobrar meios em todos os locais do território nacional, podendo agir de forma subsidiária no sentido de cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, além de possuir poder de polícia em regiões consideradas faixa de fronteira (DUARTE, 2019).

No intuito de realizar o planejamento e conduzir as ações da FT Log Hum, foi concebido um estado-maior conjunto interagências para garantir o assessoramento contínuo e oportuno ao coordenador operacional da força-tarefa. Esse estado-maior é constituído por integrantes da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira, sob o comando do general

Eduardo Pazuello. Nesse sentido, o estado-maior organizou-se da seguinte forma:



Figura 2 – Organograma da FT Log Hum

Fonte: FT Log Hum (2018)

A missão da FT Log Hum é cooperar com os governos federal, estadual e municipal, adotando medidas assistenciais emergenciais voltadas para o acolhimento de imigrantes venezuelanos que se encontram em situação de vulnerabilidade por decorrência do fluxo migratório provocado pela crise humanitária (OLIVEIRA, 2018).

A meta final definida para a operação foi o controle cerrado do ordenamento na fronteira, com um fluxo migratório estabilizado e todos os imigrantes assistidos em abrigos, permanecendo em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem. Para atingir essa meta, foram elencados, como objetivos, receber, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar os imigrantes em situação de vulnerabilidade.

A atuação da Operação Acolhida foi baseada em três pilares fundamentais: *ordenamento da fronteira*, *abrigo* e *interiorização*. O *ordenamento da fronteira* deve ser entendido como a organização do fluxo migratório venezuelano, desde a chegada do imigrante à fronteira em Pacaraima. Já *abrigo* se constitui na oferta de condições dignas de alojamento, de alimentação e de apoio médico aos venezuelanos desassistidos. A *interiorização* consiste no processo de distribuição do contingente populacional de imigrantes venezuelanos para outros estados do Brasil.

O Comitê Federal identificou inicialmente a necessidade de estabelecer estruturas para o recebimento de pessoal, triagem dos cidadãos e criação de áreas de abrigo e acolhimento, além de reforçar as estruturas

de alimentação, saúde e recursos humanos. Para isso, a Operação Acolhida deve: realizar o cadastramento dos imigrantes, por meio de postos de triagem, dar lares temporários e, em um segundo momento, distribuir essas pessoas para outras regiões do país, dando preferências para aquelas regiões que oferecessem oportunidades de emprego para facilitar a inserção dos venezuelanos na sociedade brasileira. Nesse sentido, a FT Log Hum concebeu a montagem de duas estruturas para a execução da Operação Acolhida: a Base Pacaraima e a Base Boa Vista.

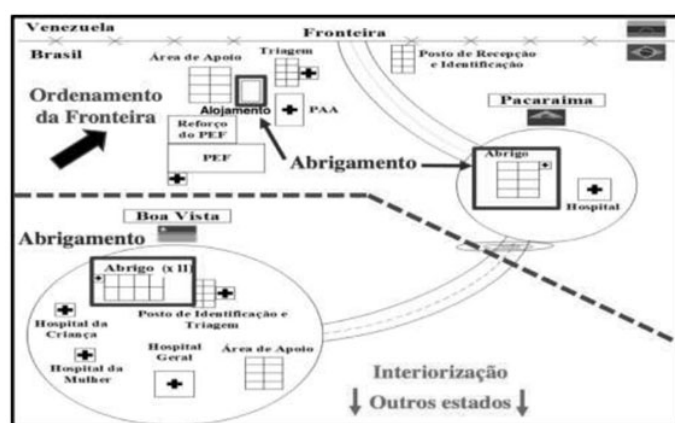


Figura 3 – Fluxo de atendimento aos imigrantes em situação de vulnerabilidade

Fonte: OLIVEIRA (2018, p. 9)

O Município de Pacaraima, um dos mais atingidos pelos impactos do fluxo migratório, constitui-se no único ponto legal de acesso terrestre entre Brasil e Venezuela. Por esse motivo, nesse município foram estabelecidas estruturas amplas e adequadas para ordenamento da fronteira, que fazem parte da Base de Pacaraima. Essa base está estruturada com militares das três Forças Armadas, órgãos governamentais (OG), organismos internacionais (OI) e organizações não governamentais (ONG) atuando em estreita coordenação. Em Pacaraima, opera um Posto de Recepção e Identificação, um Posto de Triagem (P Trig), um Posto de Atendimento Avançado (PAA) e uma Base de Apoio (B Ap). Existem ainda dois abrigos: Janokoida, destinado a imigrantes indígenas, e o alojamento BV-8, destinado aos imigrantes não indígenas. Os militares trabalham nas instalações da base de apoio, localizada dentro do perímetro do 3º Pelotão Especial de Fronteira.

O funcionamento da base montada em Pacaraima possui o objetivo de atender os imigrantes venezuelanos que adentram ao Brasil por aquele município, sendo considerado o primeiro ponto de recepção e atendimento ao fluxo dos estrangeiros. Dessa forma, no Posto de Recepção e Identificação de Pacaraima, os imigrantes recebem o primeiro atendimento por parte dos militares e integrantes do ACNUR. Em seguida, são levados para locais com melhores condições de conforto, onde são ofertados alimentos, água e instalações sanitárias. Na sequência, são encaminhados ao serviço do controle migratório da Polícia Federal. Lá os turistas podem ser autorizados a seguir viagem e aqueles imigrantes que porventura solicitaram refúgio ou residência temporária recebem senhas para posterior atendimento no posto de triagem.

O próximo passo dos imigrantes é a passagem pela triagem médica, o recebimento de vacinas e a execução do pré-registro. Em seguida, recebem alimentação e realizam o registro junto ao ACNUR. Nesse momento, é confeccionado o CPF, a cargo da Receita Federal, e uma entrevista mais aprofundada é realizada. Ao final do processo de triagem, os imigrantes estão aptos para serem encaminhados para os alojamentos ou seguirem para Boa Vista (DUARTE, 2019).

Em Boa Vista, foi definida a instalação do posto de comando da FT Log Hum e de uma base que funciona de forma semelhante à Base de Pacaraima. A cidade se constitui no principal ponto de concentração de imigrantes venezuelanos. Essa base dispõe de dez alojamentos, uma área de interiorização, uma área de apoio e um posto de triagem. Junto à rodoviária local, existem um posto de informação, um guarda-volumes e uma área de pernoite, que também fazem parte da estrutura da Base de Boa Vista.

A área de apoio de Boa Vista está localizada em terreno vizinho à 1ª Bda Inf SI com a finalidade de suprir as necessidades de alojamento, alimentação, lavanderia, estrutura de comando e controle e depósitos. Já o posto de triagem está localizado às margens da rodovia BR-174, ao lado do posto da Polícia Federal. Nesse local, os imigrantes passam por uma triagem médica com vacinação e, em seguida, realizam o pré-registro. O passo seguinte é serem registrados junto ao ACNUR,

onde recebem o CPF, carteira de trabalho e número da Previdência Social para, posteriormente, serem encaminhados para um dos 10 alojamentos existentes.

O processo de interiorização é a última etapa a ser percorrida pelos imigrantes que desejam ser transferidos para outros estados brasileiros. É também considerada a fase mais vital para o funcionamento do sistema estruturado, pois, caso não ocorra ou seu volume seja menor que o da entrada diária de imigrantes, a demanda criada irá aumentar ainda mais a crise já instalada no Estado de Roraima, aumentando a pressão sobre os serviços públicos locais.

A interiorização começou em abril de 2018 e, até o final de fevereiro de 2020, já haviam sido realocadas mais de 33,3 mil pessoas para mais de 492 cidades brasileiras, aliviando sobremaneira a pressão sobre os serviços públicos roraimenses, bem como os índices de criminalidade, violência e mendicância nas ruas de Boa Vista e Pacaraima (VERDÉLIO, 2020).

Verifica-se que a continuidade do processo de interiorização dos imigrantes constitui-se fator primordial para que a Operação Acolhida continue alcançando resultados positivos, pois um reflexo imediato do encerramento ou atraso desse processo seria o retorno de imigrantes venezuelanos aos logradouros públicos da capital roraimense na situação de mendicância, em razão da superlotação dos abrigos existentes (CERÁVOLO, 2019).

As regiões brasileiras que mais absorveram imigrantes foram as regiões Sul e Sudeste, com 38,3% e 22,8%, respectivamente, seguidas pelo Centro-Oeste, com 14%, Nordeste com 13,4% e Norte com 11,5%. Esses dados demonstram a importância da interiorização para validar o processo de triagem a que são submetidos os imigrantes venezuelanos, desde que adentram às fronteiras brasileiras (CERÁVOLO, 2019).

Sendo assim, a Operação Acolhida tem mostrado soluções inovadoras para reduzir os impactos ocasionados pelo fluxo migratório venezuelano, por meio da participação do componente militar. Fruto do bom trabalho executado em território roraimense, em outubro de 2019, o ACNUR, durante o 70º Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, elogiou a atuação da Operação Acolhida no aco-

lhimento aos venezuelanos e no atendimento de suas necessidades (EXÉRCITO, 2019).

A Operação Controle

As previsões legais de emprego em faixa de fronteira, no escopo das atribuições subsidiárias, englobam ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais. Para isso, são realizadas atividades de patrulhamento, revistas de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito. Com a aprovação da MP 820/2018, em seu inciso VIII, artigo 4º, foi prevista a ampliação das políticas de segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras, motivada pela necessidade de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária da Venezuela (DUARTE, 2019).

No intuito de atender ao determinado na MP, o Ministério da Defesa, por meio da Diretriz Ministerial nº 04/2018, determinou que o Exército Brasileiro desencadeasse a Operação Controle, com a finalidade de coibir os delitos transfronteiriços. Por meio dessa diretriz ministerial, foi determinado ainda o apoio às ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima (OLIVEIRA, 2018).

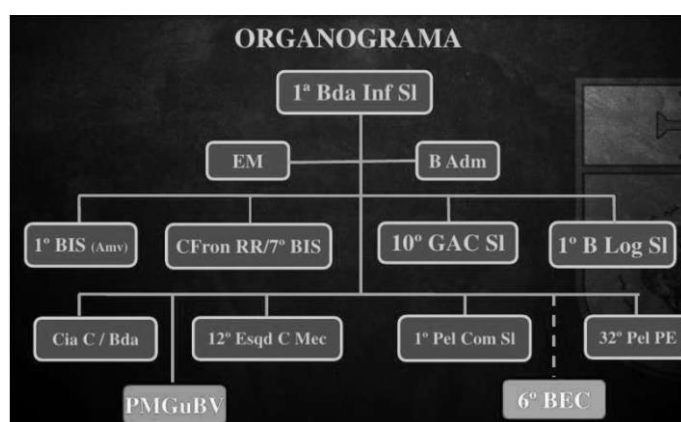


Figura 4 – Organograma da 1ª Bda Inf SI e seus meios disponíveis
Fonte: 1ª Bda Inf SI (2018)

Diante disso, o Exército Brasileiro determinou que a 1ª Brigada de Infantaria de Selva (1ª Bda Inf SI), sediada em Boa Vista/RR, se constituísse na grande uni-

dade encarregada de planejar e conduzir a Operação Controle, empregando para isso suas organizações militares orgânicas, contando também com o apoio do 6º Batalhão de Engenharia de Construção. Nesse sentido, as ações deveriam ocorrer em coordenação com a Força-Tarefa Logística Humanitária, com os órgãos de segurança pública (OSP) e com as agências governamentais de interesse (OLIVEIRA, 2018).

A 1ª Bda Inf SI é uma grande unidade composta por organizações militares de combate, de apoio ao combate e de apoio logístico. Assim, na Operação Controle, a 1ª Brigada se enquadrou no contexto da Força-Tarefa Humanitária e passou a realizar ações conjuntas com outras agências, particularmente Polícia Federal, Receita Federal e Polícia Militar do Estado de Roraima, visando ao controle migratório (DUARTE, 2019).

As tarefas impostas à 1ª Bda Inf SI com o objetivo de coibir os delitos fronteiriços e de apoiar o controle migratório foram responsáveis por nortear o planejamento tático dessa grande unidade. Assim, foi implementado o controle nas rodovias BR-174 e BR-401, por se constituírem nos principais meios de ligação com a Venezuela e a Guiana, e ainda na BR-319, no interior do estado. Nas regiões de Pacaraima e Bonfim, onde existem os 1º e 3º Pelotões Especiais de Fronteira, respectivamente, o efetivo militar foi reforçado, dado o aumento do patrulhamento e das ações de controle, que tiveram por objetivo canalizar o movimento de imigrantes venezuelanos para os postos de fiscalização e desestimular o uso de rotas clandestinas para adentrar ao Brasil (OLIVEIRA, 2018).

Após o início da Operação Controle, em 14 de fevereiro de 2018, as ações ao longo da fronteira demonstraram a incessante atuação do componente militar no controle e na fiscalização da faixa de fronteira 24 horas por dia. Com isso, o reforço na fiscalização proporcionou resultados que levaram a mitigar os impactos sofridos em território roraimense.

No que concerne ao controle migratório, as ações da Operação Controle são importantes para uma noção mais realista possível da quantidade de venezuelanos no fluxo migratório para o Brasil. Por meio de dados da 1ª Bda Inf SI, foi possível dimensionar a quantidade de venezuelanos que adentram ao país todos os dias,

bem como quantos efetivamente permanecem e quantos retornam para a Venezuela. Dados analisados entre os meses de fevereiro de 2018 e janeiro de 2019 apontaram que cerca de 124.808 imigrantes oriundos da Venezuela entraram no Brasil, perfazendo uma média de 373 imigrantes por dia. Considerando a entrada e a saída, a média diária de imigrantes que permaneceram no Brasil foi de 241 indivíduos. Nesse período, o número total de imigrantes da Venezuela que permaneceram no Brasil foi de mais de 66 mil cidadãos (DUARTE, 2019).

Os números demonstraram ainda que ocorreu um aumento substancial no número de imigrantes que adentraram o Brasil a partir do mês de setembro de 2018, em razão da edição da Portaria Interministerial nº 09/2018, que sucedeu à Resolução Normativa CNIG 126/2017, no intuito de conceder autorização de residência temporária, e que, posteriormente, pode ser convertida em autorização de residência com prazo indeterminado (BRASIL, 2017).

O ordenamento da entrada de imigrantes na fronteira, a acomodação dos imigrantes inicialmente em Pacaraima, em abrigos, com o recebimento de assistências básicas, o controle no traslado dessas pessoas da região fronteiriça até Boa Vista, proporcionados pela atuação do componente militar, e a triagem e o registro junto à Polícia Federal contribuíram para a efetivação de uma situação de estabilidade na cidade de Pacaraima. Essa cidade, no início tão afetada pela grande quantidade de venezuelanos vagando pelas ruas, teve o inchaço populacional reduzido ora pelo prosseguimento de parte dos imigrantes para Boa Vista, ora pelo retorno de outra parte para a Venezuela. Alguns incidentes entre cidadãos brasileiros e venezuelanos residentes em Pacaraima, entretanto, permanecem e são motivo de preocupação constante por parte das autoridades.

Além disso, essas ações, enquadradas no escopo das operações interagências, em parceria com as polícias civil e militar e o IBAMA, colaboram para o aumento das apreensões e destruições de materiais utilizados em áreas de garimpo ilegal, bem como para o desmantelamento de sua logística por meio da interdição de pistas de pouso clandestinas (EXÉRCITO, 2018).

Considerações finais

O cenário caótico vivido pelo Estado de Roraima com o fluxo migratório de cidadãos venezuelanos, em razão da grave crise política, econômica e social na Venezuela, ensejou a adoção de medidas emergenciais por parte do governo federal, já que as ações implementadas pelos governos estadual e municipal não foram suficientes para diminuir os impactos desse fenômeno no extremo norte do Brasil.

O fluxo migratório venezuelano aumentou gradativamente, sobretudo a partir de 2016, motivado pelo agravamento da situação socioeconômica no país. Além disso, houve um crescimento dos pedidos de refúgio e de residência temporária, com a aprovação da nova Lei de Migração em 2017, obrigando o governo federal a ampliar ações de acolhimento aos venezuelanos.

A região do extremo norte brasileiro foi identificada como uma porta de entrada para problemas que poderiam afetar a estabilidade regional. Assim, diante dessa situação sensível e com o transbordamento da crise para o território nacional, o Estado brasileiro decidiu envidar esforços por meio de ações governamentais, empregando diversos atores, entre eles e com maior papel de destaque, o componente militar, com o objetivo de mitigar os efeitos dos impactos na região norte do país e colaborar para a assistência humanitária aos cidadãos venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

Dessa forma, em fevereiro de 2018, o governo federal editou a Medida Provisória nº 820, que instituiu a Operação Acolhida, um esforço interministerial destinado a promover o ordenamento da fronteira e o acolhimento aos cidadãos venezuelanos que fogem da crise. As Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira, têm sido peças fundamentais em todo esse processo.

O componente militar assumiu desde o início a coordenação geral da Operação Acolhida, trabalhando em conjunto com agências civis, OG, OI e ONG. Para isso, mobilizou todas as estruturas necessárias de atendimento aos venezuelanos para recepção, instalação, fornecimento de refeições, realização de exames médicos, concessão de documentos oficiais, possibilidades de inserção no mercado de trabalho e interiorização

para diferentes regiões brasileiras.

O processo de interiorização possui dados relevantes que colaboram para o sucesso da operação. Até o final de fevereiro de 2020, já haviam sido realocadas mais de 33,3 mil pessoas para mais de 492 cidades brasileiras, promovendo o desinchaço populacional do Estado de Roraima e a retomada da situação de normalidade dos serviços públicos essenciais.

Diante disso, verificou-se que a participação do componente militar na Operação Acolhida tem trazido boas soluções para mitigar os impactos sofridos pelo fluxo migratório em território roraimense. Seja no relacionamento com as agências civis, seja na montagem das estruturas das bases, o componente militar se constitui em um alicerce para a consecução dos objetivos propostos para a Operação Acolhida, resultando no reconhecimento por parte do ACNUR durante o 70º Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.


Em auxílio à Operação Acolhida nas ações de ordenamento da fronteira, de ações de controle migratório e com o objetivo de atender a MP nº 820, o Ministério da Defesa desencadeou a Operação Controle, por meio do Exército Brasileiro, com o objetivo de coibir os delitos transfronteiriços, atuando em conjunto com as Polícias Federal, Civil e Militar, IBAMA, Receita Federal, entre outros.

A Operação Controle contribui de forma decisiva para o ordenamento da fronteira e recepção adequada aos venezuelanos, ampliando ainda o alcance das atribuições subsidiárias em faixa de fronteira por meio das ações preventivas e repressivas. Os resultados obtidos demonstram o balanço positivo alcançado pelas tropas da 1ª Bda Inf SI com a apreensão e destruição de materiais de atividades ilegais, bem como o desmantelamento de sua cauda logística. Com isso, as ações da Operação Controle cooperam para a manutenção de um ambiente mais seguro e estável na região norte do país.

Graças a essas ações, foi possível obter dados mais próximos da realidade sobre a quantidade de cidadãos venezuelanos que faziam parte efetivamente do fluxo migratório. Assim, foi estimado o número de venezuelanos que de fato permaneciam no Brasil, excluindo-se

aqueles cidadãos que retornaram voluntariamente para a Venezuela. Essas informações são de extrema relevância para servir de subsídio para planejamentos futuros, bem como para dimensionar o tamanho dos impactos causados pelo fluxo migratório venezuelano.

Ao final, conclui-se que o emprego do componente militar nas ações consideradas emergenciais pelo go-

verno federal, no sentido de atender os venezuelanos desassistidos e de mitigar os impactos causados pelo fluxo migratório, vem se mostrando extremamente eficaz, em razão da capacidade apresentada pelas tropas na montagem de estruturas, mobilização e capacitação de mão de obra e de serviços. 

Referências

ACNUR. **ACNUR: 5 dados sobre refugiados que você precisa conhecer**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-5-dados-sobre-refugiados-que-voceprecisa-conhecer/>. Acesso em: 27 mar 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136**, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2010e. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 31 mar 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 30 mar 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.285**. 15 de fevereiro de 2018a. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 30 mar 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.286**. 15 de fevereiro de 2018b. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 30 mar 2020.

CERÁVOLO, Luiz Eduardo Santos. **Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015-2018)**. Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Militares, 2019.

CHAVES, A. **Venezuelanos viajam até 11 horas para receberem atendimento médico na fronteira de RR**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/venezuelanos-viajam-ate-11-horasparareceberem-atendimento-medico-na-fronteira-de-rr.ghml>. Acesso em: 10 abr 2020.

CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. **Crise Venezuela: o que levou a Venezuela ao colapso econômico e à maior crise de sua história**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-aocolapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.htm>. Acesso em: 29 mar 2020.

DUARTE, Alvaro. **O papel do Exército Brasileiro frente à crise migratória venezuelana no Estado de Roraima: considerações sobre as Operações “Acolhida”, “Controle” e “Tucuxi”**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima. Boa Vista, 2019.

EXÉRCITO. **Com balanço positivo, Exército Brasileiro divulga números de operações na região de fronteira em Roraima.** 2018. Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93K-cunQI/content/simultaneidade-de-operacoes. Acesso em: 12 jun 2020.

EXÉRCITO. **Detalhes e resultados da operação acolhida são apresentados diante de comitê das Nações Unidas.** 2019. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/mjag93kcunqi/content/id/10597206. Acesso em: 12 jun 2020.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos.** Military Review on-line. 2019. p. 1 e 2. Disponível em <https://www.armyupress.army.mil/Journals/EdicaoBrasileira/ArtigosExclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2019/OperacaoAcolhida/>. Acesso em: 10 fev 2020.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: uma ação essencial em Roraima.** Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=146. Acesso em: 10 abr 2020.

LARRALDE, Humberto García. **La ideología como obstáculo a la alternancia democrática en Venezuela.** Cuadernos del CENDES, vol. 34, nº 96, septiembre-diciembre, 2017, p. 1-36. Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela IBGE. Cidades e Estados: Roraima 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr.html>. Acesso em: 27 mar 2020.

MCCOY, Jennifer. **O referendo na Venezuela. Um ato em um drama inacabado.** 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000200001. Acesso em: 30 mar 2020.

MENDICELLI, Mariana. **Conheça a trajetória do irreverente e polêmico Hugo Chávez.** 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/americalatina/morte-hugo-chavez/videos/conheca-trajetoria-do-irreverente-e-polemico-hugochavez,449685.html>. Acesso em: 30 mar 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA. MD33-12 – **Operações Interagências**, 2. ed. (Brasília: Ministério da Defesa, 12 set 2017). Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagenacias_2_ed_2017.pdf. Acesso em: 22 abr 2020.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. **A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela.** Military Review, 2018.

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 (pós-graduação *lato sensu* Operações Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa; SILVA, André Andriw Santos da; GOMES, Bárbara Soares; SOUSA, Karla Priscila Vale de; BARBOSA, Lisa Stephane Sousa; COSTA, Paulo Henrique Rodrigues da. **A Atuação das Forças Armadas na Resposta à Crise Migratória Venezuelana no Estado de Roraima.** Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xvi_cadn/a_atuacao_das_foras_armadas_na_resposta_a_crise_migratoria_venezuelana.pdf. Acesso em: 31 mar 2020.

VERDÉLIO, Andréia. **Operação Acolhida reforça cuidados com interiorização de venezuelanos.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/operacao-acolhida-reforca-cuidados-com-interiorizacao-de-venezuelanos>. Acesso em: 3 ago 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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 Triagem 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

recepcionar 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 interagências. 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/l9474.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.

Mobilidade humana, fronteiras e a Covid-19: as estratégias de atuação da Operação Acolhida na cidade de Manaus/AM em tempos de pandemia

*André Vicente Scafutto de Menezes**
*Simone Tavares da Silva***

Introdução

Uma crise sanitária de abrangência mundial ocasionada pelo novo coronavírus, classificada como Covid-19, marcou o ano de 2020, seguindo até os dias atuais. O surto foi declarado pela Organização Mundial de Saúde como uma pandemia exatamente por atingir todos os povos em todos os continentes. No Brasil, o primeiro caso diagnosticado foi em 26 de fevereiro e o primeiro óbito em decorrência do vírus foi na cidade de São Paulo em 17 de março, seguindo, nos meses subsequentes, as milhares de mortes já contabilizadas. Protocolos de segurança para saúde foram recomendados, assim como outras medidas de proteção, como o isolamento social, objetivando conter a proliferação do novo coronavírus.

Diversos setores foram afetados pela pandemia da Covid-19. O sistema de saúde público brasileiro se mostrou vulnerável e sem estrutura para atender o aumento na demanda por leitos de unidade de terapia intensiva, vivenciando um caos em determinadas ocasiões. As transformações societárias e no mundo do trabalho foram sentidas em maior ou menor intensidade por brasileiros e imigrantes. Aumentaram tanto o índice de desemprego quanto a precarização no trabalho. Os trabalhadores informais foram os mais atingidos.

Milhares de pessoas e famílias, que já se encontravam em situação de risco social, tiveram sua situação ainda mais agravada.

Mesmo em tempos de isolamento social e quarentena, foi notável a presença de imigrantes venezuelanos nas ruas da cidade de Manaus e, muitas vezes, com crianças e desprotegidos, sem máscara, em busca de conseguir alguma renda ou comida. No Brasil, já a partir de 2015, assistíamos à entrada significativa de venezuelanos pela fronteira norte do País, tendo como porta o Estado de Roraima, através da cidade fronteira de Pacaraima. Esse movimento migratório se estendeu para a capital, Boa Vista, chegando a Manaus, capital do Amazonas no ano de 2016, a partir da rota terrestre (FRANCHI, 2019).

Com o fechamento das fronteiras em decorrência da pandemia, os imigrantes e refugiados tiveram seus projetos migratórios interrompidos ou dificultados com o estabelecimento de medidas restritivas de controle de viagens. Para além das dificuldades encontradas, porém, no que toca a mobilidade ou imobilidade humana, os imigrantes, ao cruzarem as fronteiras, não realizam uma travessia somente em seu aspecto físico. É importante que as fronteiras não sejam pensadas com um único sentido, pois se trata de um conceito polissêmico. Apesar de o conceito geográfico ser relevante, há outros aspectos significativos, como o social, o

* Cel Inf (AMAN/1992, EsAO/2000, ECEME/2008, CPEAEx/2018). Coordenador da Operação Acolhida Base Manaus do VII Contingente (nov 2019/mar 2020). Atualmente, é o chefe do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

** Doutoranda do Programa em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas – PPGAS/UFAM e Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Amazonas – IFAM.

político, o cultural, o linguístico etc., que acompanham o imigrante em sua trajetória.

Em um contexto de crise, é perceptível o aumento da vulnerabilidade socioeconômica que envolve esses grupos pela ausência de perspectivas. Os migrantes internacionais são atingidos diretamente pela crise humanitária, sanitária e socioeconômica, seja devido a uma maior restrição à mobilidade humana, seja pelas dificuldades de subsistência enfrentadas nos locais de residência no país receptor, no caso em tela, o Brasil.

Mobilidade humana na contemporaneidade: venezuelanos no Brasil

O Brasil se inseriu na dinâmica crescente de mobilidade humana mundial Sul-Sul sobretudo a partir de 2010, com a chegada dos haitianos¹ pela fronteira do Peru com o Acre, estado localizado na fronteira norte brasileira. Entre os anos de 2015-2017, na fronteira mais ao norte, no Estado de Roraima, iniciou-se, entretanto, um fluxo migratório intenso, sem precedência, entre Venezuela e Brasil.

Alves (2018) chama a atenção para os inúmeros desafios que a migração internacional levou à região fronteiriça, tais como as questões logísticas, de infraestrutura e de legislações, visto que a fronteira amazônica não estava preparada para os processos migratórios que foram se configurando nos últimos anos. O imigrante tinha o anseio de chegar ao Brasil, mas se deparou com a Amazônia brasileira, afastada real e simbolicamente do restante do País, seja pela geografia local, com os obstáculos naturais, seja pelo afastamento dos principais centros socioeconômicos do País.

Em 2015, as migrações internacionais oriundas da Venezuela ganharam relevância em âmbito mundial, em virtude dos crônicos problemas de abastecimento de produtos básicos naquele país, não disponíveis nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais ou afetados por um processo inflacionário que destruiria o poder de compra das pessoas. Além disso, a escalada da violência lá verificada também motivou muitos venezuelanos a buscarem nas migrações a alternativa para fugirem de um contexto no qual o sentimento de

insegurança se tornava muito efetivo (JAROCHINSKI SILVA, 2017).

A Venezuela, imersa na pior crise política, econômica e social de sua história, provocou a saída de mais de 4 milhões de pessoas. Deslocando-se para além das fronteiras, muitos deles chegaram ao Estado de Roraima, na região norte do Brasil, onde se localiza a fronteira entre os dois países. A partir disso, não era raro assistir venezuelanos amontoados em enormes filas no posto de controle da Polícia Federal instalado na divisa, com o intuito de solicitar autorização para permanecer como refugiado.

O Brasil foi um dos destinos escolhidos na medida em que se apresentava como uma alternativa pela proximidade geográfica, particularmente daqueles residentes nos estados venezuelanos de Bolívar e Amazonas. A existência da fronteira seca, sem obstáculos naturais, entre a cidade brasileira de Pacaraima e a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, fez com que o Estado de Roraima se tornasse um destino comum por ter via uma terrestre mais acessível. A partir desse momento, houve também um notável aumento de imigrantes venezuelanos nas ruas da capital, Boa Vista, distante aproximadamente 250km da cidade fronteiriça venezuelana, impactando diretamente essa capital brasileira.

Nesse período, pelos dados oficiais, houve um aumento sem precedentes nas solicitações de refúgio. Diante do considerável número de entrada de imigrantes, o governo de Roraima solicitou ao Supremo Tribunal Federal (STF), no início de 2018, o fechamento da fronteira, argumentando que os serviços de saúde e a segurança pública local estavam em colapso devido à grande demanda criada, visto que cerca de 500 imigrantes venezuelanos entravam diariamente no País.

O Supremo Tribunal Federal, em resposta ao requerimento, decidiu pelo indeferimento do pleito, evidenciando as obrigações decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Além desses acordos, apontou para o próprio ordenamento jurídico brasileiro, como a Constituição

da República Federativa do Brasil (1988), que evidencia a *dignidade da pessoa humana* como um fundamento do Estado Democrático de Direito, e a Lei 9.474/1997, que normatiza as condições de refugiados e estabelece as condições para que o indivíduo seja acolhido no ordenamento brasileiro como sujeito em situação de vulnerabilidade e que necessita de especial atenção, tendo em vista as condições que o impulsionaram a ingressar no território brasileiro (DURÃES; SOUZA JUNIOR, 2018).

Quando o fluxo de venezuelanos para o Brasil aumentou, as normas atinentes à migração voluntária não conseguiram atender a essa demanda. Por conseguinte, os migrantes forçados ficaram situados em um limbo normativo, por inexistir norma protetiva específica. Encontrando-se em grande insegurança jurídica e em virtude da ausência de possibilidades de regularização migratória, notadamente entre 2015 e 2017, muitas dessas pessoas optaram pela solicitação de refúgio, como um mecanismo de permanência regular no território brasileiro. Segundo o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), no ano de 2014, o Brasil recebeu 201 solicitações de refúgios, ao passo que, em 2019, nos 6 primeiros meses, esse número passou para 80.057.

As solicitações de refúgio realizadas por parte dos venezuelanos aumentaram de tal grandeza que os órgãos estatais, imbuídos da prestação desse serviço público, não tiveram capacidade de atender a demanda. A Polícia Federal empregou um esforço em âmbito nacional para deslocamento de servidores a Roraima e o incremento do orçamento (SILVA; ABRAHÃO, 2019).

O Exército Brasileiro, principal ator dentro do Ministério da Defesa, por sua vez, iniciou a Operação Acolhida, buscando inicialmente apoiar os organismos governamentais ou não, nacionais ou não já instalados em Boa Vista, especialmente para dar a segurança necessária e a otimização de serviços na região. Atuou fortemente criando diversos abrigos em Boa Vista e Pacaraima (muitos construídos em menos de um mês) e, ao mesmo tempo, centros de triagem, alojamentos, refeitórios, apoiando os serviços diversos, como o de imigração, realizado pela Polícia Federal, e outros das diversas agências das Organizações das Nações Unidas,

como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Por conta do elevado número de solicitações de refúgio, a Polícia Federal estabeleceu uma tentativa de administrar a quantidade de pessoas que procuravam seu órgão por meio de emissão de um papel comprobatório de que o solicitante esteve perante a autoridade migratória e agendou um atendimento para solicitar seu refúgio, o que ficou conhecido como o “Protocolo do Protocolo”. Essa ação tentava diminuir as filas na Polícia Federal brasileira e assegurar que essas pessoas não fossem deportadas por estarem em situação irregular no Brasil enquanto não solicitassem efetivamente o seu pedido de refúgio, momento em que de fato se recebe o protocolo de sua solicitação de refúgio, o qual lhe confere uma série de direitos (ABRAHÃO, 2019).

Como resposta ao grande fluxo de entrada de imigrantes venezuelanos, o governo brasileiro, no ano de 2017, estabeleceu a Resolução Normativa nº 126 para abordar o tema por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que prevê a possibilidade de residência temporária ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço.

De acordo com Abrahão (2019), a residência temporária inicialmente teve pouco apelo entre os migrantes venezuelanos. No ano de 2017, foram 17.865 solicitações de refúgio, contra 1.691 solicitações de residência. Mais de 90% dos migrantes continuavam solicitando o refúgio. A opção pelo refúgio foi uma estratégia migratória para regularização e evitar retorno à Venezuela em crise. Há, ainda, outros fatores que levaram o migrante a solicitar refúgio, e não residência, como é o caso da extensão da segurança jurídica do instituto aos familiares, algo que não há na residência temporária.

A migração venezuelana da contemporaneidade trata-se de uma migração pela sobrevivência, visto que a saída do país estava relacionada com a falta de garantia do mínimo de condições de existência, seja pela falta de abastecimentos de produtos de primeira necessidade, seja pela grave falta de capacidade daquela nação em resolver seus problemas internamente, dentro de uma democracia e com o respeito aos direitos humanos e fundamentais. Migração pela sobrevivência², no

entanto, ainda não é reconhecida nem regulamentada, quer nacional quer internacionalmente.

A presença venezuelana em Manaus/Brasil em tempos de pandemia

Em relação à regularização migratória dos imigrantes venezuelanos em Manaus em 2020, foi perguntado ao comandante da Operação Acolhida em Manaus (VII Contingente) se a maior solicitação de processos era para a residência temporária ou para protocolo de refúgio, que, nesse último caso, seria analisado pelo CONARE. O comandante relatou que,

Para facilitar esses serviços em Manaus, um novo Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG), onde são elaborados os diversos processos de viabilização à regularização de imigrantes no Brasil, foi inaugurado no dia 5 de novembro de 2019, três semanas antes da chegada a Manaus do VII Contingente da operação. No PITRIG há participação dos órgãos federais, estaduais e municipais, como a Polícia Federal, Receita Federal, Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Secretarias de Saúde (estadual e municipal) – SUSAM e SEMSA –, Secretaria de Assistência Social (estadual e municipal) – SEAS e SEMASC –, a DPE e a DPU (defensorias públicas do estado e da União) e representações das seguintes agências da ONU: ACNUR, OIM e UNFPA. Em relação aos processos de regularização, o número oscilava de tempos em tempos, mas, no todo, houve uma prevalência das requisições de residência temporária em relação ao refúgio. (Coronel Scafutto, 49 anos, coordenador da Operação Acolhida em Manaus, VII Contingente – período de dezembro de 2019 a março de 2020. Entrevista em fevereiro de 2020)

Com a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS) de uma pandemia global da Covid-19, no entanto, houve fechamento de fronteiras ao longo de 2020, sejam terrestres, áreas ou aquáticas, diminuindo o número de solicitações tanto do protocolo de refúgio quanto de residência temporária. No Brasil, foi editada a Lei nº 13.976/2020, chamada a “Lei da Quarentena”, e foram adotadas medidas de enfrentamento do novo coronavírus, dentre elas o fechamento das fronteiras, sendo permitido apenas o retorno de nacionais ou de estrangeiros residentes (RAMOS, 2020).

O fechamento de fronteiras encontrou fundamento jurídico na Lei 13.979/2020, a partir da qual as autoridades governamentais podem adotar a restrição excepcional e temporária de entradas e saídas do País por rodovias, portos e aeroportos, conforme recomendação técnica e fundamental da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. O fundamento constitucional dessa restrição à mobilidade internacional humana é a proteção à vida e à saúde, considerado o grau de contágio do vírus, ou seja, a mobilidade sem restrição agravaria a situação da doença, podendo fazer surgir novas ondas de infecção.

Para Ramos (2020), o fechamento das fronteiras impactou negativamente tanto a migração em geral, regulada pela Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017), quanto o direito ao acolhimento dos solicitantes de refúgio, amparados pelo direito internacional e pelas normas nacionais, em especial o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997). É importante destacar que, diante do processo pandêmico vivenciado mundialmente, a situação vulnerável do imigrante se agravou ainda mais.

De acordo com o ACNUR (2020), impor uma medida geral para impedir a admissão de refugiados ou requerentes de asilo, ou de uma determinada nacionalidade ou nacionalidades, e sem medidas de proteção contra repulsão, seria discriminatório e não atenderia aos padrões internacionais, em particular no que se refere ao princípio da não devolução. Caso sejam identificados riscos à saúde, outras medidas podem ser tomadas, como testes e/ou quarentena, respeitando o princípio.

Se, antes desse cenário de pandemia, para muitos trabalhadores, a renda familiar já era insuficiente para suprir as necessidades básicas, com a crise sanitária, a situação se tornou ainda mais grave, visto que muitos brasileiros e imigrantes exercem atividades laborais na informalidade, sem os direitos sociais trabalhistas garantidos, com baixos salários e em condições precárias.

Com a propagação do vírus da Covid-19, a situação piorou ainda mais, visto que essas atividades precisaram ser interrompidas pela necessidade do distanciamento social, acrescida do próprio fechamento de postos de trabalhos formais, tornando o desemprego tão ameaçador quanto o próprio vírus. O resultado foi

uma população sem renda e em situação ainda mais vulnerável.

Considerando o número significativo de pessoas em trabalhos informais, uma das principais medidas adotadas pelo Estado brasileiro para garantir a manutenção do mínimo existencial dessa parcela da sociedade foi a de garantir que tivessem acesso a um auxílio emergencial com valores de R\$600,00 ou R\$1.200,00, a ser concedido, em princípio, por 3 meses, mas estendido posteriormente pelo governo até dezembro de 2020, destinado a todos os trabalhadores de baixa renda, nacionais ou imigrantes, prejudicados pela pandemia (SQUEFF, 2020).

De acordo com Chaves (2020), não houve qualquer discriminação na lei entre brasileiros e imigrantes. As famílias de trabalhadores, no entanto, tiveram que adequar suas despesas ao valor do auxílio emergencial criado pelo governo federal. Por outro lado, em algumas cidades do Brasil, muitos imigrantes tiveram dificultado o saque do auxílio emergencial. Diante do exposto, a Defensoria Pública da União entrou com uma ação contra o Banco Central do Brasil e a Caixa Econômica Federal para que aceitassem documentos com prazo de validade vencido, já que os serviços de emissão ou atualização de documentos estavam temporariamente suspensos.

Contraditoriamente, nesse momento que requer o isolamento e o distanciamento social, presenciamos, no cenário das cidades brasileiras, a população mais carente e necessitada de recursos para a sobrevivência aglomerando-se e ocupando as inúmeras filas da Caixa Econômica Federal para o recebimento do auxílio emergencial dado pelo governo ou nas filas das entidades que distribuem alimentos/refeições e produtos de higiene (PACHI, 2020). Paradoxalmente, a mobilidade humana se revela na precariedade das condições de sobrevivência dos mais vulneráveis, impedidos de permanecer em isolamento.

Quanto aos imigrantes e refugiados, uma nova “fronteira” se estabelece no espaço urbano, além daquela já transposta no momento de chegada ao Brasil, pois vivem em situações-limite impostas pelas necessidades básicas da vida cotidiana. Em tempos difíceis, temos presenciado, porém, inúmeras ações de solida-

riedade da sociedade civil e das entidades que visam ajudar a população carente (moradores de rua, desempregados, imigrantes e refugiados), e isso nos faz acender a chama da esperança e união pela luta em prol de um futuro melhor e mais humano para as nossas cidades, onde todos, independentes de raça, cor e condição social, possam se reencontrar incluídos dignamente na vida urbana (PACHI, 2020).

Mesmo diante de tantas dificuldades enfrentadas em tempos de pandemia, chamamos a atenção para o protagonismo dos imigrantes venezuelanos na cidade de Manaus/AM, que, a partir de grupos e/ou associações, estão se reunindo e se mobilizando para realizar ações a fim de ajudar aos seus conterrâneos em situação de maior vulnerabilidade, possibilitando a segurança alimentar de várias famílias desprovidas de recursos próprios para aquisição de alimentos.

Para Almeida (2015), em situações de crise, seja social, econômica ou de saúde, ser solidário com a humanidade quer dizer sentir-se parte desse coletivo que habita todo o planeta Terra. Dessa forma, uma pessoa que se engaja em uma ação humanitária, mais do que sua ligação jurídica com a comunidade da qual é nacional, sente-se integrante da comunidade de todos os homens e de todas as mulheres deste planeta. Esse sentimento de fazer parte implica uma responsabilidade perante um coletivo, acima das nações.

Em contexto de pandemia, a solidariedade entre grupos e associações de migrantes e as contribuições espontâneas de voluntários viabilizam a centenas de pessoas o acesso ao mínimo vital aos que não têm acesso às políticas públicas para que possam sobreviver, buscando forças para ressurgir mediante a transformação societária e de trabalho atravessada por diversas crises dentro de outras crises, como a humanitária, a sanitária e a econômica.

A capacidade de um imigrante para evitar a infecção pela Covid-19, superar as crises econômica e/ou social e, muitas vezes, com a sua saúde mental abalada pelos efeitos da pandemia, pode ser enfraquecida por inúmeros outros fatores, como a ausência de uma articulação das redes de atendimento. Deve-se levar em consideração também suas especificidades culturais e linguísticas, evitando atitudes xenofóbicas e possibili-

tando o acesso às informações sobre direitos às políticas públicas de inclusão nas sociedades receptoras.

Os limites e as possibilidades da atuação da Operação Acolhida em Manaus/AM frente à pandemia da Covid-19

A gestão de processos migratórios tem sido profundamente afetada pela pandemia da Covid-19. Diante desse cenário de crise sanitária, buscaremos apontar as interferências nas atividades desenvolvidas pelos atores da Operação Acolhida em Manaus e como os envolvidos nessa operação reorganizaram suas ações ante a chegada do novo coronavírus na região.

Importante lembrar que o Estado de Roraima, frente a um grande fluxo migratório de venezuelanos, teve como reação o pedido impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal, solicitando o fechamento temporário da fronteira, alegando que não tinha como custear sozinho o acolhimento desses imigrantes, e que esse pedido foi negado. A partir das manifestações feitas pelo governo de Roraima, o ex-presidente Michel Temer assinou a Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, que institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Em março de 2018, foi determinado ao Ministério da Defesa o estabelecimento da Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima, tendo sua atuação pautada por um tripé de ações: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização dos imigrantes. Assim nasceu a Operação Acolhida (Op Aclh).

A Operação Acolhida teve início nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, depois se estendendo para a cidade de Manaus. Em relação ao tripé da operação, o comandante da operação em Manaus relatou que,

No início, por inúmeras razões, as duas primeiras eram as mais relevantes, para se controlar o caos que estava instalado no Estado de Roraima. O elevado número de venezuelanos que viviam nas ruas, os conflitos sociais entre nacionais e estrangeiros e entre os próprios venezuelanos pela precariedade pública existente e outras razões sociais impuseram medidas restritivas e emergenciais. A entrada desses estrangeiros em Pacaraima/RR era cada vez maior, sobretudo nos anos de 2018 e 2019, chegando a um número

médio superior a 500 pessoas por dia. O que é o ordenamento de fronteiras? Como o próprio nome diz, trata-se de se pôr ordem, de se controlar esse acesso ao território nacional. No caso brasileiro, em que a Constituição não o limita, o melhor a se fazer é o controle. Assim, faz-se necessário compor um local de recepção e triagem, a fim de identificar a intenção desse imigrante. O que ele deseja? Ultrapassar o país para se dirigir a outro destino? Buscar uma regularização como residente temporário ou refugiado? Em Pacaraima, foram erguidas algumas instalações para atender essas questões do ordenamento, tais como um posto de recepção inicial (PRI). (Coronel Scafutto, 49 anos, coordenador da Operação Acolhida em Manaus, VII Contingente – período de dezembro 2019 a março de 2020. Entrevista em fevereiro de 2020)

A imigração venezuelana não se restringiu ao Estado de Roraima. Novas fronteiras passaram a ser exploradas. O primeiro destino, depois de Boa Vista, foi a capital amazonense. A Operação Acolhida foi implementada em julho de 2019 na cidade de Manaus, sem se configurar, no entanto, como uma intervenção federal, mas como atendimento a uma demanda do governo local, e apresentou uma estrutura semelhante à de Roraima no que se refere aos serviços e aos atores envolvidos, mas com particularidades.

No início do mês de fevereiro de 2020, antes do primeiro caso confirmado de Covid-19, em uma visita às instalações da Operação Acolhida em Manaus/AM, foi feita uma entrevista com o comandante do VII Contingente da Operação Acolhida da Base Manaus, coronel Scafutto. Tal entrevista integrava um projeto de pesquisa de doutoramento em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas, tendo a imigração venezuelana para Manaus como objeto de estudo.

Em relação à implementação da Operação Acolhida em Manaus, o comandante da base relatou o seguinte,

No início do ano passado (2019), a prefeitura de Manaus e o governo do Estado do Amazonas buscaram uma aproximação com o Comitê em Brasília que regula as ações da Operação Acolhida, bem como os seus representantes no Norte. Em Manaus, já havia muitos venezuelanos, muitos deles nas ruas, ocupando áreas públicas, como a rodoviária, algo que muito se assemelhava, tempos atrás, a Boa Vista/RR. Em julho, iniciaram-se as tratativas e atividades de reconhecimento

na cidade de Manaus. Foi acordado que os poderes locais (estado e município) cuidariam das questões ligadas ao abrigo, e Manaus serviria como uma área de trânsito para as atividades de interiorização, a fim de auxiliar o escoamento de efetivos que vinham de Pacaraima ou Boa Vista, para daí seguir para outras regiões, devido à capital ter maior oferta de voos regulares. Com isso, o Estado do Amazonas cedeu parte da área de uma secretaria estadual, para se mobiliar ali uma base interagências, e outra área, junto à rodoviária, para se constituir em posto de recepção e apoio. Viu-se a necessidade de ampliação das ações em Manaus, tanto de ordenamento como de interiorização, e foram construídas estruturas em duas áreas cedidas pelo Estado do Amazonas para uma área de trânsito (ATM) e para um posto de interiorização e triagem (PITRIG/AM). O início do funcionamento se deu no dia 5 de novembro, três semanas antes da chegada do VII Contingente na cidade. (Coronel Scafutto, 49 anos, coordenador da Operação Acolhida em Manaus. Entrevista em fevereiro de 2020)

Além disso, antes mesmo do início da Op Ach, muitos venezuelanos já haviam chegado a essa cidade, que também foi o destino mais comum para a interiorização. O grande número de venezuelanos no local, muitos deles vivendo de forma irregular, fez com que fosse necessária a criação de uma maior estrutura de apoio na capital do Amazonas. Importante salientar que Manaus é uma capital com cerca de dois milhões de habitantes e uma estrutura muito maior do que Boa Vista. Desse modo, o estado e o município se tornaram parceiros da operação desde o início. No que tange aos atores envolvidos na Operação Acolhida em Manaus e como se dá o trabalho de articulação entre eles, foi relatado por esse comandante o seguinte,

Além dos militares, há representantes das seguintes agências da ONU: ACNUR, OIM, UNPFA, CICV e UNICEF. O ACNUR está envolvido desde as atividades de cadastro e protocolo de refúgio, base de dados do sistema Progress/Nações Unidas, passando pelo cuidado e acompanhamento da ATM a partir da parceira implementadora ONG Fraternidade Internacional; e do Instituto Mana, que atende, no PITrig e PRA, os problemas sociais de média e alta complexidade, chegando ao monitoramento das ações na interiorização. A OIM, que participa ativamente dos processos de cadastramento para obter as condições de residente temporário no País, atua bastante na aquisição de

passagens e controle das atividades de interiorização. A UNPFA atua no monitoramento das questões ligadas à saúde e ao controle reprodutivo da mulher e no combate à violência contra ela. A UNICEF atua desde o apoio no PITrig e PRA com o projeto “Superpanas”, atualmente conduzida pela ONG Aldeias SOS, sua parceira implementadora, até no controle das questões ligadas às crianças e aos adolescentes. A CICV e sua implementadora nacional CVB atuam no apoio à reunião familiar (uso de telefones para contato dos venezuelanos com os seus parentes, dentro ou fora do país) e no apoio emergencial de saúde no PITrig e PRA. Há a participação dos órgãos federais, estaduais e municipais, como a Polícia Federal, a Receita Federal, a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC), a Secretaria de Saúde (SUSAM), as Secretarias Municipal e Estadual de Assistência Social (SEAS e SEMASC), a Defensoria Pública do Estado e da União (DPE e a DPU). (Coronel Scafutto, 49 anos, coordenador da Operação Acolhida em Manaus. Entrevista em fevereiro de 2020)

Em meados de 2020, quase três meses depois de decretada a “quarentena” na cidade de Manaus, foi realizada uma nova visita à base da Operação Acolhida para saber, junto ao responsável, como estava a situação diante da pandemia. Segundo o coordenador da célula Manaus do VIII Contingente da Operação Acolhida, desde o final do mês de março, quando já havia acontecido o primeiro caso confirmado de Covid-19 na região, a atuação dos atores envolvidos na operação se deu a partir de um “Plano Emergencial de Contingenciamento para a Covid-19”³, atualizado semanalmente.

Esse Plano Emergencial prevê medidas profiláticas, tais como: o monitoramento ativo, a limpeza e a desinfecção de áreas, campanhas educativas, a utilização de EPI (equipamentos de proteção individual), além de protocolos de higienização, de coleta de lixo e de distribuição e consumo de alimentos, a fim de permitir a continuidade dos trabalhos com segurança (CERÁVOLO; PEREIRA; FRANCHI, 2020). O plano estabelece a seguinte tríade: *Monitorar; Isolar e Tratar*. As orientações são difundidas tanto para as populações abrigadas quanto para os militares envolvidos e os parceiros da operação, resultando em um número reduzido de casos confirmados de imigrantes contaminados pelo vírus, no âmbito dos que foram atendidos pela Ope-

ração Acolhida no ano de 2020. O plano elabora procedimentos para Boa Vista, Pacaraima, Manaus e para a interiorização (MORAES; PAIM; FRANCHI, 2020).

O comandante da célula Manaus afirmou que o VIII Contingente viveu, na verdade, uma *Operação Acolhida/Covid-19*. Logo no final de março e início de abril, houve a necessidade de tomar medidas sanitárias de distanciamento social nas três instalações: Posto de Recepção e Apoio (PRA), Área de Trânsito de Manaus (ATM) e Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG). Com o agravamento das contaminações pela Covid-19, no início do mês de abril de 2020, a primeira preocupação dos gestores foi onde isolar os imigrantes venezuelanos atendidos pela operação, caso manifestassem os sintomas do novo coronavírus, visto que havia a exigência de quarentena para as pessoas suspeitas e confirmadas de contaminação.

Assim, foram feitas diversas tratativas com as Secretarias de Saúde e a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Estado do Amazonas. Como a cidade de Manaus foi uma das primeiras em que o vírus se espalhou rapidamente e com bastante intensidade, os gestores da Operação Acolhida perceberam que essas secretarias não conseguiriam apoiá-los diretamente nesse momento. Os hospitais da cidade estavam com quase todos os seus leitos ocupados e o hospital de campanha ainda estava em construção.

Diante disso, os gestores da operação em Manaus decidiram criar uma área de proteção, solicitando apoio inicialmente junto ao governo do Estado do Amazonas, mas não foi possível disponibilizar um local para a construção de uma estrutura para quarentena dos imigrantes venezuelanos atendidos pela Operação Acolhida. Desse modo, por iniciativa da Base Manaus e com o apoio do comando da operação, decidiu-se fechar o Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG) no início do mês de abril de 2020, transformado em área de proteção para isolamento de pessoas contaminadas.

Essa área serviu tanto para imigrantes como para militares, considerando-se que os militares, por serem de outros estados, não tinham residência na cidade. A área de proteção foi criada para uma capacidade de 120 pessoas em isolamento, mas foram utilizadas, no máximo, 19 vagas ao mesmo tempo, sem a ocorrência

de qualquer caso grave ou óbito. Não houve muitos casos entre militares ou imigrantes. A entrevista que gerou esse dado foi realizada em meados do mês de julho/2020 e já havia mais de uma semana que ninguém era colocado em isolamento na área de proteção.

O Posto de Recepção e Apoio, junto ao terminal rodoviário, lugar de albergamento/pernoite, foi criado para evitar que os imigrantes sem abrigo pernoitassem nas ruas. Antes da pandemia, esses imigrantes poderiam apenas pernoitar no local, ou seja, entravam nas tendas a partir das 16 horas e podiam ficar até às 8 horas do dia seguinte, tendo que desocupar a área para as medidas sanitárias e de controle. Com o surgimento da Covid-19, no entanto, as tendas passaram a ficar disponíveis 24 horas por dia a fim de evitar a circulação de pessoas, como uma medida em vigor na região.

Diversas medidas sanitárias foram implementadas nessa área: marcações no chão; diminuição da capacidade de barracas; distribuições de máscaras; disponibilização de álcool em gel nas instalações; colocação de tonéis com água e sabão (doação dos Médicos sem Fronteiras) para lavagem de mãos; higienização de mãos com álcool em gel antes das refeições; e retirada de mesas dos refeitórios, permanecendo apenas as cadeiras. Essas ações buscaram atender os protocolos de saúde de distanciamento social de dois metros e higienização, dentre outros.

Outra medida no Posto de Recepção e Apoio foi a disponibilização de um médico das Forças Armadas do VIII Contingente, que, antes, atendia no PITRIG. Com seu o fechamento temporário, o médico foi deslocado para o PRA e começou a prestar o atendimento aos imigrantes nessa área. O comandante da operação destacou o apoio da Cruz Vermelha do Amazonas na área da saúde, que, nesse período de pandemia, aumentou a quantidade de enfermeiros. Também foi disponibilizada uma ambulância das Forças Armadas. O médico ainda fazia o atendimento na rodoviária e os casos mais graves eram encaminhados para a unidade básica de saúde ou hospitais.

Na área de albergamento/pernoite dos imigrantes, a alimentação sempre foi feita por doações da sociedade civil, das instituições filantrópicas, religiosas e outras parcerias, particularmente de comerciantes locais. Di-

ferente de Boa Vista, essas doações não contemplavam todos os dias e nem todas as refeições, mas já se buscava esse objetivo. Uma alimentação regular é uma questão social importante, pois, além da condição orgânica natural, afasta riscos da marginalização e aumento da violência local. Com a chegada da Covid-19, porém, essas doações se reduziram muito, iniciando um período difícil na busca de novas soluções para o caso da alimentação. Com o tempo, essa situação foi amenizada. Hoje a operação conta com o apoio da Fraternidade Sem Fronteiras, uma ONG que fornece 100 refeições diariamente para o almoço, em conjunto com a Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania (SEMASC) e a Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS).

No período em que houve o fechamento do Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG), decidiu-se que os processos de interiorização em andamento teriam, ainda assim, continuidade. Então, as atividades necessárias para a interiorização, que antes eram realizadas no PITRIG, foram deslocadas para a base da Operação Acolhida, diminuindo-se o número de imigrantes atendidos, devido à exigência de maior distanciamento social.

A interiorização, em consequência, diminuiu consideravelmente. Até o mês de março de 2020, eram interiorizados aproximadamente 3.000 imigrantes de Boa Vista e Manaus. No pico da pandemia, essa quantidade foi reduzida para cerca de 1.000 imigrantes por diversos fatores, especialmente a redução do número de voos e a redução da pressão humanitária pelo fechamento das fronteiras. A reabertura do PITRIG foi prevista para o início do mês de agosto de 2020, já tendo sido desmontada a área de proteção e remontadas as salas de atendimentos.

Em relação aos atendimentos na Área de Trânsito de Manaus (ATM), um alojamento temporário, preparado para imigrantes em trânsito para a interiorização no País, não teve o serviço interrompido. Sua criação, ainda em 2019, é justificada pela maior oferta de voos partindo de Manaus em relação a Boa Vista. Nessa cidade, antes da pandemia, só havia 4 voos diários. Em Manaus, havia 24. Desse modo, adotou-se deslocar os imigrantes para a ATM de ônibus, já com passagens aéreas adquiridas, para agilizar o processo de interiorização.

Na ATM, mesmo na pandemia, também não ocorreram casos graves de Covid-19, sendo sempre respeitados os protocolos de saúde em vigor, semelhante ao que ocorria no PRA. Houve distribuição de máscaras e álcool em gel, obtidos por doações, a fim de minimizar os efeitos de transmissão do vírus.

O coordenador da célula Manaus do VII Contingente esclareceu que o Exército é dividido em 12 Regiões Militares e em cada uma delas foi criado um núcleo de interiorização, com militares disponibilizados para receber os imigrantes. Esses imigrantes, ao chegar à determinada localidade, em cada uma das regiões, são encaminhados para uma casa de passagem, onde permanecem até se deslocarem para seu destino. Nessas casas também foram adotados todos os protocolos de segurança de saúde. Até o momento, ainda não tinha havido, no destino, nenhum caso de imigrante testado positivo para a Covid-19.

Com a pandemia, o governo federal criou o auxílio emergencial, a que os imigrantes também tiveram acesso. Muitos que receberam o auxílio decidiram sair do Posto de Recepção e Apoio, sendo perceptível a diminuição de imigrantes nesse local. Antes da pandemia, havia uma média de 250 imigrantes e, atualmente, são 150, levando à conclusão de que as pessoas que receberam o auxílio preferiram alugar um imóvel, buscando melhor abrigo.

Na solicitação do auxílio, os imigrantes receberam ajuda dos militares da força-tarefa e das agências da ONU, como o ACNUR e a OIM. Tanto no Posto de Recepção e Apoio quanto na base da Operação Acolhida, foram prestadas as informações necessárias para cadastro de acesso ao referido auxílio. Alguns imigrantes possuíam aparelho de celular com internet, precisando somente de orientação. Aqueles que não tinham esse aparelho, utilizavam os computadores e a internet da operação.

Em tempos de pandemia da Covid-19, vários setores foram atingidos, mas os grupos mais vulneráveis, como os imigrantes e refugiados, tiveram sua situação ainda mais agravada, vivendo uma tripla crise: a migratória, a sanitária e a socioeconômica. No que tange à assistência emergencial aos imigrantes venezuelanos, o comandante da Operação Acolhida da Base Manaus

(VIII Contingente) afirmou que o seu grupo viveu uma *Operação Acolhida/Covid-19*, com inúmeros desafios, particularmente o de isolamento social.


Para além do fechamento das fronteiras, que barrou a entrada dos imigrantes e refugiados no território brasileiro, sob pena de serem deportados imediatamente, e a inabilitação do pedido de refúgio, no contexto da pandemia, é necessário refletir também sobre os direitos dos imigrantes que já se encontram em solo brasileiro. Em razão da sua vulnerabilidade, tornam-se vítimas da crise que assola não somente o Brasil, mas todo o planeta.

Considerações finais

A migração internacional venezuelana para o Brasil, via fronteira terrestre com o Estado de Roraima, foi marcada por uma interrupção, a fim de conter a transmissão do novo coronavírus. Diante do novo cenário de pandemia, foi necessária uma série de medidas de proteção, como fechamentos de fronteiras, isolamento social e quarentena. Diversos problemas surgiram ou se agravaram. A crise sanitária acirrou as restrições já existentes de fronteiras físicas ou geográficas, sendo construídas novas fronteiras simbólicas. A pandemia atingiu diferentes setores da sociedade: o sistema de saúde, já deficitário, vivenciou um caos; a economia, que necessitava de recuperação após recentes crises, não conseguiu avançar, ampliando a problemática com o aumento do desemprego e o fechamento de várias pequenas empresas. Essas restrições também se esten-

deram às relações sociais e, de forma categórica, atingiram as diversas modalidades de mobilidade humana.

Mesmo diante do fechamento das fronteiras, as tarefas principais da Operação Acolhida na cidade de Manaus permaneceram sendo realizadas. As ações de ordenamento da fronteira ficaram paralisadas pelo seu fechamento. As atividades de regularização de documentos, no entanto, tiveram continuidade com um número reduzido de atendimentos, para o cumprimento dos protocolos de segurança de saúde, assim como os processos para a interiorização. Essas atividades prosseguiram, porque, para o seguimento das ações de interiorização, era necessário que os documentos estivessem regulares.

No contexto de crise global, os imigrantes necessitam ainda mais de assistência social e de políticas públicas que, independentemente da condição migratória, abranjam a todos que dela necessitem como uma política universal. Os imigrantes se tornaram mais vulneráveis social e economicamente durante a pandemia, visto que tendem a ter pouca ou nenhuma reserva financeira capaz de amenizar a escassez frente ao crescimento do desemprego. A pandemia provocada pelo novo coronavírus, com início em 2020, cobrou atitudes das sociedades locais e global, obrigando-as a buscarem soluções de curto prazo para superar os riscos sociais causados e potencializados no contexto pandêmico. 

Referências

ABRAHÃO, Bernardo A. **Solicitação de refúgio como estratégia migratória dos venezuelanos em Roraima nos anos de 2014 a 2017**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras. Universidade Federal de Roraima, 2019.

ACNUR. **Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the Covid-19 response**. Disponível em < <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html> Acesso em: 26 ago 2020.

ALMEIDA, Guilherme Assis. **Direitos humanos e não violência**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2015.

ALVES, Isabel Pérez. **O fluxo migratório venezuelano para o Brasil como uma questão amazônica**. In: Migrações Venezuelanas/Baeninger, R. *et al.* (org.), Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, Nepo, Unicamp, 2018.

CERÁVOLO, Luiz Eduardo Santos; PEREIRA, Dan Milli; FRANCHI, Tássio. **A Covid na linha de frente da Operação Acolhida**. Observatório Militar da Praia Vermelha. ECEME: Rio de Janeiro, 2020.

DUARTE, Mônica; ANNONI, Danielle. **Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados**. In: Migrantes forçados: conceitos e contextos / Liliana Lyra Jubilut, Fernanda de Magalhães Dias Frinhani, Rachel de Oliveira Lopes (orgs.). Boa Vista/RR: Editora da UFRR, 2018.

DURÃES, M.G; SOUZA JUNIOR, J.A. (2018). **A crise imigratória na Venezuela e a impossibilidade do fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela na ótica do STF**. In: Migrações Venezuelanas/Baeninger, R. *et al.* (org.), Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, Nepo, Unicamp.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida**: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. *Military Review*, jan 2019. p.1-13.

JAROCHINSKI SILVA, J. C. **Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil**. Trabalho apresentado no 41º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu/MG, 2017.

MORAES, Carlos Henrique Arantes de; PAIM, Rodrigo de Almeida; FRANCHI, Tássio. **A Operação Acolhida diante da possibilidade de pandemia em Roraima**. Observatório Militar da Praia Vermelha. Rio de Janeiro: ECEME. 2020.

PACHI, Priscilla. “Mobilidade humana e coronavírus: a fronteira social do confinamento e o direito à cidade” em 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mobilidade-humana-e-coronavirus-a-fronteira-social-do-confinamento-e-o-direito-a-cidade>. Acesso em: 26 ago 2020.

RAMOS, In: **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**. Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (coordenadores). Catarina Von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Paolo Parise; Natalia Demétrio; Joice Domeniconi (orgs.). Campinas. Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, NEPO, Unicamp, 2020.

SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHÃO, Bernardo Adame. **Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil**. In: Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 8. n. 16, 2019, jul/dez.

SIMÕES, Luciano Correa; FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida**: um balanço do executado até 2019. Observatório Militar da Praia Vermelha. Rio de Janeiro: ECEME, 2020.

SQUEFF, In: **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**. Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (coords.). Catarina Von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Paolo Parise; Natalia Demétrio; Joice Domeniconi (Orgs.). Campinas. Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, NEPO, Unicamp, 2020.

Notas

- ¹ Em 2010, o Haiti sofreu um terremoto com magnitude sísmica de 7.0 na escala Richter, ocasionando a morte de muitas pessoas e deixando milhares de desabrigados, sendo esse um dos fatores que agravou um histórico de diáspora existente no país há muitos anos, além de desencadear uma crise ambiental, econômica e social (DUARTE; ANNONI, 2018).
- ² Um conceito trabalhado por Betts (2012). O autor Alexander Betts discorre sobre essa temática e cria o termo *migrante por sobrevivência* para classificar novos fluxos de migração forçada que necessitam de proteção internacional, mas que estão excluídos do instituto do refúgio.
- ³ Antes mesmo da confirmação de casos na Operação e no Brasil, foi estabelecido um Plano Emergencial de Contingenciamento para a Covid-19 (FT Log Hum, 2020), a fim de evitar o contágio dos integrantes da Operação e do público-alvo, os imigrantes. Esse documento foi elaborado coletivamente (FA + Agências), tendo como referência as orientações dos Ministérios da Saúde (MS), Ministério da Defesa (MD), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), além de organizações internacionais humanitárias. Ele sofre atualização constante, de modo a acompanhar a conjuntura (CERÁVOLO; PEREIRA; FRANCHI, 2020).

O enfrentamento da pandemia de Covid-19 no contexto da Operação Acolhida na fase de abrigamento – uma crise dentro da crise

Antonio Augusto Schenini Cunha Júnior*
Roderik Yamashita**

Introdução

O presente artigo teve como objetivo estudar as principais alterações que ocorreram nos procedimentos realizados pela Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (FT Log Hum RR), em virtude da pandemia de Covid-19, particularmente os relacionados com a fase de abrigamento, assim como seus efeitos no controle da propagação do vírus no âmbito da Operação Acolhida.

A referida operação é um esforço que envolve 11 Ministérios e tem a missão de acolher os imigrantes venezuelanos que entram no Brasil por aquela fronteira, cooperando com o governo federal, estadual e municipal. Nessa operação interagências, as Forças Armadas coordenam e cooperam com integrantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para Migrações (OIM), Polícia Federal, Polícia Militar, entre outras mais de 100 agências, com a finalidade de recepcionar, identificar, imunizar, abrigar e interiorizar os imigrantes.

O Exército Brasileiro (EB) tem um histórico de sucesso em participações de missões de ajuda humanitária. Pode-se citar, como exemplo, a Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti, contribuindo positivamente para a imagem do EB no Brasil e no

exterior. Esse êxito se reforçou após a atuação militar brasileira no contingenciamento dos desastres causados pelo terremoto que em 2010 atingiu aquele país. De maneira análoga, o Brasil, por intermédio de suas Forças Armadas, vem realizando um trabalho de grande importância no apoio aos imigrantes venezuelanos.

Recentemente, a pandemia de Covid-19 provocou importantes mudanças no dia a dia de toda a população mundial. Dentre as inúmeras atividades que sofreram influência da pandemia, está o trabalho da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

De acordo com o *site* do Ministério da Saúde (BRASIL, 2021), a Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. O primeiro caso notificado de Covid-19 no Brasil ocorreu em 26 de fevereiro de 2020. A Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou, em 11 de março do mesmo ano, que o nível de transmissão da doença havia se tornado global.

O coronavírus se espalha sobretudo por meio de gotículas de saliva ou secreção nasal quando uma pessoa infectada tosse ou espirra, o que aumenta a importância de se tomar algumas precauções, como, por exemplo, tossir protegendo o fluxo com o cotovelo flexionado. Sua pandemia provocou importantes mudanças

* TC Cav (AMAN/1999, EsAO/2007, ECEME/2017). Foi chefe da Seção de Inteligência da 1ª Bda Inf SI, Boa Vista/RR durante a Operação Acolhida (2018 e 2019). Atualmente, é instrutor na Divisão de Doutrina da ECEME.

** Maj Inf (AMAN/2005, EsAO/2013). Foi comandante da Companhia de Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, Boa Vista/RR, no biênio 2019/2020. Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

comportamentais na sociedade mundial, assim como nas ações relacionadas ao apoio aos refugiados venezuelanos.

Destaca-se que as Forças Armadas brasileiras tiveram e continuam tendo importante participação nas ações de combate e prevenção ao coronavírus, contribuindo com desinfecção de ambientes, transporte de insumos médicos e pacientes, montagem de estruturas hospitalares, apoio com pessoal de saúde, e, mais recentemente, apoio à vacinação.

A relevância deste estudo identifica-se na importância da Operação Acolhida como um referencial para ações humanitárias dessa natureza, corroborando para a manutenção da liderança regional que o Brasil exerce no subcontinente sul-americano.

Antecedentes

De acordo com Vaz (2017), a crise que a Venezuela enfrenta é resultado da interação de três fatores: o comprometimento da condição de governabilidade; a crescente deterioração da condição econômica; e o aprofundamento e a generalização da crise social.

Franchi (2017) acrescenta que a crise migratória venezuelana é resultado de grave instabilidade naquele país. A desestabilização política, econômica e social iniciou-se com a revolução bolivariana de Hugo Chávez e intensificou-se após sua morte e assunção de Nicolás Maduro. A má gestão da Petróleos de Venezuela (PDVSA), a estatal petrolífera venezuelana, aliada à queda dos preços, contribuíram para a situação atual, provocando intenso fluxo migratório para outros países sul-americanos.

Este fluxo intenso se tornou uma crise humanitária de grandes proporções (PINTO e OBREGON, 2018). Milhões de venezuelanos abandonaram tudo o que tinham em seu país de origem pela falta de insumos básicos e sentimento de insegurança, buscando abrigo em países vizinhos, com prioridade para os fronteiriços.

O grande número de refugiados venezuelanos que adentrou ao Brasil ocasionou o recrudescimento de problemas sociais em praticamente todo o Estado de Roraima. A sobrecarga dos serviços públicos, o aumento na disputa por uma vaga no mercado de trabalho e

o aumento dos preços causados pela elevação das demandas contribuíram para essas questões, dificultando o dia a dia da população local.

Visando minimizar esses impactos, o governo brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente desse fluxo migratório, criando o Comitê Federal de Assistência Emergencial, por meio dos Decretos Presidenciais nº 9.285 e 9.286, respectivamente, ambos de 15 de fevereiro de 2018. Na sequência, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais 03/2018, criando a Operação Acolhida, objeto de estudo do presente artigo.

Os trabalhos da FT Log Hum RR estão organizados em três eixos principais: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização. Nesse contexto, o abrigamento, foco do presente artigo, merece destaque, pois consiste em proporcionar condições de vida digna aos refugiados, enquanto eles aguardam o processo de interiorização ou conseguem oportunidades de trabalho no comércio local.

O eixo de abrigamento no contexto da Operação Acolhida

O abrigamento é o segundo eixo da Operação Acolhida e tem por finalidade receber e alojar, de forma temporária, o migrante que se encontra em situação de trânsito, esperando a interiorização ou o retorno ao seu país. O abrigamento é uma das prioridades institucionais do ACNUR, sendo um direito humanitário fundamental.

O abrigo é definido, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, como uma moradia coberta habitável que possa prover segurança e um ambiente salubre com privacidade e dignidade. Os refugiados têm o direito a um abrigo adequado com a finalidade de prover a proteção contra as intempéries climáticas, espaço para viver e guardar seus bens, assim como privacidade, conforto e apoio emocional (OLIVEIRA, 2018).

Para a estruturação dos abrigos, existem vários modelos de unidades. Atualmente, muitas cabines da Operação Acolhida são do tipo *refugee housing unit*, conforme a **figura 1**. Essas unidades habitacionais oferecem

privacidade para as famílias, ao mesmo tempo em que propiciam proteção contra as intempéris, proporcionando condições humanizadas de tratamento aos refugiados.



Figura 1 – Abrigo Rondon 3 – Operação Acolhida
Fonte: ACNUR / Reynesson Damasceno

Os abrigos da Operação Acolhida seguem o padrão recomendado pelo ACNUR, respeitando-se os critérios de dimensão, espaçamento entre barracas, necessidade de estabelecimento de locais de convívio e quantidade de banheiros, dentre outros aspectos (OLIVEIRA, 2018).



Figura 2 – Abrigos da Operação Acolhida em Boa Vista/RR (Rondon 4)
Fonte: Operação Acolhida

Atualmente, existem 15 abrigos no Estado de Roraima, sendo 2 localizados na cidade de Pacaraima, na fronteira com a Venezuela, e outros 13 em Boa Vista, capital do estado. Essas instalações estão organizadas

de maneira a atender às necessidades dos refugiados, mantendo a integridade do núcleo familiar e buscando respeitar as peculiaridades de cada grupo existente. Um exemplo disso é a separação, dentro do possível, de etnias indígenas.

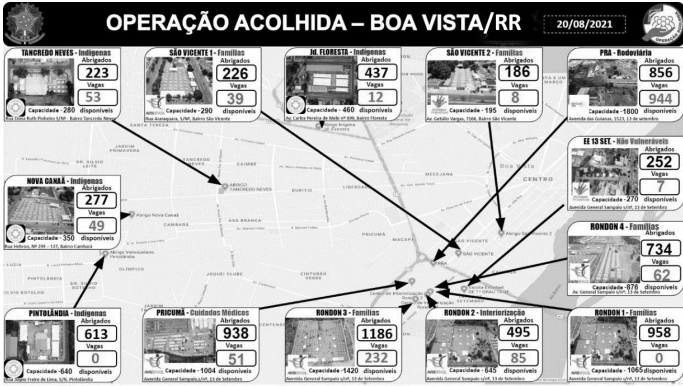


Figura 3 – Abrigos da Operação Acolhida em Boa Vista/RR, em 20 de agosto de 2021
Fonte: Operação Acolhida

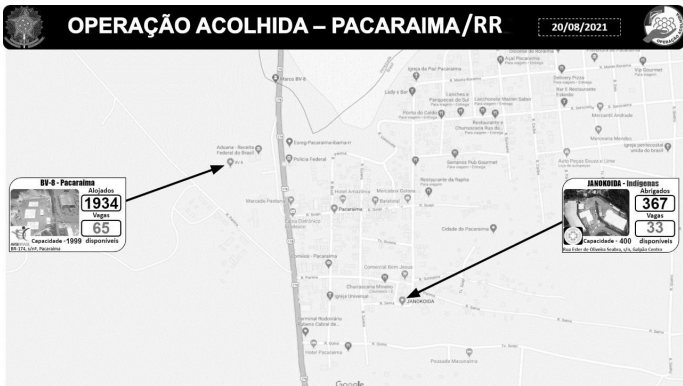


Figura 4 – Abrigos da Operação Acolhida em Pacaraima/RR, em 20 de agosto de 2021
Fonte: Operação Acolhida

De acordo com Kanaan (2019), os critérios para ocupação dos diversos abrigos procuram observar as características dos refugiados, buscando-se respeitar os grupos de interesse. Atualmente, os abrigos Janokoida, Pintolândia, Jardim Floresta e Tancredo Neves foram destinados aos refugiados indígenas. Os abrigos São Vicente 1 e 2 e Rondon 1, 3 e 4 são destinados às famílias, enquanto o Rondon 2 é ocupado por aqueles que estão prontos para interiorização.

De acordo com o Plano Operacional Operação Acolhida (BRASIL, 2018), as principais atividades realiza-

das nos abrigos são a administração de três refeições diárias, distribuição de fraldas e kits de higiene pessoal e de limpeza, aulas de português e atividades para as crianças, atividades culturais, lúdicas e recreativas, fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena *Warao* (etnia indígena que habita o nordeste da Venezuela e norte das Guianas Ocidentais), provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela, proteção e defesa de direitos, segurança 24 horas, limpeza diária das instalações, entre outras facilidades.

Assim, busca-se garantir a dignidade aos venezuelanos, contribuindo para a diminuição de violência, poluição e acúmulo de resíduos nas vias públicas. Tudo isso contribui para a aprovação e o sucesso da Operação Acolhida, especialmente pela população local.

O enfrentamento da Covid-19 pela Operação Acolhida

A pandemia de Covid-19 exigiu a adoção de medidas preventivas por parte dos integrantes da Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima. Nesse contexto, o estado-maior da Operação Acolhida elaborou um Plano Emergencial de Contingenciamento para a Covid-19 (BRASIL, 2020), com a finalidade de padronizar procedimentos, com o intuito de minimizar a proliferação do vírus entre os refugiados venezuelanos e os integrantes do referido contingente.

Dentre as ações elencadas no referido plano, pode-se destacar o ranqueamento de risco de contágio nos abrigos e Alojamento de Trânsito de Manaus (ATM, não abrangido no presente artigo), as medidas de prevenção, os procedimentos de desinfecção das instalações, a conduta com os casos suspeitos de Covid-19 nos abrigos da Op Acolhida e a estruturação da Área de Proteção e Cuidados (APC).

Para o levantamento das principais vulnerabilidades de cada abrigo, utilizaram-se indicadores, com a finalidade de verificar o grau de risco de contágio em cada um deles. Os dados levaram em consideração fatores que favoreciam a circulação do vírus, assim como as condições de higiene e saneamento dos abrigos.

Os critérios de maior relevância observados foram: a localização; a área de dormir; as condições sanitárias; o acesso à água; quantidade e rotatividade de pessoas; número de pessoas em situação de risco; hábitos de higiene; e efetividade da participação comunitária. Cada um desses aspectos recebeu uma pontuação cujo somatório final provia uma noção do índice de risco de contágio de cada abrigo.

Esses critérios foram aplicados aos abrigos da Operação Acolhida, incluindo os dois da cidade de Pacaraima/RR (Janokoida e BV8). O valor atribuído e o somatório de cada unidade encontram-se expressos na **tabela 1**, de acordo com dados da Operação Acolhida.

Abrigo	Localização	Área de dormir	Condição Sanitária	Acesso à água	Quantidade de pessoas	Rotatividade	Nr de pessoas em Gp de risco	Hábitos de higiene da população	Efetividade da participação comunitária	Total	Resultado
ATM	1	1	1	1	1	3	1	1	1	11	BAIXO
BV8	2	2	2	2	3	3	4	2	2	22	EXTREMO
Janokoida	2	2	2	2	2	3	2	3	2	20	EXTREMO
Jd. Floresta	1	1	1	1	2	2	1	2	1	12	BAIXO
Latife Salomão	1	2	1	1	1	1	2	2	2	13	MÉDIO
Nova Canaã	1	1	2	1	2	1	1	2	2	13	MÉDIO
Pintolândia	1	2	2	2	3	3	2	3	2	20	EXTREMO
Rondon 1	1	1	2	2	3	2	2	2	1	16	MÉDIO
Rondon 2	1	1	2	2	3	3	3	2	1	18	ALTO
Rondon 3	1	1	1	2	3	2	2	2	1	15	MÉDIO
Santa Teresa	1	2	1	2	2	1	1	1	2	13	MÉDIO
São Vicente 1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	10	BAIXO
São Vicente 2	1	1	1	1	1	3	1	1	1	11	BAIXO
Tancredo Neves	1	2	1	2	1	1	4	1	2	15	MÉDIO

Tabela 1 – Risco dos abrigos da Operação Acolhida
Fonte: Operação Acolhida

Dessa forma, cada abrigo recebeu uma classificação de risco de transmissão, de acordo com a pontuação final obtida segundo os critérios elencados. A definição da referida classificação ocorreu da seguinte forma: entre 9 e 12 pontos (risco baixo); entre 13 e 17 pontos (risco médio); entre 18 e 19 pontos (risco alto); acima de 20 pontos (risco extremo).

A **tabela 2** identifica o grau de risco de cada abrigo da Operação Acolhida, segundo dados coletados em maio de 2020.

Risco	Abrigo	Pontuação Final
Baixo	São Vicente 1	10
	São Vicente 2	11
	ATM	11
	Jardim Floresta	12
Médio	Santa Teresa	13
	Latife Salomão	13
	Nova Canaã	13
	Rondon 3	15
	Tancredo Neves	15
	Rondon 1	16
	Rondon 2	18
Alto	Janokoida	20
Extremo	Pintolândia	20
	BV8	22

Tabela 2 – Ranqueamento de risco dos abrigos da Operação Acolhida
Fonte: Operação Acolhida

A partir desse momento, foi possível realizar o levantamento das necessidades de melhoria em cada uma das unidades de abrigamento, com o intuito de mitigar os riscos existentes, visando à redução do potencial de contágio de Covid-19.

Medidas de prevenção

A Operação Acolhida identificou algumas medidas importantes para a implementação em seus abrigos, baseando-se nos conhecimentos existentes até aquele momento a respeito da Covid-19. Observaram-se, também, orientações da OMS e do Ministério da Saúde. As principais ações, constantes do Plano Emergencial de Contingenciamento para a Covid-19 (BRASIL, 2020), são apresentadas na sequência.

1) Monitoramento da população assistida, na entrada e saída de abrigos e dos diversos postos pelas equipes presentes (componente militar, equipe privada de

controle de portaria ou equipe de gestão humanitária), realizando a observação de sinais visuais de doença respiratória, juntamente com perguntas sobre presença de febre ou sintomas respiratórios e perguntas sobre histórico de contato com um possível caso de Covid-19. Os casos suspeitos eram encaminhados para análise.

2) Limpeza de áreas comuns com água e sabão ou hipoclorito de sódio – banheiros, refeitórios, escritórios e demais instalações, seguindo protocolo específico. A FT Log Hum e a gestão humanitária (quando existente) mobilizaram atores e população atendida para a limpeza das áreas comuns.

3) Desinfecção das áreas de dormir, diariamente, conforme protocolo específico.

4) Campanhas educativas de higiene pessoal, lavagem das mãos, banho etc., por meio de cartazes com medidas preventivas (distribuídos pela Organização Pan-Americana da Saúde [OPAS] – validados pelo Ministério da Saúde).

5) Desinfecção das mãos com água e sabão ou álcool em gel antes das refeições, conforme protocolo específico.



Figura 5 – Campanha educativa de higiene pessoal
Fonte: Operação Acolhida



Figura 6 – Posto de desinfecção das mãos – Abrigo São Vicente II
Fonte: Operação Acolhida

6) Procedimentos para possíveis casos suspeitos nos abrigos, ATM, PRI, PRA e PITrig – até avaliação médica confirmatória para remoção para local apropriado de isolamento (a ser realizada conforme protocolos específicos):

a) reservar unidades habitacionais ou barracas para que os familiares sejam realocados, mantendo isolados possíveis casos suspeitos até a chegada da equipe médica de avaliação;

b) acionar a equipe de saúde da FT Log Hum para atendimento e avaliação de necessidade de evacuação, conforme protocolo específico;

c) espaço designado para isolamento e tratamento: Área de Proteção e Cuidados (APC), conforme protocolos próprios.

A Área de Proteção e Cuidados (APC) foi a designação atribuída ao hospital de campanha instalado e coordenado pela Operação Acolhida na cidade de Boa Vista. Constituiu-se de uma das frentes de resposta à pandemia de Covid-19 no Estado de Roraima, com o apoio do governo federal, estadual e municipal, ampliando a capacidade de leitos disponíveis na região.

A APC entrou em operação em 19 de junho de 2019 e foi dividida em 2 partes. A primeira, de *proteção* para isolamento dos casos suspeitos e confirmados, com capacidade para atender até 1.000 pessoas (em 250 uni-

dades residenciais). Já a área de *cuidados* era destinada ao atendimento dos casos confirmados que exigiam cuidados médicos, dispondo de unidades de tratamento intensivo e de acompanhamento clínico em enfermaria. No ápice da pandemia, a APC chegou a operar com 782 leitos disponíveis para os refugiados e para a população de Roraima.



Figura 7 – Área de Proteção e Cuidados em Boa Vista/RR
Fonte: Operação Acolhida

A execução dos protocolos com os casos suspeitos de Covid era a mesma para diferentes grupos étnicos da população atendida, respeitando-se as especificidades culturais de cada grupo.

Para as atividades de desinfecção e manutenção dos ambientes da Operação Acolhida, passou-se a utilizar protocolo de acordo com o Plano Emergencial de Contingenciamento para Covid-19 da Operação Acolhida. Esses procedimentos tinham por objetivo padronizar as atividades de desinfecção e manutenção da segurança biológica de pessoal, material e ambientes na Operação Acolhida e manter tropas equipadas e capacitadas para realizar a atividade de descontaminação biológica voltadas para o combate ao novo coronavírus.

O primeiro passo foi a preparação de pessoal para realizar essa atividade. Para isso, foram ministradas instruções por pessoal especializado em Defesa Química, Biológica e Nuclear (DQBRN), da Escola de Instrução Especializada (EsIE), de forma a adestrar a equipe que trabalharia na desinfecção de áreas da Operação Acolhida.

Além das instruções, a equipe seguia os protocolos e orientações do Ministério da Saúde e da OMS acerca da Covid-19 e seu patógeno, o coronavírus SARS-CoV-2. Com relação à preparação do material, além da capacitação técnica do pessoal, adquiriu-se material

adequado para o emprego contra agentes biológicos, conforme orientação do protocolo da Companhia de DQBRN.

A Operação Acolhida acompanhou a publicação de novas diretrizes de órgãos reguladores e mudanças de panorama epidemiológico, assim como novas orientações surgiram, mantendo os planos de prevenção atualizados. É importante destacar que as medidas de limpeza de ambientes seguiram orientações da OMS e do Ministério da Saúde, permitindo a redução do risco de contágio nos abrigos e demais ambientes da Operação Acolhida.

O tratamento na condução dos casos suspeitos de Covid-19 nos abrigos da Operação Acolhida seguiu as orientações vigentes da OMS e as evidências científicas disponíveis à época. Nesse contexto, passaram a ser considerados casos suspeitos de Covid-19 os indivíduos que apresentassem síndrome gripal aguda, com sintomas como: febre, tosse ou dor de garganta; dificuldade respiratória e outros indícios (cefaleia, mialgia ou artralgia). Outros sintomas menos comuns foram registrados, tais como: náusea, vômito, dor abdominal e diarreia. Além disso, era considerada a hipótese de o paciente ser assintomático, nos casos de pacientes de mesmo grupo familiar.

A partir da identificação desses indícios, o indivíduo era isolado, visando conter a possibilidade de transmissão do vírus. Os casos suspeitos e seus familiares eram submetidos a uma triagem. Nesse momento, os pacientes recebiam informações da equipe de saúde sobre a Covid-19 e o tratamento sintomático, visando reduzir o impacto psicológico da doença.

Ocorria, então, a estratificação da gravidade, baseada no quadro clínico, seguindo-se o protocolo de triagem da Área de Proteção e Cuidados (APC). A partir desse momento, os casos suspeitos, sem sinais de sintomatologia de gravidade e sem fatores de risco, recebiam o tratamento da seguinte forma: inicialmente com medidas não farmacológicas, como repouso, hidratação, alimentação adequada e isolamento até receber o resultado do exame laboratorial para Covid-19.

Já as medidas farmacológicas compreendiam ações para o controle dos sintomas, visando propiciar bem-estar ao paciente. Os medicamentos empregados e as

dosagens não foram objetos do presente estudo. Os casos de maior gravidade e os indivíduos incluídos no grupo de risco para complicação da Covid-19 eram encaminhados para a APC para um maior controle.

Eram considerados casos com agravamento aqueles em que o paciente apresentava: falta de ar ou dificuldade de respirar; ou ronco, retração sub/intercostal severa; ou cianose central; ou saturação de oximetria de pulso $<95\%$ em ar ambiente; ou taquipneia (respiração acelerada) (>30 ipm) ou, ainda, *déficit* no sistema cardiovascular, caracterizado por sinais e sintomas de hipotensão (com pressão sistólica abaixo de 90mmHg e/ou diastólica abaixo de 60mmHg; ou diminuição do pulso periférico.

Eram observados, ainda, sinais de alerta adicionais: piora nas condições clínicas de doenças de base; alteração do estado mental, como confusão e letargia; persistência ou aumento da febre por mais de 3 dias ou retorno após 48 horas de período febril; e inapetência.

Os indivíduos incluídos no grupo de risco para complicação, de acordo com orientação da OMS, eram os seguintes: grávidas em qualquer idade gestacional, puérperas até 2 semanas após o parto; adultos maiores de 60 anos de idade; crianças menores de 5 anos de idade; população indígena, aldeada ou com dificuldade de acesso; indivíduos menores de 19 anos de idade e em uso prolongado de ácido acetilsalicílico; indivíduos com pneumopatias; pacientes com tuberculose de todas as formas, cardiopatias, nefropatias e hepatopatias; indivíduos com doenças hematológicas; pacientes com transtornos neurológicos e de desenvolvimento que pudessem comprometer a função respiratória; e indivíduos obesos.

Essas ações tinham o objetivo de otimizar o atendimento aos pacientes suspeitos e aos seus acompanhantes, desde o início, fortalecendo os serviços de saúde e buscando limitar a transmissão de humano para humano, entre os integrantes da Operação Acolhida. Assim, foi possível atingir-se a meta de reduzir as infecções secundárias entre os contatos próximos e profissionais de saúde, visando prevenir o contágio, particularmente em áreas de grande vulnerabilidade.

Os casos de Covid-19 em Boa Vista e na Operação Acolhida

De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista/RR, conforme o Relatório Técnico nº 107, de 31 de dezembro de 2020 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA, 2020), o número de casos confirmados de Covid-19 na cidade apresentou os seguintes dados durante o ano de 2020. No **gráfico 1**, é possível verificar a crescente linear de casos acumulados, alternando com breves períodos de desaceleração.

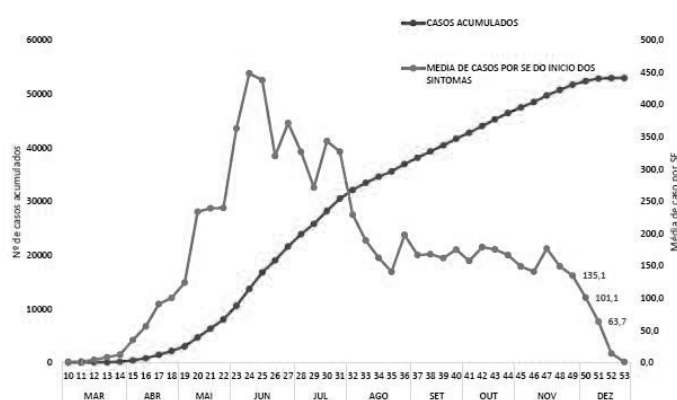


Gráfico 1 – Casos de Covid-19 acumulados em Boa Vista/RR
Fonte: SVS/SAB-SMSA/BV

Já no âmbito da Operação Acolhida, particularmente no trato com os refugiados venezuelanos, os índices apresentados foram os seguintes, de acordo com dados divulgados pela coordenação da operação (**gráfico 2**).

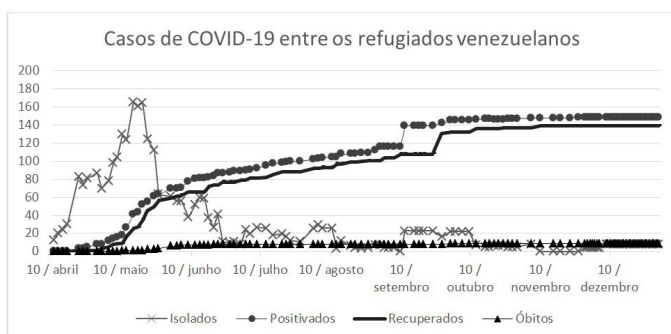


Gráfico 2 – Casos de Covid-19 entre os refugiados venezuelanos
Fonte: Operação Acolhida

Por meio dessas informações, é possível verificar a desaceleração dos casos de coronavírus no âmbito da Operação Acolhida no final do mês de maio de 2020 e a estagnação entre os meses de setembro e dezembro.

Isso tende a indicar a eficiência das ações por parte dos integrantes da referida operação para a contenção da disseminação do vírus entre os refugiados.

A seguir, é possível verificar os casos acumulados na cidade de Boa Vista/RR comparados com os da Operação Acolhida (**gráfico 3**). Ao se analisar os diferentes traçados, nota-se que o número de infectados na capital roraimense seguiu uma curva crescente, enquanto estagnou entre os refugiados venezuelanos assistidos pela operação.

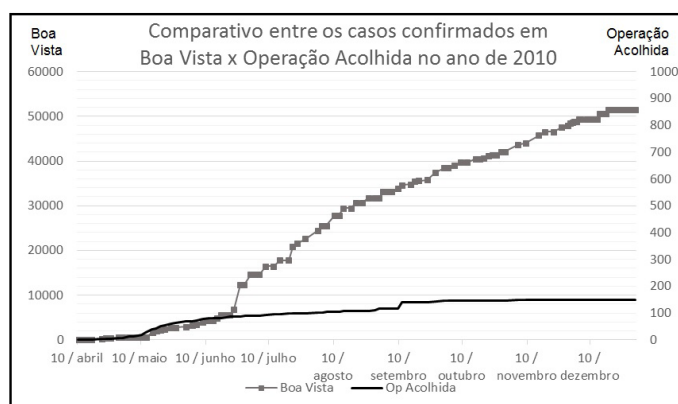


Gráfico 3 – Comparativo entre os casos confirmados em Boa Vista e Op Acolhida (2020)
Fonte: O autor (dados SVS/SAB-SMSA/BV e Operação Acolhida)

Da análise gráfica, é correto afirmar que existe uma diferença comportamental entre as duas curvas, indicando que a propagação da Covid-19 ocorreu de forma mais controlada nos abrigos da operação do que na cidade de Boa Vista, como um todo.

Assim, pode-se inferir que as ações adotadas pela Operação Acolhida contribuíram para a contenção do coronavírus entre os refugiados venezuelanos.

Considerações finais

A Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima enfrenta inúmeros desafios para apoiar os refugiados (na grande maioria venezuelanos) que adentram ao Brasil pelo estado. A Operação Acolhida, em um esforço interministerial, coordena diversas ações entre mais de 100 agências, visando proporcionar bem-estar aos assistidos.

A pandemia de Covid-19, que chegou ao Brasil no início de 2020, dificultou os trabalhos da operação, aumentando sua complexidade devido às incertezas de um problema inédito, causado pelo coronavírus. Tal fato exigiu proatividade e coragem por parte da coordenação da FT Log Hum e de todos os seus integrantes para enfrentar de forma eficaz o vírus desconhecido, alterando significativamente as atividades diárias e as rotinas já estabelecidas.


Para isso, a Operação Acolhida rapidamente colocou em prática as informações conhecidas até o momento para tentar conter a propagação de coronavírus entre os refugiados venezuelanos. Assim, seguiram-se as orientações da Organização Mundial de Saúde e do Ministério da Saúde, implementando-se medidas para o enfrentamento da pandemia no âmbito da força-tarefa. Simultaneamente, a Operação Acolhida elaborou um Plano Emergencial de Contingenciamento para a Covid-19, contribuindo para o alinhamento de forma sinérgica de suas ações.

Dentre as principais ações planejadas e executadas (muitas delas não farmacológicas), pode-se elencar: a análise de risco dos abrigos, a limpeza e desinfecção de áreas e ambientes da Acolhida (incluindo-se os abri-

gos), as campanhas educativas para higiene pessoal e utilização de máscaras, a instalação de postos de higienização e o trato com os casos suspeitos e confirmados, por meio da Área de Proteção e Cuidados (APC).

Pode-se concluir que a Operação Acolhida obteve sucesso relativo na contenção da propagação do coronavírus. Tal fato fica evidente na análise do número total de casos confirmados na cidade de Boa Vista comparado com os refugiados venezuelanos assistidos pela operação, indicando a rápida desaceleração no âmbito da Acolhida, logo no final de maio de 2020, e a estagnação entre os meses de setembro e dezembro do mesmo ano.

É importante destacar a participação dos militares brasileiros que integraram os diversos contingentes desse período, ou que de alguma forma contribuíram para as diversas missões, fortalecendo a imagem do Brasil perante a comunidade internacional, nas atividades de apoio humanitário.

Ressalta-se a importância de novos estudos relacionados ao tema, considerando-se a incipiência do assunto e o potencial danoso dessa e de outras pandemias sobre o tratamento com refugiados e sobre as operações militares. 

Referências

BRASIL. **Decreto nº 9.285**, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev 2018. Seção 1, p. 3.

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. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 15 fev 2018. Seção 1, p. 3.

BRASIL. **Medida Provisória nº 820**, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 15 fev 2018. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima. **Plano Emergencial para Contingenciamento da Covid-19**, 1. ed. Boa Vista/RR, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima. **Plano Operacional Operação Acolhida**. Boa Vista/RR, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O Que é Covid?** Disponível em <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>. Acesso em: 20 ago 2021.

FRANCHI, Tássio. **A Diáspora Venezuelana no Contexto Sul-Americano e seus Impactos para o Brasil**. Rio de Janeiro, IMM/ECEME 2017.

G1 Roraima. **RR decreta emergência na Saúde por causa da imigração de venezuelanos**. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/rr-decreta-emergencia-na-saude-por-causa-da-imigracao-de-venezuelanos.html>.

KANAAN, Georges Feres. **Operação Acolhida**: A maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. Doutrina Militar Terrestre em Revista, junho de 2019.

OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. **A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela**. Revista Military Review, novembro de 2018.

PINTO, Lara Constantino; OBREGON, Marcelo Fernando Q. A crise dos refugiados na Venezuela e a relação com o Brasil. **Derecho y Cambio Social**, p. 1-21, 2018. Departamento de Pesquisa e Pós-graduação (Exército).

PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA. Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista/RR. **Relatório Técnico nº 107**, de 31 dez 2020.

VAZ, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**: Análise Estratégica, v. 3, n. 3, p. 1-7, 2017.

O Papel do Centro de Coordenação de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa na fase de interiorização da Operação Acolhida

*Marcelo Ferme dos Santos**

*Rodrigo Pedroso da Silva***

Introdução

A Venezuela vive hoje uma grave crise, fruto de anos de radicalização política que levaram o país à recessão econômica, elevada inflação e desvalorização monetária, agravadas pelo cenário de grande instabilidade política e extrema violência por parte do governo contra a população.

Como consequência, o país passou a enfrentar a falta de itens básicos, como comida, artigos de higiene e remédios, que recrudesceram o problema, iniciando uma onda migratória de venezuelanos para países como Colômbia, Peru, Equador e Brasil.

A Rota 10 possui um trecho de aproximadamente 1.300 quilômetros de estrada, que liga a capital venezuelana Caracas até Santa Elena de Uairén, fronteira com o Brasil.

A principal porta de entrada para o território brasileiro foi o Estado de Roraima, com ênfase no eixo da rodovia BR-174, que liga o município de Pacaraima, distante cerca de 15km da fronteira com o município venezuelano de Santa Elena de Uairén, a Boa Vista, capital do estado.

Tal fluxo elevou a ocorrência de crimes transfronteiriços, aumentou a criminalidade local, colapsou a rede de saúde e causou “estrangulamento” do sistema educacional, além de aumentar o consumo de produtos básicos, com grande impacto social na região. Boa

Vista passou a ser o município do Estado de Roraima mais afetado com a crise de refugiados.

O governo brasileiro por meio do Decreto Presidencial nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente desse fluxo migratório, e pelo Decreto nº 9.286, da mesma data, criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, envolvendo diversos órgãos governamentais e ministeriais. Com isso, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais 03/2018 e 04/2018, criando as Operações Acolhida e Controle, respectivamente.

O presente artigo tem por objetivo apresentar o importante papel desempenhado pelo Centro de Coordenação de Logística e Mobilização (CCLM) do Ministério da Defesa na fase de interiorização da Operação Acolhida.

O Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa (MD) foi criado em 1999, para exercer a direção superior das Forças Armadas, com a finalidade de fortalecer a articulação entre a Defesa e os demais ministérios existentes em uma vasta e diversificada gama de assuntos, cujo interesse considera-se estratégico para o País. Desse modo, o MD foi constituído para exercer a função de órgão central do governo federal no que tange aos assuntos relacionados à Defesa, integrando Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira.

* TC Cav (AMAN/1998, EsAO/2007). Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

** Maj Inf (AMAN/2003, EsAO/2012). Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

Dentre suas atribuições, destacam-se o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e segurança nacional, implementação da Estratégia Nacional de Defesa (END), além de deliberação sob temas de interesse nacional como: operações militares, orçamento de defesa, serviço militar e cooperação internacional em aspectos relacionados à área de defesa.

Em sua base doutrinária, o MD concebe que:

O nível estratégico é representado pelo Ministério da Defesa, que exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelos comandantes das Forças Singulares e pelo chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Ao Ministro da Defesa cabe emitir a Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa (DMED), que será a base para a confecção do planejamento estratégico de emprego das Forças Armadas nas situações de guerra e não guerra. (BRASIL, 2021, p. 23)

Em sua estrutura organizacional, o MD é composto pelos seguintes segmentos:

Estado-Maior conjunto das Forças Armadas (EMCFA); Secretaria-Geral; Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM); Escola Superior de Guerra; Instituto Pandiá Calógeras, além das três Forças Armadas, Exército, Marinha e Aeronáutica.

O EMCFA é o órgão do Ministério da Defesa responsável por promover e coordenar a interoperabilidade entre as Forças Armadas.

Para isso, o Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018, definiu a estrutura organizacional e competências dos órgãos que compõem o MD, sendo o segmento Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) integrado por três chefias: Chefia de Operações Conjuntas (CHOC), Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) e Chefia de Logística e Mobilização (CHELOG).

A Chefia de Logística e Mobilização (CHELOG) é considerada o órgão central do Sistema Logístico de Defesa (SisLogD), cabendo a ela a orientação normativa e doutrinária de todos os assuntos relativos à logística de Defesa no âmbito do sistema. Cabe ainda à CHELOG coordenar as demandas e ofertas de capacidades de logística de Defesa e de Mobilização, proporcionando a interoperabilidade no âmbito do Ministério da Defesa (BRASIL, 2019, p. 14).

A CHELOG possui em sua estrutura três subchefias (**figura 1**), que, em caso de crise, mobilizam um Centro de Coordenação de Logística e Mobilização (CCLM), para atender as carências e necessidades das Forças Singulares – Marinha, Exército e Aeronáutica –, envolvidas na crise instaurada.



Figura 1 – Estrutura da CHELOG
Fonte: Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018, adaptado pelo autor

O Centro de Coordenação de Logística e Mobilização

Desde o tempo de paz, as FS são responsáveis pela logística singular. Para tal, seu preparo deverá estar condicionado a um eficiente planejamento baseado em capacidades com vistas às *hipóteses de emprego* (HE). No planejamento logístico, deve-se buscar a sinergia com o meio civil estatal e privado, desde a situação de normalidade, seja na preparação e na manutenção dos meios militares, seja na utilização da logística de transporte civil, seja na coordenação e cooperação envolvendo pessoal, meios e serviços, sempre visando a reduzir os possíveis obstáculos inerentes à transição para uma situação de crise (BRASIL, 2019, p. 14).

Nesse sentido, a CHELOG possui diversas atribuições que buscam solidificar a sinergia e interoperabilidade entre as Forças Armadas. No que concerne a logística e mobilização, a Subchefia de Coordenação de Logística e Mobilização possui importante participação, instituindo, em situação de crise, o Centro de Coordenação Logística Militar (CCLM). Tal atribuição está prevista no artigo 27 do Decreto Presidencial nº 9.570, de 20 de novembro de 2018.

Art. 27. À Subchefia de Coordenação de Logística e Mobilização compete:

XI – operar e manter em funcionamento o Centro de Coordenação de Logística e Mobilização;

O CCLM também possui atribuições no manual *MD 40-N-01 – Normas para o funcionamento do CCLM*, que prevê uma atuação efetiva desse centro na coordenação do apoio logístico no território nacional em situações de crise ou conflito.

A Força-Tarefa logística Humanitária

No ano de 2018, houve um aumento significativo do número de solicitações de refúgio por venezuelanos no Brasil. Tal fato foi consequência da crise humanitária que a Venezuela sofre, gerando sobrecarga e problemas sociais diversos para o Município de Boa Vista.

Após expedida a Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, pelo presidente da República, estipulando medidas emergenciais para os impactos que a crise venezuelana causava no Brasil, o governo brasileiro expediu o Decreto Presidencial nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, em que reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente desse fluxo migratório. Por intermédio do Decreto Presidencial nº 9.286, da mesma data, criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, envolvendo diversos órgãos governamentais e ministeriais, bem como gerando uma série de medidas e documentos normativos (**figura 2**).

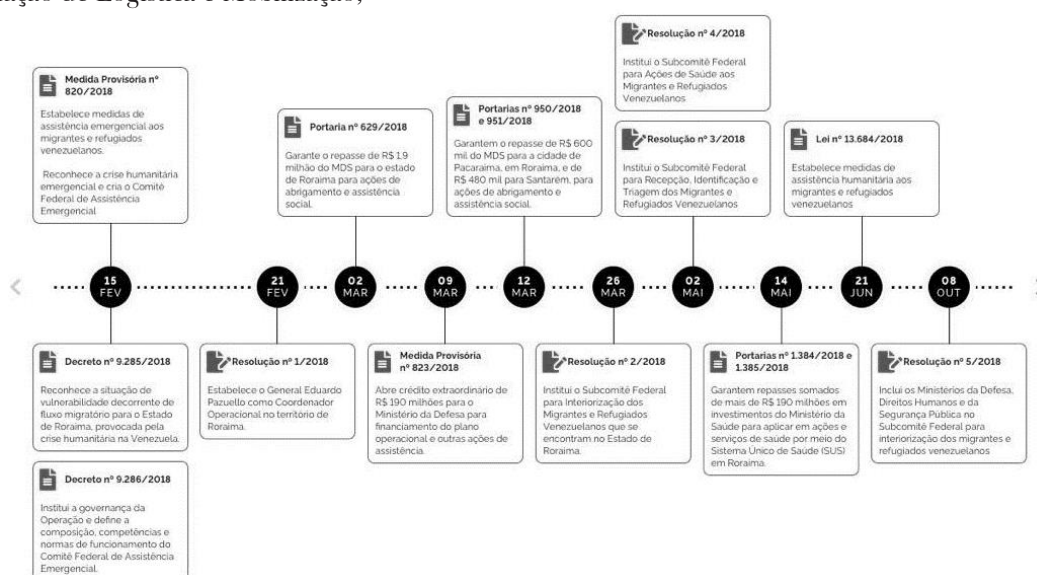


Figura 2 – Documentos normativos das atividades de ajuda humanitária

Fonte: Casa Civil. Acesso em: 4 ago 2021

O Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais nº 03/2018 e 04/2018, criando as Operações Acolhida e Controle, respectivamente.

O comandante do Exército indicou o comandante da Base de Apoio Logístico do Exército como coordenador operacional da Operação Acolhida, o que foi ratificado pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, conforme a Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2018.

A partir dessa designação, o Estado-Maior da Base de Apoio Logístico do Exército iniciou os trabalhos de planejamento para o desdobramento de estruturas a serem empregadas nas atividades de ajuda humanitária no Estado de Roraima, onde a crise humanitária causava maiores impactos.

Com a finalidade de iniciar o planejamento no nível estratégico, foi elencada a hipótese de emprego “Echo”, que prevê a atuação conjunta das Forças Armadas para fazer frente a um cenário de ajuda humanitária, atendendo aos compromissos internacionais assumidos pelo País, dando início à fase de mobilização e concentração estratégica do 1º Contingente a ser empregado.

O coordenador operacional da Operação Acolhida e seu estado-maior iniciaram os planejamentos, que tiveram como produto o *Plano Operacional Operação Acolhida*. Nesse plano foi definida a missão de cooperar com os governos federal, estadual e municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. A intenção do comandante era trabalhar sempre em sinergia com *órgãos governamentais* (OG), *organismos internacionais de apoio humanitário* (OIAH) e *organizações não governamentais* (ONG) na preparação, montagem da estrutura e execução das ações de ajuda humanitária no Estado de Roraima. O *estado final desejado* (EFD) a ser atingido era realizar o ordenamento da faixa de fronteira, estabelecendo um fluxo migratório controlado, com todos os imigrantes assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, bem como participando do processo de interiorização, ou retornando voluntariamente ao seu país de origem. Assim,

estava criada a FT Log Hum, uma força conjunta, a ser integrada por elementos das Forças Armadas.

No que concerne ao seu planejamento, a Operação Acolhida é baseada em três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigo e a interiorização. O *ordenamento da fronteira* relaciona-se à recepção, à identificação e ao controle dos migrantes venezuelanos que adentram diariamente o território brasileiro. O *abrigo* corresponde ao fornecimento de abrigo temporário, alimentação e assistência médica. Finalmente, a *interiorização* pode ser compreendida como o processo de distribuição dos migrantes venezuelanos pelas diversas regiões do Brasil, visando à integração dos estrangeiros à população local (OLIVEIRA, 2019, p. 100).

Este artigo consiste em abordar a operação com maior enfoque na *fase de interiorização*.

A fase de interiorização da Operação Acolhida

A interiorização foi a estratégia criada pelo governo federal para diminuir a pressão do fluxo migratório sobre os Estados de Roraima e Amazonas. Em 2019, o Decreto nº 9.970 da Presidência da República estabeleceu que o Comitê Federal de Assistência Emergencial deveria contar com 4 subcomitês federais.

Art. 6º – O Comitê Federal de Assistência Emergencial contará com os seguintes Subcomitês Federais:

- I – Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes;
- II – Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade;
- III – Subcomitê Federal para Interiorização; e
- IV – Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.

Foram estipulados ainda, nos parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, quais órgãos deveriam se fazer representar em cada subcomitê. Nesse escopo, observa-se que foi definido como coordenador do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes o Ministério da Justiça e Segurança Pública; para o Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade e Subcomitê Federal para Interiorização, o Ministério da Cidadania; e para o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, o Minis-

tério da Saúde. O Ministério da Defesa foi o único órgão governamental que integrou todos os subcomitês.

No que tange à interiorização, coube ao Ministério da Cidadania coordenar o Subcomitê Federal para Interiorização e integrar as ações dos seguintes componentes: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Saúde; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e Secretaria de Governo da Presidência da República.

O Subcomitê Federal para Interiorização é responsável pelo processo de aprovação da transferência dos imigrantes das cidades de fronteira para outros estados brasileiros, devendo, para isso, coordenar os esforços de interiorização.

A estratégia de interiorização se baseia em quatro modalidades: saída de abrigos em Roraima para cen-

tros de acolhida e integração na cidade de destino; reunificação familiar; reunião social; e vaga de emprego sinalizada (VES). Na primeira modalidade, os centros de acolhida e integração nos locais de destino oferecem habitação temporária e serviços de apoio à integração local, que podem ser fornecidos pelo governo federal, estadual, distrital, municipal e pela sociedade civil. Há ainda Alojamentos de Trânsito e Casas de Passagem, organizados por diferentes instituições da sociedade civil (ACNUR, 2021).

Observa-se, no relatório da ACNUR emitido no mês de junho de 2021, que a interiorização já beneficiou cerca de 54.430 refugiados venezuelanos, atendidos por 708 municípios brasileiros (**figura 3**), com destaque para Manaus, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre como os municípios mais receptivos.

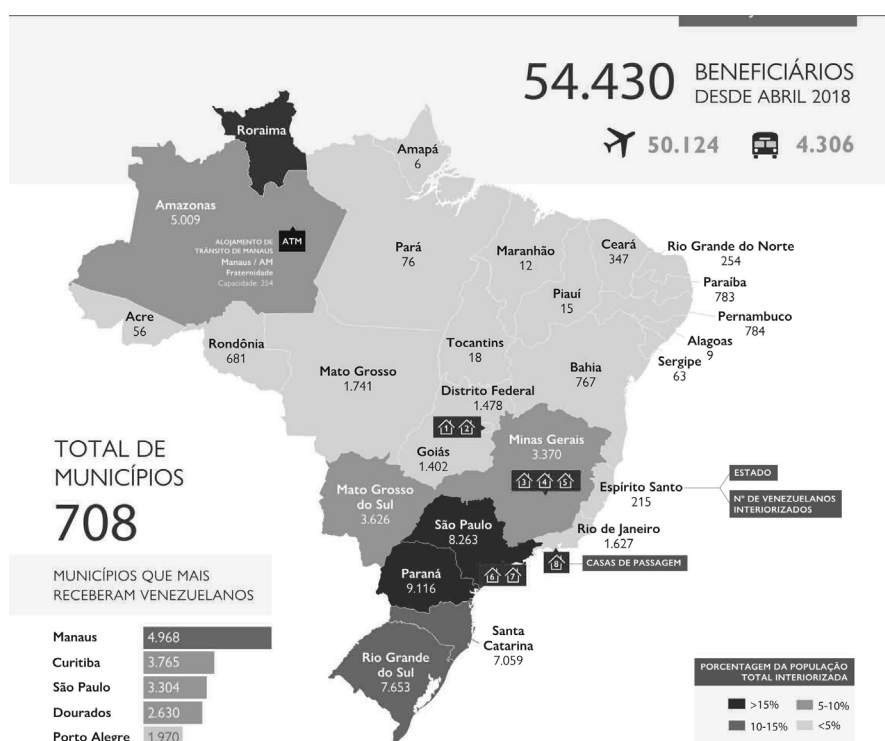


Figura 3 – Distribuição dos refugiados pelo território brasileiro
Fonte: Informe de Interiorização ACNUR – Junho 2021

A estratégia ocorre de forma completamente voluntária, gratuita e prioriza aqueles que estão em situação de vulnerabilidade em Boa Vista e Manaus. Ela é considerada referência mundial em acolhida humanitária pela atuação segura e pela forma em que promove, em condições dignas, uma integração eficaz nas cidades de destino (ACNUR, 2021).

Para a consecução desses deslocamentos, são realizados diversos planejamentos e coordenações que envolvem reuniões formais entre os integrantes do Subcomitê Federal para Interiorização e as agências envolvidas (**figura 4**).



Figura 4 – Reunião entre o Subcomitê Federal para Interiorização e agências
 Fonte: Ministério da Defesa

Após a FT Log Hum definir as listas de imigrantes e as modalidades de interiorização, saída de abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração na cidade de destino, reunificação familiar, reunião social ou vaga de emprego sinalizada (VES), bem como o modal e itinerário, a Célula de Coordenação de Interiorização da FT Log Hum repassa os dados ao Ministério da Cidadania, responsável por coordenar as agências envolvidas.

Segundo o relatório do VIII Contingente, o meio de transporte é definido de acordo com o quantitativo de imigrantes, destino e modalidade de interiorização, conforme **tabela 1**:

Trecho	Modal
Pacaraima – Boa Vista	Rodoviário
Boa Vista – Manaus	Rodoviário
	Aeroviário
Boa Vista – Porto Velho	Aeroviário
Boa Vista – Belém	Aeroviário
Boa Vista – Brasília	Aeroviário
Manaus – Belém	Aeroviário
	Hidroviário
Manaus – Porto Velho	Aeroviário
	Hidroviário
Manaus – Brasília	Aeroviário
Porto Velho – outras cidades	Aeroviário
	Rodoviário
Belém – outras cidades	Aeroviário
	Rodoviário
Brasília – outras cidades	Aeroviário
	Rodoviário

Tabela 1 – Meios de transporte para interiorização
 Fonte: Relatório VIII Contingente, adaptado pelo autor

Segundo Pontes, existem deslocamentos realizados pelos modais aéreo, fluvial e terrestre. No que concerne a esses modais, verifica-se que os deslocamentos ocorrem de maneiras diversificadas, possuindo diferentes responsáveis e formas de aquisição, conforme **tabela 2**:

Responsável	Formas de aquisição de passagens
FT Log Hum	Passagens adquiridas pela FT Log Hum em empresas de transporte aéreo nacional; Ônibus do EB para os deslocamentos rodoviários; Fretamento de ônibus para deslocamentos rodoviários; Fretamento de embarcação; Fretamento de aeronaves privadas da empresa Sideral Linhas Aéreas.
OIM/ACNUR	Passagens adquiridas em empresas de transporte aéreo nacional.
Ministério da Cidadania	Disponibilização de passagens aéreas por acordos de cooperação do governo federal com as companhias aéreas nacionais LATAM, Gol e Azul.
Ministério da Defesa	Disponibilização de voos fretados em aeronaves da Força Aérea Brasileira.

Tabela 2 – Responsáveis e formas de deslocamento
Fonte: Pontes, adaptado pelo autor

Nesse contexto, cresce de importância a atuação do Centro de Coordenação Logística Militar (CCLM) do Ministério da Defesa na integração de esforços para atender as demandas da FT log Hum. Cabe ao CCLM, após as reuniões do Subcomitê Federal para Interiorização, realizar a integração com o Comando da Aeronáutica (COMAE), a fim de que sejam viabilizadas as aeronaves disponíveis, bem como ajustadas as medidas administrativas cabíveis.



Figura 5 – Embarque de refugiados
Fonte: Ministério da Defesa

Conclusão

A Operação Acolhida foi estabelecida com o intuito de solucionar a crise existente no Estado de Roraima, bem como para responder às demandas internacionais para mitigar a crise humanitária dos refugiados venezuelanos. A migração descontrolada de venezuelanos abalou as estruturas daquele estado, gerando uma situação caótica nos aparelhos públicos locais, com destaque para o sistema de saúde, ampliando a necessidade de atuação do governo federal. Tal missão foi delegada ao Ministério da Defesa, que atribuiu a Operação Acolhida ao Exército Brasileiro. Coube ao Ministério da Defesa coordenar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, integrando os esforços com as agências envolvidas, sobretudo no que tange à logística de interiorização, utilizando para tal o Centro de Coordenação de Logística e Mobilização (CCLM).

À CCLM cabe atender a lista de necessidades e carências enviadas pela FT Log Hum após ratificadas


pelo Subcomitê Federal de Interiorização em reuniões formais com o Ministério da Defesa e demais agências envolvidas.

A FT Log Hum possui, em sua estrutura de planejamento, o Centro de Coordenação de Interiorização (CCI), cuja missão principal é coordenar a execução das atividades relativas à interiorização, juntamente com as agências da ONU, de acordo com as estratégias estabelecidas pelo Subcomitê de Interiorização. O CCI é composto, basicamente, por oito setores: Logística de Interiorização, Reunificação Familiar, Vaga de Emprego Sinalizada, Reunião Social, Apoio Social, Comunicação e Informação, Auditoria e Monitoração e Educação e Capacitação.

A subcélula de logística do CCI realiza o planejamento dos transportes pelos modais aéreo, rodoviário e fluvial da cidade de Boa Vista até os locais de destino, empregando meios civis e militares em estreita coordenação com o CCLM/MD.

O relatório do VIII Contingente da FT Log Hum destaca em sua análise e conclusão os seguintes pontos fortes:

- 7) A excelente qualidade dos meios em pessoal e material disponibilizados para a logística de interiorização vêm permitindo um fluxo constante do processo, mesmo em meio à pandemia do novo coronavírus;
- 8) A facilidade de interação com o Centro de Coordenação de Logística e Mobilização do Ministério da Defesa no apoio à interiorização demonstra o nível de integração interforças;
- 9) A sinergia entre as Forças Armadas, a Sociedade Civil e as diversas Agências e Fundos da Organização das Nações Unidas em proveito da Operação Acolhida representa o principal diferencial que destaca a operação em nível mundial.

A atuação do CCLM/MD no nível estratégico é fundamental para o êxito da Operação Acolhida, uma vez que possibilita à FT Logística Humanitária, no nível tático, executar as estratégias de interiorização estipuladas pelo Subcomitê Federal de Interiorização, ampliando a capacidade de transporte, como observado nos aproximadamente 54 mil venezuelanos transportados para mais de 700 municípios do Brasil. Tal fato só pôde ocorrer pela integração entre os órgãos federais e agências participantes, que, com sinergia, integram os esforços para conceber as soluções mais adequadas. 

Referências

ACNUR. <https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/entenda-o-que-e-a-estrategia-de-interiorizacao-e-porque-ela-e-referencia-global/>. Acesso em: 4 ago 2021.

ACNUR. **Informe de Interiorização ACNUR**, jun 2021.

BRASIL. **MD 40-N-01 – Normas para o funcionamento do CCLM**, 2019, p. 14.

BRASIL. **MD 30-M-01 – Doutrina de operações conjuntas** – 1º vol., 2021, p. 23.

CONARE. **Plataforma Interativa de decisões sobre refúgio**. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 15 abr 2020.

CASA CIVIL. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal>. Acesso em: 4 ago 2021.

DIRETRIZ MINISTERIAL nº 03/2018, de 28 fev 2018 – Autoriza a execução da Operação Acolhida, sob coordenação do MD, com o emprego de meios para o apoio logístico a órgãos públicos.

OLIVEIRA, G. **Use of Brazilian Military Component in the Face of Venezuela's Migration Crises.** Military Review. 2019. Disponível em: [https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition Archives/May-June-2019/Alberto-Brazil-Venezuela-print/](https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition%20Archives/May-June-2019/Alberto-Brazil-Venezuela-print/). Acesso em: 19 jun 2020.

PLANO OPERACIONAL OPERAÇÃO ACOLHIDA e anexos. Disponível em: intranet.ftloghum.eb.mil.br, 2019.

PONTES, MÁRCIO. **Organização do CCLM.** [Palestra apresentada ao CCEM 2, Rio de Janeiro, 4 ago 2021].

RELATÓRIO DAS LIÇÕES APRENDIDAS NA OPERAÇÃO ACOLHIDA – VIII CONTINGENTE. Disponível em: <http://www.rimd.org/advf/documentos/5fc526931d55a.pdf>. Acesso em: 10 ago 2021.

Operação Acolhida e Defesa Nacional: as ações de interiorização dos migrantes e refugiados venezuelanos

*Daniel Capell Farias Silva**

Introdução

Deslocamentos forçados, sejam por questões políticas ou econômicas, sejam por graves ameaças motivadas por conflitos bélicos ou decorrentes de desastres climáticos, são um fato dentro do atual contexto global, gerando comoção mundial e consequentes ações coordenadas entre organismos internacionais para que o reflexo sobre as populações afetadas por essas crises humanitárias sejam os menores possíveis.

Segundo relatório publicado, em janeiro de 2020, pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (UNOCHA), a Venezuela alcançou a marca de aproximadamente 4,5 milhões de pessoas deslocadas forçadamente entre os anos de 2010 e 2019 (ACNUR, 2020). No relatório, destaca-se a questão da fome no país, em que 77% dos idosos relataram acesso insuficiente aos alimentos, com 3 em cada 4 tendo que pedir dinheiro emprestado para sobreviver.

Os motivos pelos quais a Venezuela, país com a maior reserva petrolífera conhecida no mundo e que foi exemplo de pujança econômica nas décadas de 60 e 70 do século passado, atingiu o ponto de, nos últimos 5 anos, forçar o deslocamento de seus nacionais em busca de melhores condições de vida pode ser amplamente discutido e servir de estudo de caso para outras nações que tenham problemas semelhantes.

Quaisquer análises, entretanto, sobre as causas que antecederam o êxodo venezuelano não solucionam e

nem mesmo mitigam as consequências dos problemas sociais gerados nos países que foram e ainda são destino da maior migração forçada já ocorrida na América do Sul.



Figura 1 – Migrantes venezuelanos

Fonte: Operação Acolhida

No Brasil, os migrantes e refugiados venezuelanos continuam a transpor a fronteira seca existente entre o Estado de Roraima e o Estado de Bolívar, sendo recepcionados no Município de Pacaraima, onde recebem as primeiras ações organizadas pela Operação Acolhida,

* TC Cav (AMAN/1999, EsAO/2007, ECEME/2019). Atualmente, é o chefe de Centro de Coordenação da Interiorização da Operação Acolhida do 11º Contingente.

dentro do eixo de trabalho “ordenamento de fronteira”, que, junto aos eixos “abrigo” e “interiorização”, orientam todo o esforço da Força-Tarefa Logística Humanitária e demais atores participantes (instituições do Estado brasileiro, agências humanitárias e organizações da sociedade civil).

O perfil desses migrantes e refugiados não é, ao contrário do conceito criado pela consciência coletiva, majoritariamente formado por pessoas que já eram assistidas pelo governo venezuelano ou que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade social. Uma considerável parte da população de venezuelanos que adentra o território nacional é composta de diversas classes sociais e uma infinidade de profissionais com as mais variadas capacitações (SIMÕES, 2017).

São pessoas que abandonaram suas rotinas, familiares e trabalho, muitas vezes carregando consigo apenas uma pequena mala ou sacola de viagem com os pertences pessoais, para buscarem uma nova oportunidade em um país vizinho, que, apesar de toda sua receptividade, possui cultura e idioma distintos.

Nesse ponto, ressalta-se que é vã qualquer tentativa de expressar, em palavras, o que levou essas pessoas a tomarem a decisão extrema de abandonar sua pátria, pois somente a convivência diária com o sofrimento externado pelos irmãos venezuelanos pode gerar a empatia e o entendimento necessários à formulação desse juízo.

A crise social

O Estado de Roraima, segundo o IBGE, possui mais de 631 mil habitantes, dos quais cerca de 436 mil estão concentrados na capital Boa Vista. Roraima, assim como grande parte dos estados brasileiros, está em constante aperfeiçoamento de suas políticas públicas, buscando aprimorar os serviços do estado que são fornecidos aos cidadãos.

Assim sendo, dentro do que se espera de gestão pública, uma eventual ampliação dos serviços públicos é planejada a partir de sua população e a projeção de sua expansão ao longo dos anos. Eis que, desde o início da crise humanitária na Venezuela, o Estado de Roraima recebeu um fluxo de pessoas muito além de quaisquer

projeções, gerando grave desequilíbrio social e nos serviços à população, em especial na saúde, obrigando o estado a decretar, inclusive, estado de emergência pública em saúde (RORAIMA, 2016).



Figura 2 – Acampamento de migrantes venezuelanos
Fonte: Operação Acolhida

Estima-se que mais de 260 mil migrantes e refugiados, oriundos da Venezuela, deslocaram-se ao Brasil em busca de proteção, motivados pela crise política, social e econômica que assola aquele país. Desse total estimado, não há como precisar quantos foram recepcionados inicialmente no Estado de Roraima, mas avalia-se que a quantidade seja relevante, oscilando em torno de 200 mil pessoas. Destarte, partindo do pressuposto de que essa quantidade de pessoas esteja correta, Roraima recepcionou, desde o início da crise, um montante equivalente a 1/3 de toda sua população e quase 1/2 da população de sua capital. Obviamente, tal deslocamento de pessoas gerou uma crise social sem precedentes no estado e a opção tradicional por acolher e abrigar esses migrantes e refugiados, semelhante ao que ocorre em outras nações, não se apresentava como a mais viável.

A solução brasileira

Brasil, terra de um povo receptivo, solidário, forte, resiliente e criativo.

A formação da nacionalidade brasileira confunde-se com seus imigrantes, desde nossos descobridores portugueses, passando por franceses, holandeses e espa-

nhóis nos séculos após o descobrimento até chegarmos, no século XX, à recepção de italianos, alemães, japoneses e outras incontáveis nacionalidades que buscaram, em terras brasileiras, um novo recomeço (RIBEIRO, 2015).

Dessa forma, a solução tipicamente brasileira para a crise de migrantes e refugiados não poderia se afastar das características de nosso povo.

Tendo em vista a situação que se apresentou a partir de 2018 e considerando as necessidades urgentes de assistência humanitária, o governo federal brasileiro editou a Medida Provisória nº 820, que foi convertida na Lei nº 13.684/2018.

O dispositivo legal trouxe diversas medidas a serem adotadas para a crise humanitária que se instalava no Estado de Roraima e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) para estabelecer as diretrizes e ações prioritárias para a resposta do governo brasileiro.

O CFAE, por sua vez, por meio da Resolução nº 2/2018, instituiu o Subcomitê Federal para Interiorização dos Migrantes e Refugiados Venezuelanos, com representantes de sete ministérios, tudo com a intenção de estabelecer diretrizes para a interiorização de parte dos migrantes e refugiados que não cessavam de adentrar no Estado de Roraima, em particular nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, e necessitavam de atenção médica, alimentação e abrigo.

O Subcomitê Federal para Interiorização dos Migrantes e Refugiados Venezuelanos, então, desenhou os critérios e as ações a serem executadas para possibilitar que essa população crescente pudesse ser recolocada dentro do território nacional. A essa estratégia deu-se o nome de “interiorização”.

A interiorização, portanto, é o processo finalístico da Operação Acolhida, por meio da qual o migrante ou refugiado que voluntariamente opta por ser interiorizado se afasta da condição de abrigado e é integrado à sociedade brasileira, inserido socioeconomicamente e com a proteção social devida.

Deslocar grande número de pessoas para diversos destinos no território nacional é um macroprocesso complexo, composto por uma significativa variedade de processos relacionados, todos eles coordenados pelo

Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) e devidamente articulados de forma sinérgica entre os atores estatais, agências humanitárias e organizações da sociedade civil envolvidos.

A melhor compreensão desse intrincado macroprocesso pode ser alcançada se o dividirmos em três fases sequenciais:

– **1ª fase** (pré-interiorização): consiste em todas as atividades realizadas pela Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), agências humanitárias, membros da sociedade civil organizada e autoridades federais, estaduais e municipais, que antecedem o embarque do migrante ou refugiado venezuelano nos modais de transporte para os diversos destinos no território nacional;

– **2ª fase** (logística de interiorização): é a fase de transporte do migrante ou refugiado venezuelano da cidade de origem (Boa Vista/RR, Pacaraima/RR ou Manaus/AM) até as cidades de destino; e

– **3ª fase** (pós-interiorização): abrange as atividades de apoio, acompanhamento e referência de casos especiais, sendo iniciada a partir do momento em que o migrante ou refugiado venezuelano chega às cidades de destino.

A seguir, descrição mais pormenorizada das fases mencionadas.

Fases da interiorização

1ª fase: pré-interiorização

A etapa da pré-interiorização se inicia quando o migrante ou refugiado, mediante autodeterminação, opta pela interiorização ou pela integração regional. Obviamente, existe uma quantidade considerável de ações informativas para esclarecimento sobre os processos de interiorização e/ou integração regional disponíveis à população venezuelana, todas elas previamente realizadas pelas agências humanitárias e/ou organizações da sociedade civil. A partir da decisão de participar do processo de interiorização ou integração regional, o migrante ou refugiado passa a ser elegível para uma das modalidades de interiorização existentes: *reunião*

social; reunificação familiar; institucional; e vagas em empresas e de empregos sinalizadas. Tais modalidades foram estabelecidas pelo Subcomitê Federal para Interiorização e servem como organizadoras de todo o processo, abrangendo todos os casos possíveis de interiorização.



Figura 3 – Modalidade de interiorização: reunificação familiar
Fonte: Operação Acolhida



Figura 4 – Modalidade de interiorização: reunião social
Fonte: Operação Acolhida



Figura 5 – Modalidade de interiorização: vaga de emprego sinalizada
Fonte: Operação Acolhida

Para a regulação de cada uma dessas modalidades, o Subcomitê Federal para Interiorização estabeleceu uma série de protocolos que permitem a proteção do indivíduo e a devida segurança legal e sanitária.

Como forma de garantir o fiel cumprimento dos protocolos estabelecidos, constantes revisões e auditorias são realizadas em cada um dos processos de interiorização gerenciados pelo Centro de Coordenação de Interiorização.

Concomitante às revisões e auditorias e no decorrer de toda essa primeira etapa, os migrantes e refugiados recebem apoios e auxílios diversos prestados pela Força-Tarefa Logística Humanitária e pelas instituições parceiras, variando desde auxílios legais específicos até doações de roupas e outros itens de vestuário.

Transversalmente a essas ações, a Força-Tarefa Logística Humanitária, as agências humanitárias e as organizações da sociedade civil, que possuem, em seus escopos, o viés de oferta de cursos próprios ou contratados sob demanda, visualizaram a necessidade de orientarem seus esforços para proverem melhores condições para que os migrantes ou refugiados possam ser inseridos na sociedade brasileira e no mercado de trabalho por meio de cursos em três eixos distintos:

– Eixo 1 – Alfabetização e letramento

Compreende os processos de utilização da língua portuguesa para comunicação básica, seja escrita ou verbal; e os processos de comunicação na Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS).

– Eixo 2 – Capacitação intercultural

Compreende os processos de adaptação cultural necessários para compreensão da realidade brasileira, diferenciando-a do país de origem, dentro das perspectivas culturais, econômicas e sociais.

– Eixo 3 – Capacitações de abordagem profissionalizante

Compreende a oferta de cursos que possam fornecer capacitação profissional ao migrante ou refugiado dentro da demanda de vagas sinalizadas pelo mercado de trabalho nacional.

A parte da educação formal também integra capacitação e educação mediante interlocução entre os migrantes/refugiados e o Município de Boa Vista e o Estado de Roraima, facilitando a inserção de crianças, adolescentes e adultos no sistema educacional brasileiro.

2ª fase: logística de interiorização

A etapa anterior prepara o migrante ou refugiado para ser efetivamente interiorizado, que é justamente o que ocorre nesta fase logística, momento em que os planejamentos e as coordenações necessárias à efetivação da interiorização são executados.

A logística de interiorização consiste na viabilização dos transportes multimodais que serão empregados para que o migrante ou refugiado seja deslocado de Boa Vista/RR, Pacaraima/RR ou Manaus/AM até os endereços finais nos municípios de destino, utilizando-se da malha aeroviária existente (aquisição de passagens), do fretamento de aeronaves e ônibus, de aeronaves da Força Aérea Brasileira e do acordo de cooperação celebrado entre a Casa Civil e algumas companhias aéreas.



Figura 6 – Embarque de migrantes no modal aéreo
Fonte: Operação Acolhida



Figura 7 – Embarque de migrantes no modal rodoviário
Fonte: Operação Acolhida

Os destinos de interiorização são diversos e, atualmente, já alcançam mais de 700 municípios em todos os estados brasileiros.

Essa intrincada capilaridade demandou a existência de estruturas organizadas para apoiar a organização final da interiorização, quando os migrantes ou refugiados chegam aos aeroportos e/ou bases aéreas e necessitam ser apoiados e transportados até os endereços finais.

Essas estruturas são os Núcleos Regionais de Interiorização (NURIN), considerados praticamente extensões do Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) e distribuídos nas 12 regiões militares do Brasil, cada qual abrangendo um ou mais estados da federação.

Além das atividades de organização logística e em face de suas inserções junto aos poderes estaduais e municipais, os NURIN são utilizados, também, como referências para apoio pós-interiorização.

3ª fase: pós-interiorização

Finalmente, após efetivada a interiorização, é realizado o acompanhamento temporário dos migrantes ou refugiados e demais envolvidos no processo (receptores, empregadores e centros de acolhimento e integração), tudo com a intenção de melhoria contínua dos processos e referências de casos específicos aos NURIN, para que possam ser solucionados e/ou acompanhados.

Os atores da interiorização

Na coordenação de todas as atividades executadas, está o Centro de Coordenação de Interiorização (CCI), organizado em subcélulas de trabalho, conforme a **figura 8**:



Figura 8 – Coordenação das atividades de interiorização
Fonte: Operação Acolhida

As subcélulas de trabalho e seu pessoal componente, sua estrutura física e meios de TI devem estar em constante estudo e reavaliação para atender às demandas crescentes de interiorização.

A magnitude da interiorização, bem como a sua capilaridade em todo o território nacional, demanda uma grande quantidade de atores, dentre os quais estão autoridades nacionais, agências humanitárias, organizações da sociedade civil e partes interessadas do setor privado. Mais de 100 agências públicas, privadas, organizações não governamentais, empresas e outras entidades cooperam em diversas etapas da Operação Acolhida, inclusive na interiorização (SIMÕES, FRANCHI, 2019).

Em princípio, o atingimento da plena inserção socioeconômica do migrante ou refugiado está diretamente relacionado à sinergia produzida pela estreita cooperação entre os atores participantes dos processos relacionados à interiorização. Destarte, é imprescindível que as responsabilidades estejam muito bem de-

finidas e pactuadas nesse complexo processo, que é a interiorização.

Autoridades nacionais

Casa Civil

Responsável pela coordenação geral de toda a Operação Acolhida, bem como pela aprovação de novas diretrizes e/ou eixos de trabalho.

Ministério da Defesa

Oferece todo o suporte logístico às ações de interiorização, bem como designa os participantes da Força-Tarefa Logística Humanitária.

Ministério da Cidadania

Realiza as interlocuções com os estados e municípios

de destino dos migrantes/refugiados, além de promover ações de acesso ao trabalho, qualificação profissional e outras ações relevantes.

Agências da ONU e parceiros implementadores

São as responsáveis por todo o processo de interiorização, atuando como interlocutoras entre a Operação Acolhida e as organizações da sociedade civil, fomentando ações de interiorização, concedendo benefícios e auxílios aos migrantes/refugiados interiorizados, validando as auditorias dos processos conforme os protocolos do Subcomitê de Interiorização, apoiando as ações de recepção e inserção socioeconômica nos municípios de destino e outras ações imprescindíveis à interiorização.

Organizações da sociedade civil

Essas organizações cumprem papel importantíssimo no processo, por meio de diversos projetos, direta ou indiretamente relacionados à interiorização.

São as organizações da sociedade civil que, em conjunto com as agências humanitárias, viabilizam capacitação e educação dos migrantes/refugiados e sua inserção socioeconômica nos municípios de destino.

Setor privado

É o setor fomentador da interiorização por meio do emprego, permitindo que os migrantes/refugiados possam retomar suas atividades laborais e diminuir gradativamente sua dependência da Operação Acolhida.

As modalidades de interiorização

Reunião social e reunificação familiar

As modalidades de interiorização conhecidas como *reunião social* (RS) e *reunificação familiar* (RF) foram estabelecidas por protocolo do Subcomitê Federal para Interiorização e consistem no deslocamento de migrantes ou refugiados para unirem-se a indivíduos com quem possuam vínculos sociais de afetividade ou de amizade e para reencontrarem familiares que já

estejam residindo regularmente no território nacional, respectivamente.

As pessoas físicas que se apresentam para receber migrantes ou refugiados, seja por RS ou RF, são chamadas de *receptores*. Devem ser maiores de 21 anos, havendo necessidade de demonstrar renda mensal compatível para proverem seu sustento e dos migrantes ou refugiados acolhidos e são integralmente responsáveis por proporcionar a inserção socioeconômica na cidade de destino como parte do processo de interiorização, buscando sempre o bem-estar e a segurança daqueles que se comprometeram a acolher. O *receptor* pode ser tanto brasileiro quanto venezuelano ou qualquer pessoa física de outra nacionalidade, desde que sejam comprovadas as situações de regularização migratória no Brasil.

O ciclo completo se inicia na 1ª etapa (pré-interiorização), a partir da manifestação de vontade do migrante ou refugiado em ser interiorizado pela modalidade de RS, quando é iniciado o processo de interiorização, que é findado na 2ª etapa (logística de interiorização), quando ocorre o deslocamento do migrante ou refugiado para a cidade de destino e sua apresentação direta ao seu receptor, no endereço de destino indicado.

Institucional

A modalidade de interiorização institucional é planejada pelas agências e organizações da sociedade civil que gerenciam Centros de Acolhimento e Integração (CAI) e se propõem a receber os migrantes/refugiados conforme os critérios das próprias instituições parceiras.

Os CAI são estruturas físicas preparadas para a recepção de pessoas, observadas as características de cada grupo (composição familiar, aspectos de proteção etc.) e são administrados por diversas instituições, que, por sua vez, possuem ligação com agências ou OSC parceiras da Operação Acolhida, que, em sua maioria, celebram acordos de cooperação entre si.

De modo geral, as agências e organizações da sociedade civil possuem diferentes fluxos de seleção e montagem dos processos, mas todos devem atender aos critérios definidos pelo Subcomitê Federal para Interiorização.

O ciclo completo se inicia na 1ª etapa (pré-interiorização), a partir do início do processo, perpassa a 2ª etapa (logística de interiorização), quando o migrante ou refugiado é deslocado para os CAI, e se finda na 3ª etapa (pós-interiorização), quando é realizado o acompanhamento dos interiorizados. Diferentemente dos processos comuns, o institucional não tem início com o beneficiário, mas com a sinalização de vagas por parte dos CAI ou por outros grupos organizados da sociedade civil, dispostos a receber os beneficiários e apoiá-los na inserção social da região.

A partir da sinalização da quantidade de vagas e da particularidade do grupo familiar (famílias com filhos, casais sem filhos, mães solteiras e outras possibilidades) ou dos indivíduos (idosos, pessoas com deficiência ou outras características) que a instituição pode receber, a agência ou OSC responsável pelo processo inicia a divulgação e seleção dos beneficiários. É importante salientar que a busca e a seleção dos beneficiários são preferencialmente direcionadas aos abrigos, tudo com a intenção de atuar em prol do fluxo de abrigamento, uma vez que a interiorização de população já abrigada resultará na disponibilidade de novas vagas. Após o levantamento de voluntários e a seleção dos grupos familiares, é montado o processo de interiorização institucional, que é encaminhado às ações de segurança sanitária e social. Findadas as ações apontadas, seguem-se o embarque e o deslocamento dos beneficiários para as cidades de destino e, em consequência, para os respectivos CAI.

Após a chegada dos beneficiários à casa de acolhida, é realizado o acompanhamento da adaptação cultural e social dos interiorizados por parte da agência ou OSC condutora do processo, garantindo a inserção socioeconômica. A interiorização institucional tem alcançado uma média de dois meses de permanência dos interiorizados nos CAI, possibilitando, assim, a continuidade da interiorização por essa modalidade. Destaca-se que a desocupação dos CAI ocorre pela atuação ativa da instituição parceira, por meio de assistentes sociais, que auxiliam na inserção socioeconômica e na relocação para novas residências. Com o melhor entendimento da modalidade de interiorização institucional, observa-se que todo o processo é montado pela instituição responsável pela captação das vagas nos CAI.

Nesse escopo, é de fundamental importância a participação do capelão militar, que atua como interlocutor entre a Operação Acolhida e as diversas associações religiosas, tudo com a intenção de ampliar a capilaridade da interiorização pela modalidade institucional. A atuação final do apoio social junto à modalidade em tela se dá mediante assessoramento ao planejamento da logística de interiorização, por meio do fornecimento à chefia do CCI de dados quantitativos e qualitativos reunidos juntos às agências e às OSC.

Vagas em empresas e de empregos sinalizadas – VEES

A interiorização ideal busca a plena inserção socioeconômica do migrante ou refugiado com a proteção social devida, causando o menor impacto possível nas regiões de destino. Nesse escopo, as VEES são a modalidade de interiorização que atingem com maior eficiência esse objetivo, permitindo que o migrante ou refugiado possa recomeçar a partir do sustento provido por si mesmo, com base em sua própria atividade laboral, o que diminui consideravelmente a necessidade de assistência do Estado.

As VEES são uma das quatro modalidades de interiorização existentes, cujo foco é realizar a interiorização de pessoas com oferta de trabalho sinalizadas por empregadores (pessoas jurídicas ou físicas) nos municípios brasileiros. Para isso, essa modalidade realiza a prospecção de vagas de emprego, pré-seleção de mão de obra de migrantes ou refugiados, apoio ao processo seletivo para as vagas de emprego sinalizadas pelos empregadores, montagem dos processos e coordenação de estudos de viabilidade de interiorizações sistêmicas.

Para ampliar os efeitos da inserção socioeconômica do migrante ou refugiado, o processo de interiorização por VEES conta com apoios financeiros e sociais concedidos aos beneficiários: concessão de *Cash Based Intervention* (CBI) por agências da ONU ou organizações da sociedade civil; contratação de assistentes sociais nos municípios de destino, de forma a facilitar a inserção de refugiados ou migrantes; e acordos com os contra-

tantes para disponibilização de moradias temporárias, alimentação etc.

Em virtude de todas as peculiaridades que envolvem o processo de interiorização por VEES, existe a necessidade de manutenção de um canal de comunicação aberto, fluido e esclarecido com os empregadores. Pensando nisso, toda a metodologia de comunicação com empresas segue um rito específico e padronizado, utilizando ferramentas de *marketing* e comunicação social.

O empregador que participa do processo é informado de todas as fases que o compõem e formaliza, por meio de alguns documentos de sua responsabilidade, quanto à inexistência de trabalho escravo e exploração de trabalho infantil, além de apresentar as características da vaga de emprego sinalizada, os benefícios que serão pagos e o perfil profissional buscado para ocupar aquela vaga. Ao final de todo o processo, o empregador e o beneficiário assinam um termo de intenções das partes, não sendo, de forma alguma, um contrato de trabalho.

O ciclo completo das VEES se inicia na 1ª fase (pré-interiorização), a partir da manifestação de vontade do migrante ou refugiado em ser interiorizado pela modalidade, estende-se pela 2ª etapa (logística de interiorização) e avança até a 3ª etapa (pós-interiorização), uma vez que o acompanhamento da inserção socioeconômica do migrante ou refugiado é realizado pela Operação Acolhida.

Nesse ponto, é importante apresentar as submodalidades existentes nas VEES, idealizadas a partir da intenção de proporcionar cada vez mais acesso às oportunidades de emprego por parte dos migrantes e refugiados:

– **VEES Sistemáticas:** consistem na interiorização sistemática de uma quantidade de trabalhadores para ocuparem cargos vagos originários de *turnover* (rotatividade de pessoal) em uma determinada empresa e dentro de um período pré-estabelecido. Distinguem-se das demais submodalidades de VEES por ser um processo contínuo de interiorização;

– **VEES Busca Ativa:** consistem na interiorização episódica de uma quantidade de trabalhadores para

ocuparem cargos vagos que foram sinalizados por empregadores; e

– **VEES Pessoas Com Deficiência (PCD):** consistem na interiorização episódica de uma quantidade de trabalhadores portadores de deficiência para ocuparem cargos vagos que foram sinalizados por empregadores. Cabe ressaltar, ainda, que uma parcela dos migrantes ou refugiados não deseja a interiorização, o que pode resultar em um abrigamento por longos períodos. Assim sendo, foi concebida a estratégia de integração regional, com foco nesse grupo de migrantes ou refugiados.

– **VEES Integração Regional:** consistem na busca de vagas de emprego na região de Boa Vista e seus entornos.

Conclusão

Abandonar a pátria, não por opção, mas por necessidade extrema para salvaguardar a própria vida e a de sua família, é algo incompreensível para a maioria de nós, brasileiros. Estima-se que a população venezuelana, em 2015, ultrapassava os 30 milhões de habitantes e que, em cerca de 5 anos de crise institucional, aproximadamente 4 milhões de pessoas abandonaram o antes próspero país exportador de petróleo (SIMÕES, FRANCHI, 2019).

Diversos países da América do Sul receberam migrantes e refugiados venezuelanos, estando o Brasil inserido nesse grupo. Pelas características orográficas e de vegetação entre o Brasil e a Venezuela, a única entrada viável desse fluxo populacional tem sido pelo extremo norte de Roraima, na pequena cidade de Pacaraima como local de parada e Boa Vista como principal destino. A solução adotada pelo governo federal para a crise humanitária não se resumiu à manutenção dos venezuelanos em campos de refugiados, prática comum em outras partes do mundo, mas, sim, a uma atenção humanizada.

Desde o início da Operação Acolhida e até final do mês de agosto de 2021, mais de 58.000 pessoas foram interiorizadas pelo Centro de Coordenação de Interiorização. Incontáveis famílias foram novamente reunidas nesses processos, assim como inúmeros


venezuelanos interiorizados puderam replicar o bem que receberam do Estado brasileiro ao recepcionarem outros migrantes e refugiados e servirem de conexão para que fossem socioeconomicamente inseridos na sociedade.

Diversos Centros de Acolhimento e Integração alteraram suas características para estenderem a mão àqueles irmãos venezuelanos que estavam em situação de vulnerabilidade extrema. Centenas de empresas, empregadores e pessoas físicas acreditaram na capacidade da mão de obra dos migrantes e refugiados e, sem comprometer a empregabilidade dos brasileiros, sinalizaram com vagas de emprego, que foram ocupadas durante esses anos.

A interiorização, solução inédita e tipicamente brasileira e que oferta um novo recomeço àqueles que haviam perdido suas esperanças, é um modelo de sucesso

e de demonstração da resolubilidade nacional ante situações complexas. Ao mesmo tempo, não se afasta do viés humanitário, que é da natureza do nosso povo.

O Centro de Coordenação de Interiorização (CCI), composto por homens e mulheres da Marinha, Exército, Força Aérea, agências da Organização das Nações Unidas e organizações da sociedade civil, trabalhou incansavelmente com os 11 contingentes que o compuseram desde seu início até o momento e continuará labutando com os contingentes futuros, diuturnamente, sempre orientado pela nobre missão de auxiliar o próximo.

A esses homens e mulheres, cujos uniformes multicoloridos integram o CCI, que trabalham de forma silente e incansável, é que devem ser rendidos quaisquer agradecimentos por cada interiorização realizada e esperança renovada. 

Referências

- ACNUR. **Anuários estatísticos**. Disponível em: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>. Acesso em: 27 abr 2020.
- ACNUR. **Anuários estatísticos**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela>. Acesso em: 29 abr 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 9.285**, de 15 de fevereiro de 2018 – Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
- 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.
- 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.
- CERAVOLO, L. E. S.; PAIVA, Ana Luiza Bravo; FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira norte**. In: Fernando José Ludwing; Luciano Stremel Barros (org.). (Re)Definições das Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. 1. ed. Foz do Iguaçu: Editora IDESE, 2020, v. IV, p. 217-242.
- FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileira no suporte aos deslocados venezuelanos**. Military Review, v. 1, p. 1-13, 2019.
- OLIVEIRA, George Alberto Garcia de. **Use of the Brazilian Military Component in the Face of Venezuela's Migration Crisis**. Military Review, v. 99, p. 94-108, 2019.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2015.

RORAIMA. **Decreto nº 22.199**, de 6 de dezembro de 2016, Diário Oficial do Estado de Roraima [DOERR] de 6 dez 2016.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana**. Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 12, p. 1-140, 2017.

SIMÕES, Luciano Correa; FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019**. Observatório Militar da Praia Vermelha. Rio de Janeiro: ECEME, 2020.

O apoio de engenharia no contexto da crise humanitária venezuelana

Antonio Augusto Schenini Cunha Júnior*

Otacílio Giovani Lagranha Gomes**

Introdução

A crise humanitária na Venezuela atinge variados segmentos da sua sociedade, gerando um fluxo migratório em direção a diversos países. O Brasil, por ser um país limítrofe, vem recebendo relevante parcela de tal efetivo humano, que adentra o território nacional sobretudo pela cidade de Pacaraima/RR e tem como primeiro destino no País a capital do Estado de Roraima, Boa Vista.

De forma a mitigar os impactos dessa imigração nos serviços públicos das cidades roraimenses, o governo brasileiro estabeleceu a Operação Acolhida, criando a Força-Tarefa Logística Humanitária.

A *expertise* das Forças Armadas, especialmente do Exército Brasileiro, com a sua atuação destacada em diversos anos na missão de paz no Haiti, juntamente com a necessidade de uma pronta resposta aos problemas decorrentes do expressivo número de imigrantes, motivou que a organização da Operação Acolhida fosse calcada fortemente no componente militar da expressão do poder nacional.

Nesse sentido, o coronel Carlos Frederico Cinelli, chefe do Estado-Maior Conjunto da FT, em entrevista à *Revista Militar Digital Diálogo*, discorre:

Nossas Forças Armadas já possuem uma *expertise* por conta dos sucessivos anos de operações de paz, particularmente no Haiti e em países africanos, lidando com agências humanitárias, notadamente da Organi-

zação das Nações Unidas (ONU). Mas, no caso da resposta brasileira a essa crise humanitária, houve uma intensificação muito grande dessa sinergia, por causa das características da operação. (CINELLI, 2020)

A Operação Acolhida

A forma inédita de como a operação está sendo conduzida reduz a literatura disponível para a realização do estudo, o que pode ser observado no compêndio *Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida – Enfoque na organização e no funcionamento das estruturas montadas para atender aos imigrantes*, produzido em conjunto pelo Centro de Doutrina do Exército (C Doutr Ex) e Assessoria de Doutrina do Departamento de Educação e Cultura (DECEX), conforme se verifica no trecho a seguir:

Convém salientar que há um alto grau de ineditismo, com poucas referências doutrinárias que abordam com profundidade esse tema. Nesse contexto, todos os planejamentos logísticos e operacionais que o comando da FT tem produzido são de grande valia para futuras operações que possam ocorrer em ambiente interações, particularmente no caso de ocorrência de crises humanitárias. A seguir, será apresentado este trabalho, que trata das principais atividades desenvolvidas pelos militares que trabalham nas estruturas logísticas montadas pela FT Log Hum – RR. (BRASIL, 2019b, grifo nosso)

* TC Cav (AMAN/1999, EsAO/2007, ECEME/2017). Foi chefe da Seção de Inteligência da 1ª Bda Inf SI durante a Operação Acolhida (2018 e 2019). Atualmente, é instrutor na Divisão de Doutrina da ECEME.

** TC Eng (AMAN/2000, EsAO 2008). Foi Cmt Dst Eng/Op Acolhida entre set e dez/2018. Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

Nesse contexto, cabe salientar que foi de grande importância para o entendimento da missão, bem como sua organização geral, inclusive da fração de engenharia que a reforça, a influência dos ensinamentos colhidos da Operação AMAZONLOG 2017, atividade que emulava uma situação análoga ao que hoje se observa na região Norte do país:

O entendimento da missão pela tropa ocorreu quando os militares envolvidos perceberam a importância do estudo e da dedicação a uma missão desse porte. Esse fluxo migratório, decorrente desde meados de 2016 até o presente momento, é tido como uma grande novidade para o Exército Brasileiro. Não havia um padrão de execução de atividades para a retirada dos desassistidos das ruas, a condução para o abrigo, a realização do ordenamento de fronteira e, por fim, a interiorização dos voluntários. O planejamento inicial foi baseado no relatório de lições aprendidas sobre evacuação de não combatentes, da Operação AMAZONLOG 2017, tida como referência para o Exército, em atividades dessa natureza. (BRASIL, 2019b)

Assim, o relatório de lições aprendidas da AMAZONLOG 2017 foi um rico instrumento para subsidiar o planejamento e organização das estruturas que viriam a compor a Operação Acolhida, contribuindo para o seu pleno êxito.

Fruto dessas lições, a Operação Acolhida foi alicerçada em três pilares ou eixos básicos, sobre os quais são desenvolvidas todas as atividades em proveito dos migrantes e da sociedade local:

– *ordenamento da fronteira* – compreende as tarefas de verificação e expedição de documentação dos migrantes, vacinação e a Operação Controle do Exército Brasileiro, esta última visando incrementar a presença ostensiva das forças de segurança do Estado brasileiro na região;

– *acolhimento* – compreende as ações para a manutenção digna, provisória e segura dos imigrantes, fornecendo-lhes abrigo, alimentação, atenção à saúde e às particularidades dos diversos segmentos da população de desassistidos; e

– *interiorização* – constitui-se no deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com objetivo

de inclusão socioeconômica e de aliviar a pressão nas regiões onde ocorre a entrada de tal efetivo humano.

O abrigo de migrantes e refugiados

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) orienta que, independentemente da condição, todas as pessoas tenham um tratamento com respeito, dignidade e seguindo padrões mínimos adotados internacionalmente por organizações ligadas a direitos humanos. Tais parâmetros surgiram de uma iniciativa denominada Projeto Esfera, criado no ano de 1997 por um grupo de organizações humanitárias não governamentais, pelo movimento da Cruz Vermelha e pelo Crescente Vermelho, com o objetivo de melhorar a qualidade de suas respostas humanitárias e prestar contas por suas ações (ESFERA, 2018).

O *Manual Esfera* (2018) tem como seus principais usuários os profissionais envolvidos no planejamento, na gestão e na implementação de respostas humanitárias, direcionando ações e estabelecendo critérios aceitáveis para o tratamento da questão. Conta com quatro capítulos de fundamentos e quatro capítulos técnicos. Para o estabelecimento das condições de abrigo, a construção e manutenção dos locais destinados aos migrantes se vale, sobretudo, de tais capítulos técnicos, que incluem as normas mínimas nos seguintes setores da resposta humanitária:

- 1) Abastecimento de Água, Saneamento e Promoção de Higiene (WASH);
- 2) Segurança Alimentar e Nutrição;
- 3) Alojamento e Assentamento; e
- 4) Saúde.

Assim, as ações relacionadas ao abrigo, no que tange ao apoio de engenharia, são condicionadas pelo cumprimento dos critérios constantes em tal documentação, objetivando o atendimento efetivo de requisitos internacionais consagrados.

O apoio da engenharia militar na Operação Acolhida

A forte demanda de apoio de engenharia para uma operação de acolhimento de refugiados já havia sido constatada no próprio desenvolvimento da AMAZON-

LOG 2017. Tal afirmação pode ser comprovada em um trecho do relatório final daquele exercício.

A Função Logística de Engenharia e Construção ficou a cargo da ULMI Engenharia e Construção da BLMI. A execução dessa atividade contou com pessoal e meios do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, sediado em Boa Vista/RR; e do Comando do 2º Grupamento de Engenharia, sediado em Manaus/AM. Excepcionalmente e fugindo ao planejamento inicial, o 8º Batalhão de Infantaria de Selva, sediado em Tabatinga/AM, prestou apoio com mão de obra, em face de situações provocadas pelo não cumprimento de obrigações contratuais, por parte de prestadores de serviço. (BRASIL, 2018b)

Dessa forma, o próprio planejamento do exercício já contemplava uma composição híbrida para a constituição da fração de engenharia que iria prestar apoio à atividade. Tal assertiva é confirmada pela presença de pessoal e meios do 6º BEC (sediado em Boa Vista/RR), integrantes do 2º Grupamento de Engenharia (2º Gpt E), em funções de comando, e elementos do 8º Batalhão de Infantaria de Selva (8º BIS), que atuaram como mão de obra em decorrência do descumprimento de contrato de civis previstos para a atividade.

A mesma lógica foi estabelecida para a Operação Acolhida. A Força-Tarefa Logística Humanitária conta com a previsão do recebimento de apoio de engenharia, na dosagem aproximada de dois pelotões, constituindo, de acordo com o EB70-MC10.237 – *Manual de Campanha A Engenharia nas Operações* (BRASIL, 2018a), um módulo especializado, denominado para esse fim específico: “destacamento de engenharia”.

O destacamento de engenharia (Dst Eng) realiza junto à FT, dentro das suas possibilidades e limitações, todas as missões afetas à arma de engenharia, atuando mais intensamente, no entanto, nas atividades de abrigamento dos desassistidos com trabalhos de reconhecimento especializado de engenharia, construção da infraestrutura inicial para a formação dos abrigos (terraplanagem, rede hidráulica para água potável e esgoto), arruamentos, iluminação, refrigeração de recintos fechados comuns, construções de instalações simples (lavanderias, adaptação de contêineres para cozinhas

e escritórios), perfuração de poços, limpeza de áreas, cercamento dos abrigos e isolamento de áreas.

Fruto dos ensinamentos colhidos da AMAZONLOG 2017, foi planejado o apoio de engenharia considerando a mesma concepção básica, uma vez que o 6º BEC, na oportunidade daquele exercício logístico, já havia sido a unidade de engenharia responsável pelo apoio nessa área.

Diante desse contexto, a experiência obtida pelos integrantes do batalhão na AMAZONLOG 2017, aliada, obviamente, a sua localização geográfica, credenciaram tal organização militar a prestar o apoio de engenharia à Operação Acolhida. O fator preponderante para a atuação isolada do 6º BEC, em um primeiro momento, no entanto, foi a rápida evolução dos acontecimentos e a necessidade de uma pronta resposta na criação das condições básicas para o acolhimento dos desassistidos venezuelanos.

Posteriormente, mesmo recebendo apoio suplementar de engenharia de outros comandos militares de área, o 6º BEC continuou sendo base para o apoio de engenharia à Operação Acolhida, na forma de instalações de apoio para o contingente externo, arrançamento, equipamentos e viaturas próprias, processos licitatórios para aquisição de materiais, aluguel de equipamentos e fornecimento de determinados especialistas.

Dessa maneira, o destacamento de engenharia encontra-se sob comando operacional do coordenador operacional da Operação Acolhida, sendo subordinado, no entanto, para fins de logística, de administração e de organização interna, ao 6º BEC. O destacamento é formado, majoritariamente, por militares cedidos pelos comandos militares de área que fornecem apoio suplementar de engenharia, em pessoal, para a constituição da tropa da FT. A seleção ocorre sob a coordenação do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), e a complementação das especialidades não constantes do efetivo enviado pelos comandos militares de área é atendida por militares especialistas do 6º BEC.

As possibilidades do 6º BEC

O 6º BEC é uma das unidades de engenharia de

construção mais robustas do Exército Brasileiro. Possuindo duas companhias de construção, é considerado um batalhão tipo 2, fazendo com que, em algumas épocas do ano, possua um efetivo de quase 800 militares.

Embora possua um efetivo bastante considerável, farto equipamento e adestramento constante, o 6º BEC possui diversos outros compromissos, sendo um deles com órgão externo à Força. Essas missões, vinculadas às atividades subsidiárias de construção, requerem do comando da unidade um rígido cumprimento das metas estabelecidas para correlação entre desembolso financeiro e as correspondentes entregas.

Tais atividades externas, denominadas *obras de cooperação*, são assumidas com outros entes da administração pública e, no caso em tela, com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), e requerem um esforço linear do batalhão, pois a eventual interrupção desse trabalho pode gerar atrasos insuperáveis e desajustes nos respectivos cronogramas.

No recorte temporal entre os anos de 2018 e 2019, o 6º BEC conduzia, como obra de cooperação, a *Operação Cantá*, que consiste na *implantação e pavimentação da rodovia BR-432/RR* (BRASIL, 2019a).



Figura 1 – Pavimentação asfáltica da BR-432/RR
Fonte: 6º BEC (2019)

Mesmo não sendo consideradas *obras de cooperação*, o 6º BEC realizava, no recorte temporal 2018-2019, as seguintes atividades de construção, extraídas do seu *site* institucional (BRASIL, 2021c) e de relatos de integrantes do seu estado-maior, à época:

1) **Operação Mundukuru**, que consistia na manutenção da rede mínima de estradas do Centro de Instrução de Guerra na Selva;

2) **Operação Tabatinga**, que tem como missão a construção da infraestrutura e a pavimentação da Vila Militar do Comando de Fronteira Solimões/8º Batalhão de Infantaria de Selva (C Fron Sol/8º BIS);

3) **Operação Estirão do Equador**, que executa serviços de contenção da voçoroca às margens do Rio Javari, na região do 4º Pelotão Especial de Fronteira do Comando de Fronteira Solimões/8º Batalhão de Infantaria de Selva (4º PEF/C Fron Sol/8º BIS); e

4) **Cooperação técnica Brasil-Guiana**, que consistiu na perfuração de 8 poços artesianos, instalação de bombas solares e o adestramento de pessoal. Na oportunidade, os poços foram instalados em 8 comunidades guianenses, atendendo, no total, aproximadamente 5.500 pessoas.



Figura 2 – Perfuração de poços artesianos na Guiana
Fonte: Site do Exército Brasileiro (2018)

A quantidade e a complexidade das missões apresentadas podem ilustrar o dinamismo e o emprego constantes do 6º BEC, revelando o uso pleno de seu potencial de realização de atividades de construção.

A organização do destacamento de apoio de engenharia

Considerando o apresentado no último tópico, relativo ao emprego pleno do 6º BEC em suas ativida-

des correntes, o Sistema de Engenharia do Exército (SEEx), tendo o DEC como seu órgão central, coordenou a organização e consequente seleção de uma fração que pudesse realizar o apoio suplementar de engenharia àquele batalhão e, assim, procurar desonerar de alguma forma o efetivo permanente daquela organização militar, para emprego nas operações de construção em andamento e planejadas.

Dessa forma, tal qual planejado por ocasião do exercício da AMAZONLOG 2017, e já exposto no presente artigo, a composição do destacamento de engenharia é híbrida e bastante heterogênea. Assim, o SEEx seleciona livremente o comandante do destacamento, independentemente do local onde esteja servindo, buscando um perfil adequado para o cumprimento da missão. Já os demais integrantes do destacamento, via de regra, são selecionados junto ao comando militar de área selecionado para fornecimento de pessoal à operação, sendo que nem sempre esse grande comando coincide com aquele que fornece a tropa que constitui a FT.

Esse trabalho de seleção do DEC é complementado por militares que são acrescidos pelo comando do batalhão. Tais elementos são, geralmente: profissionais com notória *expertise* e que, dificilmente, poderiam ser selecionados em outras guarnições; especialistas que o SEEx não teve êxito em selecionar, por diversos motivos; e militares designados para “funções-chave”, cuja substituição causaria solução de continuidade indesejável para a operação. Inclui-se nesse último universo os militares que realizam seus trabalhos em atividades que requerem absoluto controle – como funções ligadas ao almoxarifado e apropriação – e ainda agentes cuja natureza da função exija uma maior permanência na função – como militares envolvidos nos projetos de maior porte, nas funções de compra e na prestação de contas.

O Dst Eng ainda recebe um reforço variável de fuzileiros navais, que cumprem calendário de missão distinto tanto do destacamento quanto dos integrantes da FT. Nesse sentido, tais elementos, embora altamente qualificados, podem apenas ser considerados um adicional de mão de obra, devido a não existência de uma clareza efetiva quanto ao prazo em que permanecerão na missão.

Por fim, ainda pode ser acrescentada a mão de obra civil, devido ao fato de que alguns dos equipamentos e viaturas que permanecem disponíveis para os trabalhos do destacamento são alugados mediante processo licitatório. Esses materiais são acompanhados de seus respectivos operadores, que são incorporados ao pessoal disponível para a operação, respeitando, logicamente, a legislação trabalhista brasileira.

A **figura 3** apresenta o organograma do destacamento de engenharia, no lapso temporal que compreende esta pesquisa.

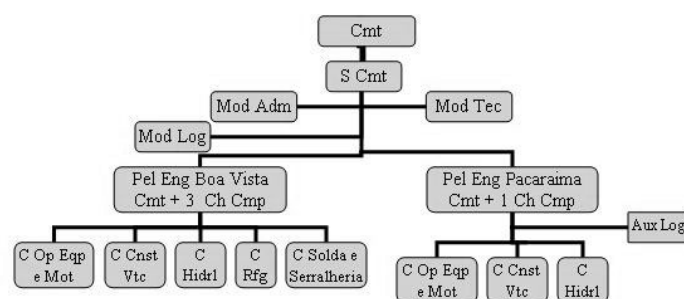


Figura 3 – Organograma do D Eng, 2º semestre de 2018
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Os trabalhos realizados pelo destacamento

O destacamento de engenharia realiza, no contexto da Operação Acolhida, uma ampla gama de atividades típicas da arma de engenharia. Durante o estudo de caso observado, no entanto, foi constatado que seus esforços estavam mais voltados para os eixos de ordenamento da fronteira e acolhimento da atividade. Tal fração possui estreita ligação com o Ch EMCj e, por delegação deste, ao D4 (logística) e ao D13 da operação (responsável pelos abrigos).

Com a finalidade de ampliar as coordenações das ações entre a FT e o destacamento de engenharia, a partir do segundo contingente do Dst Eng, foi criada a função de *oficial de ligação de engenharia* (O Lig Eng), que, embora não pertença especificamente ao destacamento de engenharia, é de extrema relevância para o cumprimento das atividades de apoio à operação, pois orienta o estado-maior da FT sobre as possibilidades e limitações orgânicas do destacamento, a viabilidade ou

não de ampliação imediata dos meios por parte do 6º BEC e as alternativas para execução de determinada missão.

Nesse sentido, o dinamismo da atividade e a multiplicidade de atores e eventos exigem que o Cmdo D Eng adote uma postura bastante flexível no cumprimento das missões, enfatizando significativamente os princípios gerais de emprego da arma, sobretudo os da prioridade e urgência e o da utilização imediata dos trabalhos. Em contrapartida, a mesma situação dificulta a observância dos princípios do emprego centralizado e do emprego por elementos constituídos.

O contexto da crise a ser solucionada obrigou que o apoio de engenharia atendesse, de forma muito clara, as características dos elementos de emprego da Força Terrestre na Era do Conhecimento, conhecida pelo acrônimo FAMES (flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade). Assim, o Dst Eng é um exemplo de organização de capacidades existentes em uma fração de efetivo bastante reduzido para atender a numerosas e complexas demandas, o que pode ser caracterizado no **quadro 1**.

FLEXIBILIDADE	<p>O destacamento de engenharia foi constituído para possuir a mínima rigidez possível. Assim, a força de trabalho é alocada para atender as demandas conforme a sua prioridade e urgência. As equipes são versáteis e podem realizar uma variada gama de tarefas, ainda que com ligeira perda de eficiência por parte de elementos que não sejam especialistas em determinada atividade.</p> <p>Exemplo prático: devido à repentina necessidade de ampliação de estruturas provisórias de madeira no abrigo indígena Pintolândia, houve o esgotamento do trabalho dos carpinteiros do destacamento. Para solucionar o problema, as células de carpinteiros foram divididas e especialistas de outras áreas, menos requeridas no momento, foram alocados como auxiliares dos carpinteiros, visando acrescer força laboral às equipes e ampliar sua capacidade de trabalho.</p>
ADAPTABILIDADE	<p>O destacamento de engenharia é composto por elementos que se adaptam rapidamente às mudanças de cenário e alteram a sua atitude com muita fluidez e velocidade.</p> <p>Exemplo prático: em diversas circunstâncias, existia o planejamento para realização de manutenções de rotina nos abrigos. Devido à evolução da situação, no entanto, foi recebida a ordem de realizar o cercamento de determinada área com a finalidade de evitar a ocupação irregular de espaço inapropriado para a permanência dos desassistidos. O pessoal que estava na base do Dst Eng (6º BEC) embarcou o material necessário e a mesma mão de obra que realizava a manutenção do abrigo foi alocada para a execução do cercamento.</p>
MODULARIDADE	<p>O destacamento de engenharia é composto por dois pelotões de engenharia, um sediado em Boa Vista e outro em Pacaraima. Visando atender às flutuações do volume de serviços de engenharia, típicos da missão, foram organizados diversos módulos especializados agrupados por semelhança de função. Assim, por exemplo, a Célula (módulo) de Construção Vertical agrega os pedreiros e carpinteiros. Devido à necessidade de construção do abrigo Rondon III, dentro de um prazo exíguo, alguns módulos foram concentrados no pelotão de engenharia sediado em Boa Vista, mas poderiam ser transportados para Pacaraima a fim de solucionar algum problema relacionado a sua especialidade.</p> <p>Exemplo prático: a célula (módulo) que continha os eletricitas do destacamento estava subordinada ao Pel E que cumpria seus trabalhos em Boa Vista. Devido a diversos problemas elétricos que estavam ocorrendo em Pacaraima, esse módulo foi conduzido para dotar o Pel E sediado em Pacaraima das capacidades necessárias para resolução do problema.</p>

ELASTICIDADE	<p>Cada um dos pelotões que compõe o destacamento de engenharia é organizado não em grupos de engenharia, como seria natural nos pelotões de engenharia tradicionais, mas em células das diferentes especialidades que refletem as capacidades existentes nessa fração. Assim, no transcorrer de determinada missão, são acrescentadas ou suprimidas células, que são adequadas ao seu cumprimento específico, as quais, devido à eficiência das estruturas de comando e controle, propiciam a possibilidade de variar o poder de combate da fração.</p> <p>Exemplo prático: com a finalidade de melhorar as condições de higiene e bem-estar dos abrigados, havia a necessidade de confeccionar o piso de concreto do abrigo indígena de Janokoida, em Pacaraima. Para agilizar o trabalho e concluí-lo dentro do tempo esperado, a célula de construção que atuava em Boa Vista foi mobilizada para Pacaraima, reforçando o poder de combate do Pel E que lá desenvolvia os trabalhos e, assim, viabilizar o cumprimento da missão de acordo com a expectativa da FT.</p>
SUSTENTABILIDADE	<p>O destacamento de engenharia possui as estruturas mínimas que lhe permitem prestar o apoio imediato de engenharia ao longo do tempo. Assim, ambos os pelotões que o compõem possuem elementos logísticos para suprir a tropa. Nas funções de motoristas e operadores de equipamentos de engenharia, por exemplo, são selecionados militares que também possuem conhecimento básico da manutenção de tais MEM.</p> <p>Exemplo prático: desde a chegada do contingente, o módulo administrativo do destacamento foi acionado para ultimar os processos licitatórios e, dessa forma, viabilizar o recebimento dos materiais imprescindíveis para o cumprimento das diversas missões atinentes à arma de engenharia, sem a indesejada solução de continuidade.</p>

Quadro 1 – Caracterização do FAMES no D Eng/Op Acolhida

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Dentro do contexto e características apresentadas, no eixo *ordenamento da fronteira*, o Dst Eng desenvolve basicamente os seguintes trabalhos:

- 1) limpeza de áreas ocupadas irregularmente;
- 2) cercamento dos abrigos; e
- 3) isolamento de áreas cuja permanência de imigrantes seja inadequada.



Figura 4 – Cercamento do abrigo São Vicente

Fonte: O autor (2018)

Já no eixo *acolhimento*, o destacamento de engenharia realiza uma ampla variedade de atividades, que correspondem às exigências de segurança, conforto, saúde e bem-estar dos abrigados. Valendo-se do preconizado pelo *Manual Esfera*, da ONU, e da *expertise* típica da arma de engenharia, no que tange às tarefas de instalações, são desenvolvidos os seguintes trabalhos, dentre inúmeros outros:

- 1) elaboração de projetos básicos de construção de abrigos;
- 2) serviços de topografia e terraplanagem;
- 3) instalação e manutenção de rede hidráulica para água potável e esgoto;
- 4) construção de arruamentos para circulação interna dos abrigos;
- 5) instalação de iluminação comum;
- 6) instalação e manutenção de ar-condicionado;
- 7) construção de instalações simples (lavanderias, adaptação de contêineres);
- 8) perfuração de poços para fornecimento de água;

- 9) instalação de caixas d'água e pontos de água;
- 10) instalação e manutenção de redes elétricas de baixa e média tensão;
- 11) instalação e manutenção de bombas de recalque para bombeamento de esgoto dos abrigos para a rede pública;
- 12) desentupimentos e substituições de tubulações diversas;
- 13) montagem e movimentação de contêineres e cargas pesadas;
- 14) construção de estruturas de madeira (pisos, passadiços etc.);
- 15) construção de móveis simples em madeira para conforto dos migrantes;
- 16) trabalhos de serralheria na construção de re-dários para abrigos indígenas;
- 17) construção e melhoria de instalações esportivas para recreação; e
- 18) colocação e espalhamento de brita nos locais de circulação dos abrigos.



Figura 5 – Visão geral do abrigo Rondon III

Fonte: ACNUR (2019)

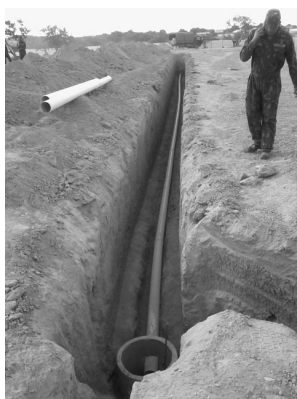


Figura 6 – Instalação da rede de esgoto do abrigo Rondon III

Fonte: O autor (2018)

Considerações finais sobre o apoio de engenharia na Operação Acolhida

Embora possua uma considerável força de trabalho, o 6º BEC executa diversas operações que o conduzem à proximidade do seu limite operacional de emprego. Nesse contexto, a criação do destacamento de engenharia para prestar-lhe apoio suplementar foi um acerto do SEEx. As características da Operação Acolhida exigem um esforço constante e sistemático para a fração da arma de engenharia que irá apoiar a FT. Assim, a constituição de um destacamento predominantemente exógeno ao batalhão desonera tal OM da atuação direta na atividade, propiciando que seus esforços sejam direcionados para os demais compromissos já existentes.

A composição híbrida do Dst Eng também se mostrou acertada, uma vez que aproveita o potencial do efetivo externo em atividades em que a rotatividade não é tão prejudicial ao andamento do serviço e reduz a quantidade de militares orgânicos do batalhão na referida fração, restringindo sua atuação somente às atividades que requerem uma maior continuidade.


O reforço advindo do pessoal fuzileiro naval e dos civis motoristas e operadores de equipamento de engenharia também favorecem a missão do destacamento de engenharia, pois tal efetivo proporciona um relevante acréscimo, sobretudo qualitativo, da mão de obra dessa fração, ampliando sua capacidade de atuação em proveito da Operação Acolhida.

A seleção do pessoal externo para a composição do D Eng, no entendimento destes autores, é apropriada para o tipo de missão. Essa afirmação está amparada no fato de esta sistemática dividir o esforço para composição do efetivo entre várias OM do SEEx, evitando sobrecarga em determinado elemento em um período específico. De igual modo, considera-se adequada a seleção do Cmt D Eng não estar vinculada ao comando militar de área que fornece os demais integrantes do destacamento, pois, dessa forma, existe a possibilidade de ser selecionado militar com perfil mais adequado às características da operação.

Considera-se, ainda, que a organização modular do destacamento de engenharia é uma das suas maiores fortalezas, já que permite que uma fração relativamen-

te pequena tenha êxito em prestar o apoio de engenharia a uma missão de elevada complexidade.

Por fim, cabe ressaltar que a execução das missões de engenharia, além de fundamentais para a viabilização do abrigamento, corresponde à razão de ser do

destacamento perante a Operação Acolhida, uma vez que as atividades desenvolvidas por essa fração requerem o elevado grau de *expertise*, que é característico das OM de engenharia do Exército Brasileiro. 

Referências

ACNUR. **Perguntas e respostas.** ACNUR. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/>> Acesso em: 8 abr 2021.

ACNUR. **Refugiado ou Migrante?:** O ACNUR incentiva a usar o termo correto. ACNUR. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/#:~:text=Dizemos%20'refugiados'%20quando%20nos%20referimos,na%20defini%C3%A7%C3%A3o%20legal%20de%20refugiado>>. Acesso em: 8 abr 2021.

ASSOCIAÇÃO ESFERA. Norma. **Manual:** O Manual Esfera: Carta Humanitária e Normas Mínimas para Resposta Humanitária, 4. ed., Genebra, Suíça, 2018. www.spherestandards.org/handbook. Tradução Associação Irdin Editora, filiada à Fraternidade — Federação Humanitária Internacional (FFHI). Tradução de: The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response.

BRASIL. 6º BEC. **Operação Cantá.** 6º Batalhão de Engenharia de Construção. 2019a. Disponível em: <<http://www.6bec.eb.mil.br/em-operacao.html>> Acesso em: 8 jul 2021.

BRASIL. 6º BEC. **Obras.** 6º Batalhão de Engenharia de Construção. 2021c. Disponível em: <<http://www.6bec.eb.mil.br/em-operacao.html>> Acesso em: 8 jul 2021.

BRASIL. Comando de Operações Terrestres. EB70-MC-10.237: **A Engenharia nas Operações.** 1. ed. Brasília, DF, 2018a. cap. 2, p. 17 e 18.

BRASIL. Comando de Operações Terrestres e Departamento de Educação e Cultura do Exército. **Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida** – enfoque na organização e no funcionamento das estruturas montadas para atender aos imigrantes. Compêndio. 1. ed. Brasília, 2019b. p. 4 e 38.

BRASIL. Comando Logístico. **Relatório AMAZONLOG17.** Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. Governo Federal Brasileiro. **Operação Acolhida:** Histórico. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>> Acesso em: 8 abr 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Extrato de Termo Aditivo n. 2, de 3 de março de 2021. **Diário Oficial da União,** de 8 de março de 2021, Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <http://www.dec.eb.mil.br/images/TED/2021/Publicacao_TED_622_2017_BR_432_RR.pdf> Acesso em: 20 ago 2021.

Defesanet. **Guiana – EB termina perfuração de poços artesanais:** Exército Brasileiro termina perfuração de poços artesanais para minimizar efeitos da seca no Sul da Guiana. Defesanet. Comunidade de Aishalton (República Cooperativista da Guiana), 2018. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/toa/noticia/31325/Guiana---EB-termina-perfuracao-de-pocos-artesanos/>> Acesso em: 9 jul 2021.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida:** a atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos. Military Review, 2019.

ONG Na Ação. **O que é Crise Humanitária e o NAAÇÃO trabalha frente a situações de risco social?** Na Ação. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: < <https://naacao.com.br/o-que-e-crise-humanitaria/>.> Acesso em: 7 jul 2021.

Revista Militar Digital Diálogo. **Operação Acolhida completa dois anos como exemplo de excelência para outros países.** 2020. Disponível em: < <https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/operacao-acolhida-completa-dois-anos-como-exemplo-de-excelencia-para-outros-paises/>.> Acesso em: 8 abr 2021.

A evolução da legislação sobre o refúgio no âmbito internacional, regional e nacional e seus impactos para a Operação Acolhida¹

*Gustavo da Frota Simões**

*Luiz Eduardo Santos Cerávolo***

*Tássio Franchi****

Introdução

A migração forçada voltou a se tornar um fenômeno que chama a atenção globalmente. No século XXI, em diferentes continentes e países, a chegada de migrantes, entre eles refugiados, tem se tornado comum. Na América do Sul, crises internas e outros fatores têm levado a um êxodo de cidadãos venezuelanos para os outros países (Franchi, 2019). Os indivíduos, família e grupos que emigram em busca de melhores condições ou fugindo de perseguições enfrentam grave problema ao chegarem a um novo país: enquadrar-se na legislação nacional que garanta a eles proteção.

Cada país possui soberania e autonomia para criar suas próprias normas que regularizam a entrada e a permanência dos estrangeiros no território nacional. A atuação das instituições federais, estaduais e municipais deve sempre ser pensada observando os marcos legais condizentes. Com os migrantes não é diferente. Os acordos internacionais e a legislação nacional relativos ao tema devem ser respeitados no momento de se planejar e executar toda sorte de operações de ajuda humanitária. A presença de um marco legal é impor-

tante para direcionar como as instituições e o Estado devem atuar.

Diante disso surgiu a questão: quais são os impactos dessa legislação no acolhimento aos venezuelanos realizado pelo governo brasileiro por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária, denominada “Operação Acolhida” (FT-Log Acolhida)?

O refúgio se constitui em uma das questões mais complexas e atuais no cenário internacional, sendo legislado de maneira peculiar nos níveis mundial, regional e nacional. Deslocamentos forçados, resultantes sobretudo de conflitos e catástrofes naturais, têm influenciado a evolução do conceito de “migrante” e “refugiado” desde o início do século XX.

Antecedendo à regulamentação jurídica do tema, relata-se que a deliberação inicial do termo *refugiado* data do século XVI, oportunidade em que houve o entendimento, por parte dos Estados, de que refugiados eram pessoas que não podiam mais contar com a proteção do seu próprio Estado e que não se encontravam mais no território de origem. (ORCHARD, 2007, p. 1)

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Atualmente, é professor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

** TC Inf (AMAN/1999, EsAO/2009, ECEME/2015). Atualmente, é Assessor Parlamentar do Gab Cmt Ex.

*** Doutor em Desenvolvimento Sustentável (Graduação UEL/2000, Mestrado UNESP/2003, Doutorado UnB/2013). Atualmente, é professor no Instituto Meira Mattos. É coordenador do projeto PROCAD MD/CAPES – Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada.

Desde suas origens, o Direito Internacional dos Refugiados está vinculado aos conflitos armados. No início do século XX, fruto de importantes fatos históricos, dentre os quais se destacam a Primeira Grande Guerra, a Revolução Russa e a Guerra Civil Espanhola, a humanidade experimentou movimentos significativos de pessoas. Já no período de 1939 a 1945, resultado da Segunda Grande Guerra, o fluxo de refugiados se acentuou de forma exponencial, o que afetou todo o globo. Segundo Andrade, 2005:

Estima-se que, no período de 1939 a 1974, 53.536.000 pessoas foram deslocadas das suas cidades e países de origem, além de aproximadamente 1 milhão de pessoas que decidiram não retornar, os chamados *last million*, o milhão restante, que era composto por cerca de 275.000 poloneses, 200.000 judeus, 200.000 espanhóis, 190.000 lituanos, latislavos e estonianos, 150.000 iugoslavos – sérvios e croatas, e 100.000 ucranianos. (ANDRADE, 2005, p. 3)

Na década de 1950, como consequência do término da Segunda Grande Guerra, foi aprovada, pelas Nações Unidas, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), definindo:

... refugiados como aquelas pessoas obrigadas a abandonar sua terra natal e procurar proteção em outros Estados, por terem sido ameaçadas de perseguição ou efetivamente perseguidas, por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação a determinado grupo social. (BARICHELLO; DE ARAUJO, 2015, p. 104)

Atualmente, os conflitos existentes em diferentes regiões continuam obrigando numerosos grupos de pessoas a abandonarem seus lares, não tanto em decorrência de perseguições individualizadas, mas de situações de violência generalizada, que ameaçam desestabilizar a paz e a segurança internacionais.

Fruto de eventos históricos, como os anteriormente descritos e da atual conjuntura mundial, o tema *refúgio* ganhou força, levando ao surgimento e desenvolvimento de legislações internacionais, regionais e nacionais sobre o assunto.

A partir do exposto, o presente artigo está organizado de modo a apresentar a evolução da legislação

internacional, regional e brasileira sobre *refugiados*, desde a década de 1920 até os dias atuais, para assim buscar responder ao seu objetivo, que é a indagação de como essa legislação impacta a Operação Acolhida em Roraima.

Histórico da legislação internacional

A temática dos refugiados surge no cenário internacional a partir das soluções propostas aos emigrados, ao final da Primeira Guerra Mundial, de concessão de refúgio ou extradição. Nesse período, os Estados se mostravam receptíveis a imigrantes economicamente ativos em função do *déficit* populacional. Como norma jurídica universal, o refúgio surgiu no âmbito da Liga das Nações (LDN), em 1921.

A Segunda Guerra Mundial gera, antes mesmo do seu término em 1945, um fluxo incomparável de civis fugindo das barbáries da guerra cometidas pelos países do Eixo. Com isso, em 1943, os Aliados estruturam um órgão denominado Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA) para tratar de forma mais intensa o tema *refúgio* (SIMÕES, 2016).

Ainda em 1943, decorreu a Conferência de Bermudas, entre americanos e britânicos, a fim de buscar soluções à problemática dos judeus europeus perseguidos pelos nazistas. Fruto dessa reunião, a proteção internacional dos refugiados foi ampliada:

Todas as pessoas de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas. (BARRETO, 2010b)

Ao término da Segunda Guerra Mundial, em substituição à Liga das Nações, é estabelecida, em outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização internacional destinada a facilitar a cooperação mundial. A ONU, desde sua criação, apresenta como objetivos a promoção dos direitos humanos e a promoção de assistência humanitária em cenários de fome, catástrofes naturais e confrontos armados, objetivos diretamente relacionados à temática dos refugiados (SIMÕES, 2016).

Aprofundando mais esse assunto, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, em 1946, alguns conceitos característicos da condição de refugiado:

Princípio	Definição
Alcance	O problema do refúgio tem alcance e caráter internacionais.
Responsabilidade	Um órgão internacional deve ocupar-se do futuro dos refugiados e de pessoas deslocadas.
Tarefa Principal	Tarefa principal consiste em estimular o pronto retorno dos refugiados a seus países e ajudá-los por todos os meios possíveis.
<i>Non-refoulement</i>	Não se deve obrigar o regresso ao seu país de origem de refugiados que expressarem objeções válidas a esse retorno.

Tabela 1 – Princípios estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas

Fonte: Barreto (2010a, p. 14), adaptada pelos autores

Esses princípios delinearam o conceito de refugiado, estabelecido pela ONU, como sendo:

Aquele que busca proteção “temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”. (SALLES; GONÇALVES, 2016)

Em razão da complexidade e importância do tema, foi fundada, em 1947 a Organização Internacional de Refugiados (OIR), com o intuito de regulamentar de maneira definitiva a temática dos refugiados. Essa Organização assumiu a maior parte das atribuições da antiga UNRRA.

No ano seguinte, a ONU adota a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento delineador dos direitos humanos básicos. Essa declaração garantia às pessoas perseguidas em seus Estados o direito de asilo como direito da pessoa humana. Em razão disso, as Nações Unidas começam a construir normas internacionais versando sobre o assunto.

A cada ano, a temática de refugiados se intensificava e a ONU se adaptava. Com isso, em dezembro de 1950, as Nações Unidas estabeleceram o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cuja tarefa fundamental estabelecida era conceder proteção jurídica internacional aos refugiados (SIMÕES, 2016).

Um ano após sua criação, em 1951, a fim de atender recomendação da Comissão dos Direitos Humanos da ONU e implementar regras mundiais definindo o Estatuto dos Refugiados, o ACNUR concebeu a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados, ordinariamente intitulada Convenção de 1951.

Além da concepção do Estatuto dos Refugiados, a convenção é considerada precursora do Direito Internacional dos Refugiados. Na qualidade de dispositivo legal, ela aponta quatro elementos como definidores da condição de refugiado:

- o refugiado deve estar fora do seu país de origem;
- a falta de vontade ou incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno;
- a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento; e
- a perseguição é temida por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política. (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007)

Uma característica do estatuto, resultante do momento histórico de sua promulgação (fim da Segunda Guerra Mundial), foi a restrição de espaço e tempo, denominada *reserva geográfica e temporal*. Essas reservas condicionavam o enquadramento da condição de refugiado aos eventos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951.

O Brasil, como nação aliada, teve participação na elaboração e aprovação da Convenção de 1951. Nessa oportunidade, foi favorável à reserva geográfica, no entanto ressaltou os artigos 15 e 17, que tratavam da associação e profissão assalariada do refugiado.

Um novo fluxo de refugiados ocorreu na década de 1960, resultante de instabilidades decorrentes do processo de descolonização nos continentes africano e asiático. Como o Estatuto da Convenção de 1951 restringia o refúgio no tempo e no espaço, esse novo cenário demandou um novo instrumento internacional.

Com isso, foi formulado o Protocolo Adicional de 1967, que estendeu a definição e a assistência aos refugiados. A partir desse protocolo, qualquer indivíduo estaria amparado legalmente de usufruir do instru-

mento do refúgio, independentemente da data de 1º de janeiro de 1951.

Esse protocolo foi convocado pela Resolução nº 1.186, de 1966, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Resolução nº 2.198, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1966. O secretário-geral da ONU dirigiu-se aos 141 países signatários da Convenção de 1951 pedindo que aderissem ao protocolo, como um instrumento internacional específico que daria caráter universal e atemporal à Convenção de 1951. (BARRETO, 2010b, p. 15)

No ambiente latino-americano, todos os países referendaram a Convenção de 1951 e aderiram ao Protocolo de 1967, com exceção de Cuba.

Mais de duas décadas após a aprovação do Protocolo de 1967, foi celebrada em Viena, em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que ratificou a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência dos direitos humanos, além de reconhecer os instrumentos jurídicos internacionais e regionais relacionados ao refúgio. Nessa oportunidade, foi concebida a Declaração e o Programa de Ação de Viena, que propuseram a criação de iniciativas para cuidar dos problemas de refugiados e reforçaram a interação entre direitos humanos, democracia e progresso. Essa declaração baseou-se em ações preventivas, pois percebia que o refúgio não deveria ser discutido como situação transitória.

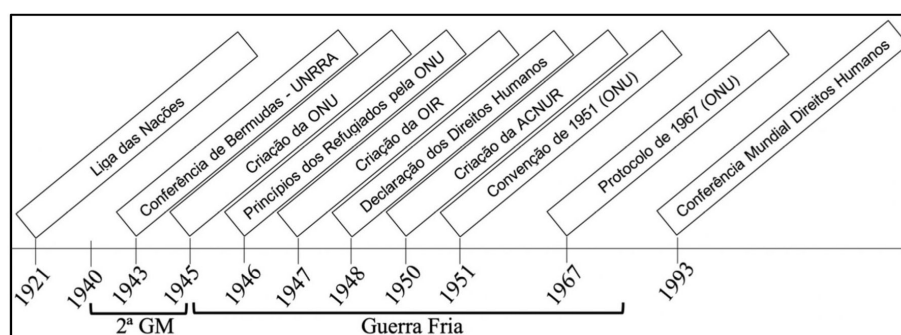


Figura 1 – Evolução da legislação sobre refugiados no âmbito internacional
Fonte: Os autores

Assim, pode-se concluir que o tema refúgio vem evoluindo de forma relevante desde a antiguidade, sendo estimulado no pós-Primeira Guerra Mundial e impulsionado no pós-Segunda Guerra Mundial. Após o fim da Guerra Fria, o conceito de refugiado e as normas internacionais que protegem essa figura migratória vêm sofrendo pressões por mudanças e, hoje, pode-se dizer que a distinção entre “migrante” e “refugiado” é muito artificial e não encontra eco na realidade atual dos fluxos migratórios mistos (SILVA, 2011).

Histórico da legislação regional

A América Latina, até a década de 1960, seguiu as normativas internacionais relacionadas ao tema do re-

fugiado para responder aos desafios apresentados em contextos históricos diferentes. A partir da década de 1960, países latino-americanos iniciam a concepção de interpretação renovada ao conceito de refugiado, em virtude do aumento da violência nos conflitos armados na região.

Nas duas décadas seguintes, a América Central testemunhou conflitos sociais internos em países como Nicarágua, El Salvador e Guatemala por conta da distribuição desigual de riqueza e de terras. Até esse período, a legislação que amparava o refugiado eram as normas internacionais que mantinham reservas que desconsideravam a América Latina.

Os conflitos armados desse período “[...] resultaron en más de dos millones de refugiados y personas desplazadas, de los cuales solamente unos 150.000 fueron refugiados bajo la Convención de 1951”. (ANDRADE 2001, p. 4)

Assim, em 1981, foi realizada, na Cidade do México, uma conferência a fim de avaliar os problemas referentes aos refugiados, bem como as deficiências e hiatos na normativa internacional.

Fruto das ilações da Conferência do México de 1981, da ampliação da crise humanitária latino-americana e da Convenção Relativa aos Refugiados Africanos de 1969, foi realizado, em 1984, na cidade colombiana de Cartagena, um colóquio analisando a situação jurídica e humanitária da proteção dos refugiados na América Central, México e Panamá. Essa reunião, coordenada pela Colômbia, contou com a participação de diversas entidades, como o ACNUR, a Universidade de Cartagena e o Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo (CRESET).

Como produto desse colóquio, foi esboçada a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, uma resposta inovadora, alicerçada na tradição liberal latino-americana, que ampliou e flexibilizou a definição de refugiado.

Em 22 de novembro de 1984, é aprovada a Declaração de Cartagena, que ampliou o conceito de refúgio, incluindo, não só aquela pessoa que tenha fundado temor de perseguição em razão de raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política, mas também aquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. (BARRETO, 2010b, p. 16)

Esse documento, identificado como dispositivo regional mais significativo no âmbito latino-americano, estruturou a política de refúgio na região e foi absorvido nas legislações nacionais de diversos Estados.

Não sendo um instrumento regional vinculativo, a declaração agiu como elemento de persuasão, resultando na admissão e/ou observância dos conceitos de refugiados por diversos Estados, seja de forma normativa, seja em processos ordinários.

Em 1994, passados 10 anos da Declaração de Cartagena, foi realizado, em San José, Costa Rica, o Colóquio Internacional sobre Refugiados. Participaram do encontro delegados de 20 países (Argentina, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai), oportunidade em que foi reavaliada a Declaração de Cartagena e elaborada a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos.

A Declaração de San José aprofundou as relações entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos, dando uma nova ênfase a questões centrais da atualidade. (TRINDADE, 2001, p. 5)

Em 2004, comemorando os 20 anos da Declaração de Cartagena, foi concebida a Declaração e o Plano de Ação do México (PAM). Idealizado por agências, como o ACNUR, o Conselho Norueguês para os Refugiados, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, e por países, como o Brasil, a Costa Rica e o México, o PAM contou com a participação de governos de 20 países da América Latina e especialistas de diferentes setores da sociedade civil.

O fenômeno do abarrotamento das fronteiras em decorrência dos conflitos armados colombianos foi um dos fatores que motivaram a proposição de soluções duráveis quando da formulação do PAM. (BARCHELLO, 2012, p. 46)

Esse plano foi concebido em resposta à grave crise humanitária colombiana, considerada como uma das piores da época, em função da expansão do fluxo migratório da Colômbia para as zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela.

Esse plano, se aplicado de maneira ampla, permitirá à América Latina transformar-se em um verdadeiro espaço integrado de proteção às pessoas vítimas de perseguição, outorgando à região um sólido pilar democrático de proteção ante qualquer tipo de golpe contra os regimes democráticos. (BARRETO, 2010b, p. 20)

Ele se destacou por propor medidas perenes implementadas por meio de três programas: *Cidades Solidárias*, *Fronteiras Solidárias* e *Reassentamento Solidário*.

A consolidação dos objetivos e programas do PAM carrega em si uma dupla responsabilidade. A primeira, de caráter regional, refere-se à necessidade dos Estados de agirem em concentração para resolverem problemas considerados comuns por eles, como reflexo de um sentimento de solidariedade internacional e de uma concepção de responsabilidade compartilhada. A segunda responsabilidade é de caráter internacional. O sucesso do programa regional de reassentamento na América Latina poderia incentivar iniciativas similares em outras partes do mundo, revelando a importância das cooperações Sul-Sul, Norte-Sul e Sul-Norte, em nível regional e intercontinental. (LAVANCHY, 2004, p. 9-10)

Em 2010, foi formulada a Declaração de Brasília, outro documento elaborado com objetivo de buscar soluções mais duradouras e orientado para a proteção de refugiados e apátridas no continente americano. Um desafio enfrentado nesse período são os chamados movimentos migratórios mistos, nos quais se mesclam grupos enquadrados na situação de refúgio com migrantes tradicionais. Participaram dessa declaração representantes de diversos países latino-americanos, dentre os quais se destacam a Argentina, o Brasil, a Colômbia, o México e a Venezuela.

Ainda no âmbito regional, em 2012, em Fortaleza, foi formalizada a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, na qual

os partícipes comprometeram-se a adotar políticas comuns de proteção a solicitantes de refúgio e refugiados, tais como:

- adotar políticas migratórias não restritivas;
- identificar situações de refúgio em fluxos migratórios mistos;
- dar atenção especial às questões de gênero e idade (particularmente em casos de crianças desacompanhadas ou separadas de sua família); e
- não devolver refugiados e solicitantes de refúgio aos seus países de origem ou a territórios onde suas vidas corram perigo.

Além dos países integrantes do Mercosul, participaram dessa declaração a Bolívia e o Chile. Por último, cabe destacar que, em 2014, participaram, entre os dias 2 e 3 de dezembro, os países da América Latina para discutir a Declaração de Cartagena no evento Cartagena +30. Nessa ocasião, chegou-se ao final do encontro com a criação da Declaração do Brasil.

Na Declaração do Brasil, adotada na conferência, foram destacadas as questões de gênero, o problema de crianças e adolescentes desacompanhados na América Central e a proposta da erradicação da apatridia na região.

Assim, pode-se concluir que, no âmbito regional, houve um alinhamento com a legislação internacional, especialmente a partir de meados da década de 1960, fruto dos conflitos armados colombianos, sendo materializado maiormente pela Declaração de Cartagena,

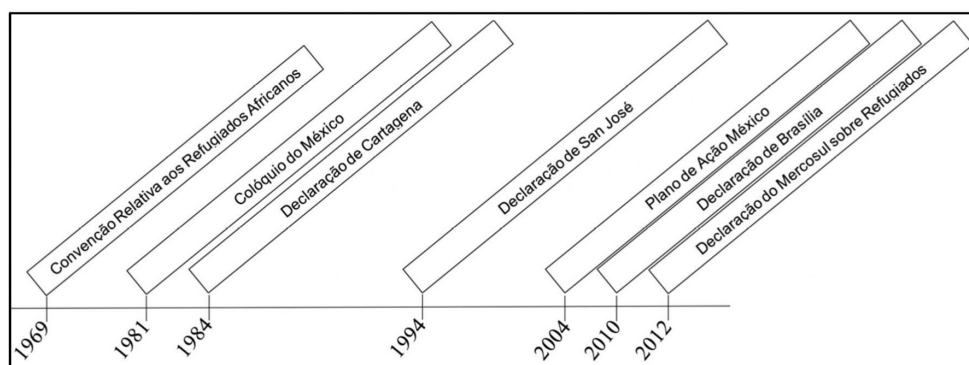


Figura 2 – Evolução da legislação sobre refugiados no âmbito regional
Fonte: Os autores

pelo Plano de Ação México e pelas seguidas conferências sobre o tema, como Cartagena +20 e Cartagena +30.

Histórico da legislação nacional

O Brasil já desenvolvia, desde o período colonial, políticas migratórias com propósito de atrair mão de obra e promover a ocupação do território. Assim, antes mesmo do tema refúgio surgir na pauta política brasileira contemporânea, o país já havia se firmado como receptor de estrangeiros.

A política externa pragmática brasileira, tanto de Getúlio Vargas como de Eurico Gaspar Dutra, orientou a expansão da atuação do país no exterior. Exemplificam essa assertiva a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, no envolvimento em negociações de paz e na criação das Nações Unidas.

No período da Guerra Fria, o Brasil procurou expandir, ainda mais, sua participação internacional, alinhado ao Bloco Ocidental. Dessa forma, o país não hesitou em participar e apoiar as iniciativas, sobretudo europeias, ligadas à temática dos refugiados. O governo não qualificava o refúgio somente como uma questão humanitária, mas o utilizava como instrumento político e econômico.

O Brasil se sobressaiu nesse período, no âmbito da América Latina, por ter sido o primeiro a ratificar a Convenção de 1951, além de ter absorvido a maior quantidade de refugiados oriundos da Europa.

Na segunda metade da década de 1950, o Brasil passou a integrar o Conselho Executivo do ACNUR e aderiu à Convenção de 1951, ambos no governo de Juscelino Kubitschek. Ressalta-se que o ACNUR só marcou presença na América Latina na década de 1970, optando por ações na América Central.

Nos anos 60, despontaram grandes debates a respeito da manutenção ou não das reservas geográficas e temporais do Protocolo de 1951. O Brasil, inicialmente, foi contrário à retirada, alegando impactos socioeconômicos e demográficos. Aprofundando mais a discussão, no entanto, o Brasil mudou seu parecer ao verificar o posicionamento favorável às mudanças de grande parte dos membros do ACNUR. O protocolo

suspendendo as reservas foi publicado em 1967, tendo o Brasil o promulgado somente em 1972.

Ainda nos anos 60, os governos militares apresentaram mudanças significativas na política brasileira para refugiados. Considerando a segurança nacional como condição fundamental para o desenvolvimento, o imigrante passou a ser visto como potencial risco à nação.

A política migratória brasileira, de acordo com diretrizes emanadas pelo Conselho de Segurança Nacional, tornou-se mais restritiva, passando a utilizar parâmetros técnicos tanto para as imigrações tradicionais como para o refúgio. O Brasil passou a não receber ou reconhecer formalmente refugiados, aceitando suas presenças somente em situação de trânsito para reassentamento em outros países. O Brasil passou a autorizar a permanência desses refugiados, como se turistas fossem, temporariamente, até serem redirecionados a outros países.

A América Latina atravessou, na década de 1970, um período de grande instabilidade econômica e política, gerando vasto contingente de refugiados na região. O ACNUR, em 1977, com o propósito de buscar solução para a crise de refugiados na região, assina um acordo estabelecendo um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro. Esse acordo beneficiou o governo brasileiro, pois abrandou as duras críticas recebidas em função da política migratória vigente com viés de segurança nacional. Embora a vertente de segurança nacional fosse a mais robusta nesse período, o Brasil continuou recebendo, de forma irregular, pessoas perseguidas oriundas de países vizinhos.

Nesse período, sob o regime militar, o Brasil tornou-se um dos principais destinos de pessoas perseguidas de países vizinhos, por meio de uma “atuação quase clandestina” do ACNUR. Além dessa agência, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, desde 1975, ajudou argentinos, chilenos e uruguaios que procuravam acolhida no Brasil, mesmo com o risco de, se fossem descobertos, serem entregues ao governo do país de origem. (JUBILUT, 2007, p. 172)

Com o fim do período militar e o consequente alargamento do entendimento do conceito de segurança nacional, o Brasil passou a receber refugiados provenientes de diversos lugares, dentre os quais se destacam os angolanos, fugindo de guerra civil interna.

Em agosto de 1980, foi aprovada a Lei nº 6.815, referente ao Estatuto do Estrangeiro, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração (CNI). Essa Lei não modificou a situação do refugiado, mas introduziu o instituto do asilo, possibilidade não existente no país até então. Os primeiros a serem reconhecidos como asilados no Brasil foram cubanos.

O Brasil, em virtude da intensificação do inter-relacionamento com o ACNUR, reconheceu-o oficialmente, no início dos anos 1980, abrindo formalmente o escritório no Rio de Janeiro.

Nessa época, como o Estado brasileiro ainda priorizava a Política de Segurança Nacional, o governo mantinha a reserva geográfica prescrita na Convenção de 1951. A aproximação com o ACNUR possibilitou, no entanto, um diálogo construtivo com vistas a embargar essa reserva.

A primeira tentativa de levantamento dessa reserva ocorreu em 1986. O Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá'í e, por essa razão, sofriam limitação de seus direitos naquele país. Era o primeiro grupo de refugiados não europeus, recebido de forma ilimitada no Brasil, numa forte demonstração de que a reserva geográfica não poderia continuar vigente. (BARRETO, 2010, p. 18)

Em 1987, o CNI editou a Resolução nº 17, que normatizou a entrada no Brasil de refugiados como se estrangeiros temporários fossem. Com isso, cidadãos vítimas de perseguição em seus países, como Paraguai, Chile e Argentina, foram recepcionados no Brasil.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, também conhecida como Cidadã, que estabeleceu como preceitos orientadores a prevalência dos direitos humanos. Assim, ela trouxe avanços significativos para a proteção de asilados e refugiados, o que pode ser verificado logo no Título I – *Dos Princípios Fundamentais*, especificamente no artigo 4º, inciso X, e artigo 5º, parágrafo 2º.

O ano de 1989 foi memorável em virtude da concretização de diversos avanços, como a transferência da agência do ACNUR para Brasília; a promulgação do Decreto nº 98.602, removendo a reserva geográfica da jurisprudência brasileira; a adesão ao Protocolo de 1967; e a concordância com a Declaração de Carta-

gena. Toda essa legislação foi incorporada à legislação brasileira.

Por meio do Decreto nº 98.602, o Brasil incorporou a definição ampliada de refugiado, fruto do conceito imposto pela Declaração de Cartagena. Entretanto, assim como Peru, Colômbia e Paraguai, o Brasil incluiu no texto a necessidade de comprovar coerção, coação ou obrigação em fugir para a concessão de refúgio, o que, pela dificuldade de mensuração, resultou em mais exclusão do que inclusão.

Até os anos 1990, o papel do Estado brasileiro limitava-se apenas ao fornecimento de documentos para os refugiados, não tendo grandes preocupações com o futuro dos indivíduos após a concessão de refúgio. Esse quadro passou a mudar com a chegada em grande escala de refugiados egressos de zonas de conflito, como Angola, as repúblicas da ex-Iugoslávia, República Democrática do Congo e Libéria, por trazerem consigo muitos problemas de saúde e traumas psíquicos causados ou agravados pela guerra. (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 1)

No início da década de 1990, o Ministério da Justiça expediu a Portaria Interministerial nº 394, que estabeleceu a dinâmica procedimental para nortear o processo de solicitação e concessão de refúgio no Brasil. Nesse novo modelo, o ACNUR foi inserido no processo, tendo como atribuição precípua realizar entrevista com o solicitante de refúgio e elaborar uma apreciação recomendando ou não a concessão do refúgio. Como o julgamento do ACNUR, no entanto, era subjetivo, a decisão final foi mantida com o governo brasileiro.

O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e, a partir daí, os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local. (BARRETO, 2010b, p. 18)

A implantação dessa portaria, por concepção, buscava a integração de diversos setores governamentais e não governamentais, a fim de se buscar uma solução mais abrangente e duradoura para o problema. Envolveram-se, como atores estatais relevantes, os Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação e das

Relações Exteriores; e como instituições não governamentais, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Esse grupo buscou: aperfeiçoar os processos de inserção de refugiados no mercado de trabalho; reconhecer diplomas estrangeiros; e disponibilizar tratamento da saúde física e mental para indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, em 1996, no mandato de Fernando Henrique Cardoso, coerente com as prescrições propostas na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, o governo criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), que realçava os direitos humanos como prerrogativa de todos e dever dos Estados, o que impactaria as futuras tratativas sobre o termo *refúgio*.

Dessa forma, analisando a conjuntura internacional, a legislação vigente e a complexidade crescente das migrações mundiais, o Estado brasileiro identificou a necessidade da discutir lei específica para tratar do tema.

Assim, em 1997, foi publicada a Lei nº 9.474, que definiu os critérios para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Considerada, pela ONU, como uma das mais avançadas, amplas e humanitárias do mundo, a lei incorpora os dispositivos de proteção internacional dos refugiados existentes e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão central com atribuições de legislar sobre a temática e julgar solicitações de refúgio.

Esse instrumento jurídico adotou oficialmente uma definição mais ampla de refugiado, acolhendo indivíduos que fogem de graves e generalizadas violações

dos direitos humanos, integrando o Brasil formalmente ao grupo de Estados que efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 176)

A lei brasileira apresentou princípios objetivos e inovadores, como a garantia do direito de reunião familiar e do direito de trabalhar no país, ambos possíveis ainda na condição de solicitante de refúgio. A legislação brasileira ainda incorporou, em seu texto, as chamadas *soluções duráveis para os refugiados*, além de estipular a gratuidade e urgência no processo de pedido de refúgio.

Por outro lado, a legislação brasileira apresentou lacunas, como a não incorporação da concessão de direitos políticos aos refugiados (diferentemente da Argentina e Uruguai), a subjetividade na apreciação das solicitações e a falta de política de reinserção social (SIMÕES, 2018).

No tocante ao CONARE, a singularidade é ser misto (público-privado) e tripartite (governo, sociedade civil e Nações Unidas). Participam desse órgão, além do governo, a ONU, por meio do ACNUR, e a sociedade civil, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo.

No âmbito sul-americano, o Brasil vem se empenhando para que as condicionantes da Convenção de 1951 sejam garantidas nas leis ordinárias dos países do Mercosul. Esse tema foi debatido no encontro do bloco regional no Rio de Janeiro, no ano de 2000, ocasião em que foi aprovada a declaração sobre o instituto do refúgio.

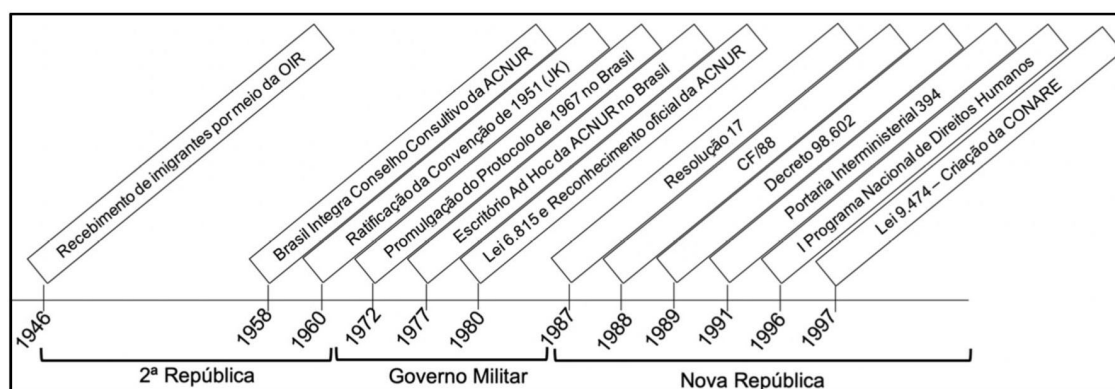


Figura 3 – Evolução da legislação sobre refugiados no âmbito nacional
Fonte: Os autores

Assim, pode-se concluir que, no âmbito nacional, houve alinhamento com a legislação internacional e regional, tornando a proteção oferecida pelo Brasil muito mais completa do que aquela oferecida apenas pelos países que adotam o conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de Genebra. Nesse sentido, a Operação Acolhida tem trabalhado para recepcionar os imigrantes venezuelanos com base nessa proteção ampliada e os qualifica como “refugiados” ou “solicitantes de refúgio” em sua grande maioria.

Conclusão


A legislação sobre refugiados evoluiu de forma relevante no mundo, sendo considerado um dos grandes desafios dos séculos XX e XXI. Muitas famílias e indivíduos foram impulsionados a deixar sua terra natal em virtude de fatores como perseguição, conflitos internos e violação massiva de direitos humanos. Essa última pode ser considerada, atualmente, como uma das principais causas dos deslocamentos forçados de pessoas, ao lado de deslocamentos forçados por questões ambientais e climáticas.

Ao ultrapassarem as fronteiras, essas pessoas são resguardadas por instrumentos internacionais, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo Adicional de 1967, e por instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena e o Plano de Ação México. Esses instrumentos foram ratificados e incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo na Constituição Federal de 1988 e nas Leis

9.474/97 e 13.445/2017, que regulamentam o tema no país.

O Brasil tem se empenhado em fornecer instrumentos para a proteção dos refugiados, em consonância com os instrumentos internacionais e regionais vigentes no que tange a essa temática, respeitando os padrões de direitos humanos acordados internacionalmente, para que a proteção à dignidade dos indivíduos possa ser efetiva.

Por fim, no caso da recepção de imigrantes venezuelanos em Roraima pela Operação Acolhida, o governo brasileiro, por meio das Forças Armadas, tem desempenhado um acolhimento humanitário calcado nos princípios internacionais, regionais e nacionais de proteção à dignidade da pessoa humana e considera esses migrantes como passíveis de proteção internacional garantida por esses princípios e por normas, conforme ilustrado neste texto.

Além disso, os direitos concedidos aos imigrantes atendidos pela Operação Acolhida, como moradia em abrigamentos, tratamento de saúde, vacinação, documentação e habilitação para o trabalho, encontram-se ancorados na legislação constitucional e infraconstitucional de nosso país. Essa evolução do conceito de refugiado e a amplitude reconhecida na legislação nacional (compatível com os instrumentos internacionais e regionais de proteção) são os instrumentos que permitem, em última análise, esse acolhimento humanitário e baseado em direitos, colocando o indivíduo migrante como detentor de direitos. 

Referências

ACNUR. (1950). **La Evolución Dinámica del Desplazamiento**. San José, 2000. Disponível em: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/2051.pdf>. Acesso em: 3 jan 2007.

BARICHELO, Stefania Eugenia. **A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina**: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México (The Evolution of the International Refugee Law in Latin America: From the 1951 Convention to the Mexico Plan of Action). *Universitas Relaciones Internacionales*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, 2012.

BARICHELO, Stefania Eugenia; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado.** Revista do Direito, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio** – sua história. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas, v. 1, p. 12-21, 2010.

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

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law.** Oxford University Press, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** Editora Método, 2007.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina:** estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. portal. mj. gov. br/services/.../FileDownload. EZTSvc. asp E, v. 218, 2004.

MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil:** reflexões acerca do processo de integração local. REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43*, p. 85-98, 2014.

ONU. **Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil.** 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2019.

SANTOS, D. M. A.; MALTEZ, M. M.; GOMES, T. E. da S.; FREITAS, G. de M.; SANDERS, A. **A arte da guerra no século XXI:** avançando à multi-domain battle. Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares, v. 13, n. 46, p. 83-105, 10 abr 2019.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (orgs.). **60 anos de ACNUR:** perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Uma análise da proteção internacional aos refugiados no âmbito da ONU.** In: JUBILUT *et al.* (orgs.). ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Refugiados colombianos no Brasil e no Canadá:** Narrativas e estruturas de acolhimento. Curitiba: Appris, 2018.

TRINDADE, A.A. Cançado. **Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal.** AA Cançado Trindade y J. Ruiz de Santiago. La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI. San José de Costa Rica, ACNUR, p. 66-67, 2001.

Nota

¹ Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

Situação jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil e delimitadoras da missão do Exército Brasileiro na implantação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima

*Hermando da Silva Pachêco**

Introdução

O presente trabalho abordará o papel da Base de Apoio Logístico do Exército na implantação da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (FT Log Hum – RR) por conta da crise dos refugiados venezuelanos. Por uma série de motivos políticos, econômicos e sociais, tem ocorrido, desde 2015, um crescente fluxo migratório de venezuelanos para outros países vizinhos, notadamente Brasil e Colômbia. Estima-se que mais de 4 milhões de venezuelanos deixaram seu país até o final de 2019¹, dos quais quase 890 mil atravessaram a fronteira com o Brasil², conforme dados do governo federal do Brasil.

A Venezuela é um país situado na porção norte da América do Sul, tendo ao Norte o mar do Caribe e faz fronteira com a Colômbia, a Oeste, Brasil ao Sul e Guiana Inglesa a Leste. Sua área é de 916.445km², comportando uma parte continental e um grande número de pequenas ilhas no mar do Caribe, cuja capital e maior aglomeração urbana é a cidade de Caracas (DECICINO, 2013).

O Brasil, país situado na América do Sul e possuidor de dimensões continentais, tem aproximadamente 8.500.000km² de área e possui fronteiras terrestres na ordem de 15.375km de extensão, sendo 2.199km com a República Bolivariana da Venezuela, conforme afirma Decicino. Essa extensa fronteira facilitou a entrada de venezuelanos em território brasileiro, tanto pela proxi-

midade como pela facilidade de acesso, já que se trata de fronteira seca.

A Venezuela possui diversas riquezas minerais que influenciaram seu desenvolvimento econômico ao longo do século XX. Dentre essas riquezas minerais, a mais relevante é o petróleo. A Venezuela possui uma das maiores reservas de petróleo do mundo, avaliadas em cerca de 300,9 bilhões de barris (BBC NEWS BRASIL, 2019). Esse fato fez com que, após o final da Primeira Guerra Mundial, esse país focasse sua economia na exportação de petróleo, em detrimento do desenvolvimento interno da agricultura e da indústria nacional. Após décadas desse modelo econômico, a Venezuela chegou ao ano de 2017 com a exportação do petróleo representando em torno de 96% das exportações do país.

Os preços elevados do barril de petróleo no comércio mundial até 2014 possibilitaram que a economia venezuelana se mantivesse pujante, permitindo que o país adquirisse os produtos industrializados e alimentícios para sua população vindos do mercado externo. Assim, a economia interna permanecia sem produzir elementos básicos para atender sua população, como alimentos e materiais de limpeza (BBC NEWS BRASIL, 2019).

No campo político, a Venezuela vinha, desde 1992³, com acentuada instabilidade política e uma insatisfação crescente da população com a classe política nacional. Nas eleições de 1998, quase sete anos após uma tentativa de golpe, Hugo Chávez foi eleito presidente

* Maj Int (AMAN/2004, EsAO/2012, ECEME/2021). Atualmente, é aluno do CCEM/ECEME.

venezuelano. Uma vez no poder por meios democráticos, Chávez aproveitou, com muita eficiência, a onda de descontentamento contra os governos anteriores para dismantlar as instituições democráticas existentes e substituí-las por outras, fiéis a ele. Durante esse

período inicial da sua presidência, a ele foi concedido o apoio incondicional da maioria do país, que ele utilizou astutamente para converter a Venezuela em uma ditadura e permanecer no poder por 14 anos (CORONEL, 2017).



Gráfico 1 – Maiores reservas de petróleo no planeta

Fonte: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2018/> (IBP, 2019)

Entre os anos de 1994 e 2013, as receitas petrolíferas aumentaram em ritmo constante. Em 1998, o preço médio do petróleo era de US\$10,57 o barril; em 2007, foi a US\$64,74; e, em 2008, pulou para US\$86,48, ficando nesse patamar até 2012, o que levou aquele dirigente a não buscar o desenvolvimento agrícola e industrial nacional, nem mesmo a própria indústria de petróleo nacional, tendo como consequência uma

queda na produção diária de barris ao longo dos anos (CORONEL, 2017).

Em 2014 o preço do petróleo no mercado mundial caiu fortemente. No início daquele ano, depois de ter alcançado um pico de US\$138,54 em 2008, o preço do barril de petróleo era negociado a cerca de US\$100 e caiu pela metade no fim do mesmo ano, mantendo uma queda significativa até 2018, quando voltou a atingir o patamar de US\$80 o barril. A diminuição drástica

das receitas fez com que o país não conseguisse mais importar os produtos básicos, ocasionando desabastecimento nacional, tanto de comida como produtos básicos, como papel higiênico. Aliado a isso, o país passou a conviver com uma hiperinflação econômica, que, no final de 2018, bateu 1.000.000% ao ano, deteriorando a renda e aumentando a pobreza venezuelana.

Em 2014, o país teve uma onda de protestos contra o novo presidente, que herdou a crise econômica gerada no período anterior e não conseguiu encontrar uma solução. Em termos econômicos, o país escolheu políticas governamentais que se mostraram errôneas com o tempo – incluindo expropriações, controles de preços e controles cambiais – que, aliadas à corrupção generalizada e à má administração de empresas estatais, eliminaram, progressivamente, a capacidade de a economia venezuelana produzir até mesmo os itens mais básicos de que o povo precisava para sobreviver. Além da crise dentro da Venezuela, o colapso de sua economia e a crescente violência criminosa e política também provocaram a saída em massa de refugiados para países vizinhos, incluindo a Colômbia e o Brasil; as ilhas caribenhas de Trinidad e Tobago, Aruba e Curaçao; e outros locais por toda a região (EVAN ELLIS, 2017).

Durante o ano de 2017, a população venezuelana encontrava-se numa situação precária: a economia estava quebrada, a hiperinflação corroía a renda das pessoas, faltavam produtos básicos para alimentação, higiene e limpeza, e o desemprego assolava especialmente os mais pobres. Some-se a isso um cenário político instável, com suspeita de eleições fraudulentas do presidente Maduro e uma forte repressão estatal sobre manifestantes e oposição política ao regime vigente, com prisões de seus líderes e morte de manifestantes. Podem-se citar os seguintes problemas na Venezuela:

- existência de autoridades estatais ligadas ao crime organizado;
- corrupção das elites venezuelanas e desvio de dinheiro público;
- transferência de poderes do Estado para grupos civis armados ou milícias, conhecidos como “colectivos”

(os quais estabelecem um sistema paralelo de justiça nos bairros e vizinhanças sob seu domínio);

- crescimento do crime organizado;
- altos índices de violência por parte de atores estatais e não estatais, materializados pela mais alta taxa de homicídios da América Latina (89 homicídios para um grupo de 100 mil habitantes);
- facilidade de recrutamento dos jovens pelo crime organizado; e
- mortes durante os protestos contra o atual governo, constantemente condenadas pelos demais países e pelo Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU. (OLIVEIRA, 2018)

Os venezuelanos, em meio à falta de perspectivas de uma melhora no cenário político e econômico do seu país, passam a fugir da Venezuela, cruzando a fronteira com os países vizinhos com o intuito de buscar melhores condições de vida. Surge um fluxo populacional na direção do Brasil, causando consequências sociais e econômicas que o Estado de Roraima não estava preparado para enfrentar. A infraestrutura dos serviços públicos locais, estaduais e municipais, como saúde, moradia, educação, assistência social, além do mercado de trabalho, não conseguiu absorver a crescente demanda gerada pelos migrantes venezuelanos, resultando em um colapso desses serviços e gerando importante impacto social, particularmente na cidade de Boa Vista.

É possível verificar o expressivo aumento do fluxo migratório venezuelano em direção ao Brasil pelo aumento dos pedidos de refúgio junto à Polícia Federal. De 2010 até 2017, a quantidade aumentou de 4 para 17.865 solicitações desse tipo. Um dado relevante para que se entendam esses números é a população roraimense. Conforme dados do IBGE, a população de Roraima era de cerca de 605 mil pessoas em 2019, das quais quase 400 mil moram em Boa Vista, a capital do estado (IBGE, 2019). Em 2014, esse mesmo estado tinha uma população de cerca de 497 mil habitantes, ou seja, em 5 anos a população aumentou em 108 mil pessoas, grande parte influenciada pela entrada dos refugiados venezuelanos.

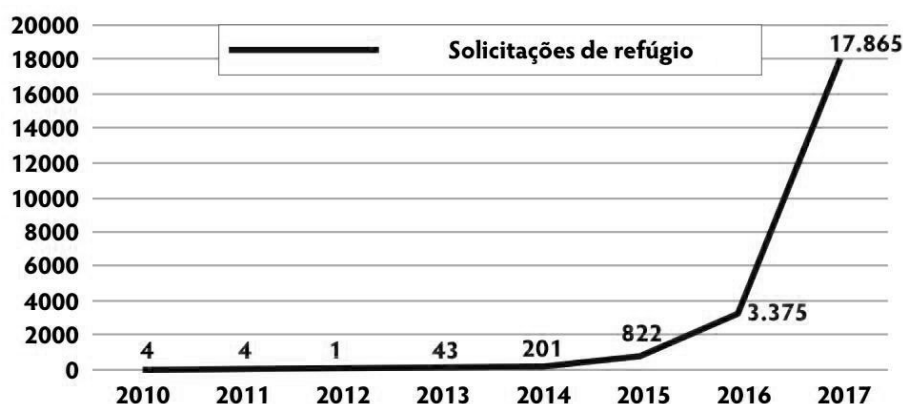


Gráfico 2 – Solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil entre 2010 e 2017
Fonte: Casa Civil do Governo Federal (BRASIL, 2019)

A situação de calamidade nos serviços públicos do estado e a precariedade de subsistência dos imigrantes venezuelanos, conjugadas com os acordos regionais e internacionais de que o Brasil participa fizeram com que os mais variados organismos exigissem a ação imediata do governo federal na busca por uma solução. Mais uma vez, as Forças Armadas seriam chamadas para, juntamente com diversos órgãos nacionais e internacionais, superar os desafios e implantar uma Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima para acolhimento dos venezuelanos, denominada *Operação Acolhida*.

Situação jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil e delimitadoras da missão do EB

Fluxo migratório é uma descrição superficial utilizada para caracterizar o movimento de pessoas de um local inicial, onde essas pessoas estavam estabelecidas, para outro local, onde essas mesmas pessoas tentam se estabelecer, independente do lapso temporal que nesse local permaneçam. Quando esse movimento de entrada e saída de pessoas envolve uma parcela significativa daquela população traz consigo consequências relevantes (PATARRA, 2005).

Os motivos para que populações migrem de um local para outro, sobretudo entre países, podem ser as mais diversas. Catástrofes ambientais, crises econômicas, conflitos militarizados, falta de trabalho, ameaças aos direitos humanos, desastres naturais ou a atual situação do país são todos fatores repulsivos de migração. Outras regiões possuem um poder atrativo, que se transformam em locais de destino desses migrantes, que buscam estabilidade econômica, respeito aos direitos humanos, paz, renda e emprego, condições climáticas amenas, dentre outros.

Fluxos migratórios estiveram presentes durante toda a história da humanidade. Desde os primórdios da história do homem, foram observados diversos fluxos migratórios. Um dos mais relevantes fluxos migratórios ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945. No século XXI, na última década, pode-se citar o fluxo migratório da Síria, a partir de 2011, com mais de 5,6 milhões de sírios deslocados; Sudão do Sul, desde 2013, e Venezuela, a partir de 2015⁴.

Para entender a implantação da FT Log Hum – RR em 2018, faz-se necessário esclarecer a situação jurídica daqueles que seriam beneficiados pela operação, seus direitos e deveres, além de esclarecer os motivos pelos quais o governo federal foi forçado a intervir na situação criada com o fluxo migratório venezuelano.

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados

Após a Segunda Guerra Mundial, encerrada em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) naquele mesmo ano. A ONU veio em substituição à Liga das Nações, como uma tentativa de se evitar que outro conflito armado como aquele viesse a ocorrer no futuro, e com o objetivo de promover a paz, a cooperação e o desenvolvimento mundial⁵.

No final de 1948, a Organização das Nações Unidas elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com o objetivo de definir e delimitar direitos básicos do ser humano, tão agredidos durante a II GM. Os 30 artigos da declaração trazem os direitos básicos de uma vida humana digna, independentemente de raça, cor, sexo, orientação política ou sexual, e religiosa. O Brasil participou da instituição e promulgação da DUDH pela Assembleia Geral da ONU, sendo um dos 58 Estados-membros da Organização em 1948.

Dentre os 30 artigos da Declaração, destacam-se os artigos abaixo:

Art. 13.

1. [...]

2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Art. 14.

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar de asilo em outros países.

2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Art. 15.

1. [...]

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade. (ONU, 2009)

O citado artigo 14 instituiu uma importante responsabilidade aos países integrantes da ONU, entre eles o Brasil, de oferecer asilo àquelas pessoas estrangeiras vítimas de perseguição nos seus países de origem.

No bojo da ONU, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no ano de 1950⁶. Essa agência foi a responsável pela elaboração da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados

de 1951, como forma de reconhecer a situação de vulnerabilidade das massas populacionais que migraram por conta da Segunda Guerra Mundial, considerando somente os fluxos migratórios ocorridos no contexto do conflito mundial. Essa convenção foi ratificada pelo Protocolo relativo aos Refugiados de 1967 sobre a situação dos refugiados, ampliando o escopo daqueles que poderiam ser considerados como tal, não mais somente os atingidos pela guerra.

O Brasil aderiu à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e ao Protocolo de 1967, em 1972⁷, tornando-se signatário desses instrumentos jurídicos internacionais. Dessa forma, o Estado brasileiro obrigou-se a cumprir essas normas, cumprindo o art. 5º, §2º da Constituição Federal⁸, que diz:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos *tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Diferença conceitual entre refugiado e migrante

O Protocolo para Refugiados de 1967 define *refugiado* como uma pessoa que está fora do seu país de origem ou de residência habitual; tem um medo fundamentado de ser perseguido por sua raça, religião, nacionalidade, membro de particular grupo social ou opinião política; e é incapaz ou não deseja recorrer à proteção daquele país, ou retornar para ele, por medo de perseguição. Sua situação é tão arriscada e intolerável no seu país que essas pessoas preferem cruzar as fronteiras nacionais para procurar segurança. Precisamente por ser tão perigoso para eles retornarem para seus países, precisam de proteção e segurança em algum outro lugar (ACNUR, 2011).

Por outro lado, *migrantes* são pessoas que se mudam sobretudo para melhorar suas vidas, buscando emprego, ou em muitos casos, educação, negócios ou outras razões. Diferentemente do refugiado, que não pode retornar ao seu país em segurança, o migrante não enfrenta nenhum impedimento para retornar, mesmo se

faltar desenvolvimento econômico no seu país de origem. Um migrante continua tendo a proteção do seu país, mesmo estando no exterior (ACNUR, 2020).

Os dois conceitos anteriores são bastante próximos, e a confusão entre ambos pode ter consequências para a vida e a segurança tanto de refugiados como de migrantes. Daí a necessidade de as nações assegurarem que os direitos humanos dos migrantes também tenham um tratamento respeitoso, assim como dos refugiados. Nos últimos tempos, os fluxos migratórios, segundo o ACNUR, incluem pessoas nas duas situações: migrantes e refugiados (ACNUR, 2020). Essa situação

exige um cuidado especial dos países no momento de acolher as massas populacionais que adentram as fronteiras nacionais oriundas de outros países.

O fluxo migratório de venezuelanos ocorrido em direção ao Brasil nos últimos anos, entrando pelas fronteiras do Estado de Roraima, seguiu essa característica citada pelo ACNUR. A maioria dos venezuelanos que solicitaram asilo em 2018 ao Brasil poderiam ser enquadrados como migrantes, em busca de melhores condições de vida, sem que tivessem sido perseguidos na Venezuela, conforme se verifica no **gráfico 3**⁹:



Gráfico 3 – Razões para deixar a Venezuela

Fonte: Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66849>> Acesso em: 15 abr 2020

De acordo com o **gráfico 3**, apenas 1% dos venezuelanos alegou perseguição na Venezuela como motivo para entrada no Brasil, e 7% insegurança ou violência,

que os caracterizaria como *refugiados*. A grande maioria (67%) alegou alegou razões econômicas e laborais, identificando-se como *imigrantes*.

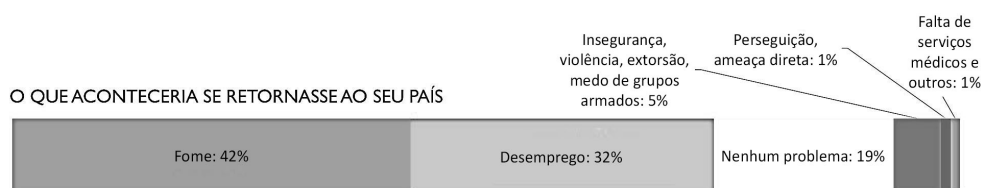


Gráfico 4 – O que aconteceria se retornasse para a Venezuela

Fonte: Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66849>> Acesso em: 15 abr 2020

Sobre o **gráfico 4**, tratando de retorno à Venezuela, apenas 5% relataram que enfrentariam insegurança ou violência, e 1% perseguição ou ameaça direta. Assim, da análise dos dois gráficos, infere-se que a maioria dos venezuelanos que entraram no Brasil nos primeiros meses de 2018 poderiam ser classificados como *imigrantes*, e uma pequena parcela como *refugiados*.

Os direitos dos refugiados e os deveres dos Estados

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 elencaram uma série de direitos dos refugiados, que devem ser observados pelos países que recebem essas pessoas.

Dentre os direitos citados, destacam-se (ACNUR, 2011):

- direito de não ser devolvido a um país onde enfrente sérias ameaças à sua vida ou liberdade;
- direito de não ser expulso;
- direito à moradia;
- direito de acesso à justiça;
- direito à educação;
- direito de não ser punido por entrar ilegalmente no território de um Estado contratante;
- direito à assistência pública;
- direito à liberdade de circulação dentro do território;
- direito ao trabalho;
- direito à liberdade de religião;
- direito de emitir documentos de identificação e de viagem.

A responsabilidade por garantir aos refugiados e imigrantes os direitos elencados é do país que os está recebendo. Nesse sentido, o ACNUR pode contribuir com aquele Estado da seguinte forma:

- promover a adesão e implementação de leis e convenções para os refugiados;
- garantir que os refugiados sejam tratados de acordo com os padrões legais internacionalmente reconhecidos;
- garantir que os refugiados recebam asilo e não sejam devolvidos à força para os países de onde fugiram;
- promover procedimentos adequados para determinar se uma pessoa é ou não refugiada, de acordo com a definição da Convenção de 1951 e/ou com outras definições encontradas nas convenções regionais;
- buscar soluções duradouras para refugiados. (ACNUR, 2011, tradução nossa)

Percebe-se que o país hospedeiro possui uma responsabilidade muito grande no acolhimento dos imigrantes. A observância dos diversos direitos exige uma estrutura de apoio, englobando pessoal, material e serviços, trabalhando coordenadamente, além de recursos financeiros. Toda essa estrutura cresce conforme o fluxo migratório populacional também cresce, ou se corre o risco de tornar novamente precário o acolhimento desses vulneráveis.

O amparo jurídico para o emprego do EB na Operação Acolhida

Uma vez que o Estado de Roraima não foi capaz de suportar, com seus próprios meios, o fluxo migratório crescente de venezuelanos para as cidades de Pacaraima e Boa Vista, causando um agravamento da crise na fronteira e uma crise humanitária sem precedentes nas fronteiras ao norte do país, o governo federal teve que intervir para assegurar o acolhimento apropriado aos imigrantes do país vizinho. Decidindo pelo emprego das Forças Armadas na busca por uma solução para a crise, foi necessário verificar o aspecto jurídico desse emprego.

A legislação sobre o assunto é bastante extensa. Partindo-se da Carta Magna, a Constituição Federal do Brasil de 1988¹⁰, tem-se como importante legislação infraconstitucional a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas (BRASIL, 2017). Destaca-se, nesse dispositivo, o artigo 4º:

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 à 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. (BRASIL, 2017).

A legislação brasileira, desde 2017, já possui uma previsão legal para o trato com os migrantes, mais destacadamente na transcrição anterior, acerca dos imigrantes em território nacional. Percebe-se uma proximidade com os direitos dos refugiados previstos na Convenção de 1951 e Protocolo de 1967.

As outras normas expedidas para regulamentar e implantar o estabelecimento das medidas para acolher os migrantes e refugiados foram:

– Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, dispondo sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018c);

– Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, que reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, que, conforme o art. 1º:

Art. 1º Fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Ro-

raima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. (BRASIL, 2018a)

– Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018, definindo 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. Destaca-se o seguinte:

Art. 3º O Ministério da Defesa atuará como Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial e prestará o apoio administrativo ao Comitê. Parágrafo único. Caberá ao Ministério da Defesa a operacionalização e, se necessário, a execução das despesas relativas a reuniões do Comitê. (BRASIL, 2018b)

O passo seguinte do governo federal foi indicar, como coordenador operacional no Estado de Roraima, o general de brigada Eduardo Pazuello, conforme Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2018, do Comitê Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2018d).

Tomadas essas medidas legislativas, a estrada para o emprego das FA, e mais especificamente do Exército Brasileiro, estava pavimentada. A indicação de um general do quadro da ativa do EB foi uma indicação de que a operação que viria a ser implantada estaria sob a responsabilidade da Força Terrestre: a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

Conclusão

Este trabalho buscou evidenciar as dificuldades logísticas existentes por ocasião da criação da Operação Acolhida, em 2018, para o acolhimento dos imigrantes em situação de vulnerabilidade em Roraima, por conta do aumento abrupto do fluxo migratório na fronteira da Venezuela em direção ao Brasil. Também buscou apresentar as soluções adotadas pelo Estado-Maior da Base de Apoio Logístico do Exército para superar os obstáculos iniciais, de forma a possibilitar a implantação da Operação Acolhida no contexto da Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima.

A implantação da operação se mostrou necessária, quando, ao final de 2017, havia uma grande quanti-

dade de imigrantes venezuelanos vivendo em situação precária no Estado de Roraima, particularmente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Esses imigrantes entravam no Brasil fugindo das crises política, econômica e social enfrentadas pela Venezuela.

O efetivo muito grande de venezuelanos sobrecarregou os serviços básicos daquele estado, como saúde pública e assistência social. O Estado de Roraima não conseguiu administrar a situação e solicitou ajuda ao governo federal, que criou a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, que tinha, no seu bojo, a Operação Acolhida. Ao mesmo tempo, o governo federal nomeou, como coordenador operacional da FT Log Hum – RR, o general de intendência Eduardo Pazuelo, que, naquele momento, era também o comandante da Base de Apoio Logístico do Exército, localizada em Deodoro, Rio de Janeiro/RJ.

Como não havia um estado-maior constituído para a FT Log Hum – RR, quem fez grande parte do planejamento da operação foi o Estado-Maior da Ba Ap Log Ex, que também teve um papel fundamental na implantação da Operação Acolhida.

Importante citar as dificuldades que existiam naquele momento no Estado de Roraima. O rápido aumento populacional decorrente da entrada dos imigrantes degradou o serviço público de saúde, sobrecarregando os postos de saúde e hospitais públicos, além de causar uma epidemia de sarampo. O serviço de assistência social também ficou sobrecarregado. Houve um crescimento de moradores de rua e pedintes nas ruas de Boa Vista, ocupando as áreas públicas da cidade.

O aumento populacional também trouxe reflexos para o comércio local. Produtos básicos de alimentação, limpeza e higiene começaram a faltar e os preços aumentaram. Todas essas mudanças despertaram um sentimento de xenofobia dos brasileiros daquela região em relação aos imigrantes.


Roraima também possui características geográficas que dificultam muito a implantação de uma força-tarefa naquela área de operações. O estado fica na porção norte da região amazônica, possuindo somente uma ligação rodoviária com o restante do Brasil, a rodovia BR-174, que liga Boa Vista e Manaus/AM. A outra opção para se chegar ao estado é por meio aéreo. As limi-

tadas opções de transporte causam grandes dificuldades para desdobrar as instalações necessárias ao apoio e a chegada de materiais, equipamentos e suprimentos, que precisavam ser trazidos de outras partes do país.

Os fornecedores locais são limitados e diretamente dependentes dos produtores localizados no sul e sudeste do país, de onde vem a grande maioria do que é consumido pela população roraimense. Dessa forma, a simples contratação do fornecimento de serviços e materiais necessários ao comércio local não era uma opção, devido ao risco de os contratos não serem honrados pelos fornecedores e de agravamento do desabastecimento local.

Todas essas características exigiram do EM Ba Ap Log Ex um planejamento meticuloso e detalhado sobre como seria realizada a implantação da Operação Acolhida. Acrescente-se a isso o fato de não existir, no âmbito das Forças Armadas, manuais ou mesmo uma doutrina sobre o assunto.

Dessa forma, o EM buscou a definição e diferenciação entre *refugiados* e *imigrantes*, buscando a doutrina utilizada pela Organização das Nações Unidas sobre as duas situações, como forma de compreender e definir qual seria o tratamento a ser dado aos venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

Por fim, a Operação Acolhida tem sido uma referência quando se trata de acolhimento de imigrantes, refugiados e pessoas em situação de vulnerabilidade. A operação, que ainda está em execução no ano de 2020 e deve avançar em 2021, cumpre com o objetivo de oferecer uma condição digna para aqueles que deixam seu país na busca por melhores condições de vida. E esse sucesso é um resultado direto do planejamento e da execução da implantação da operação pela Ba Ap Log Ex. É também uma importante ferramenta para se buscar implementar doutrina na área de apoio logístico para refugiados no âmbito das Forças Armadas. 

Referências

ACNUR. **The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**. Suíça: 2011. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>>. Acesso em: 16 abr 2020.

ACNUR. **UNHCR – Teaching about statelessness**. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/teaching-about-statelessness.html>>. Acesso em: 17 abr 2020.

ACNUR. **Venezuela**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>>. Acesso em: 21 abr 2020.

BBC NEWS BRASIL. **Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/04/07/quais-sao-os-paises-com-as-maiores-reservas-de-petroleo-e-por-que-isso-nao-e-sempre-um-sinal-de-riqueza.htm>>. Acesso em: 15 abr 2020.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 abr 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.285**, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9285-15-fevereiro-2018-786170-publicacaooriginal-154864-pe.html>>. Acesso em: 16 abr 2020a.

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. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171-publicacaooriginal-154866-pe.html>>. Acesso em: 15 abr 2020b.

BRASIL. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/17696552/publicacao/17696561>>. Acesso em: 24 abr 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 820**, de 15 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/545628241/medida-provisoria-820-18>>. Acesso em: 24 abr 2020c.

BRASIL. **Operação Acolhida – Histórico**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/operacao-acolhida/historico>>. Acesso em: 21 abr 2020.

BRASIL. **Resolução nº 1**, de 21 de fevereiro de 2018, do Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-21-de-fevereiro-de-2018-4229767?inheritRedirect=true>>. Acesso em: 24 abr 2020d.

CORONEL, Gustavo R. **A Crise Venezuelana: O Que os Estados Unidos e os Países da Região Podem Fazer**. Military Review, 2017.

DECICINO, Ronaldo. **Fronteiras brasileiras: Os limites do nosso território**. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/fronteiras-brasileiras-os-limites-do-nosso-territorio.htm>>. Acesso em: 21 abr 2020.

EVAN ELLIS, R. **O Colapso da Venezuela e seu Impacto na Região**. Military Review. 2017. Disponível em: <[https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online Exclusives/Ellis-Venezuela-Collapse.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Ellis-Venezuela-Collapse.pdf)>. Acesso em: 21 abr 2020.

GOTT, Richard. **Hugo Chavez and the bolivarian revolution**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20051213195223/http://www.versobooks.com/books/ghij/g-titles/gott_hugo_chavez.shtml>. Acesso em: 21 abr 2020.

IBP. **Maiores reservas provadas de petróleo em 2018**. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2018/>>. Acesso em: 21 abr 2020.

OIM. **DTM Brasil – nº 1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano**. Casa Civil do Governo Federal, p. 1-5, 2018. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66849>>.

OLIVEIRA, Alberto Garcia de. **A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela**. *Military Review*, v. exclusiva, novembro, 2018.

ONU. **A Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 22 abr 2020.

ONU. **Artigo 14: Direito a asilo**. Organização das Nações Unidas. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/artigo-14-direito-a-asilo/>>. Acesso em: 22 abr 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Organização das Nações Unidas. 2009.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas**. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, p. 23-33, set 2005.

Notas

¹ Segundo dados da Agência da ONU para refugiados (ACNUR, 2019).

² Segundo dados da página da web do governo federal sobre a Operação Acolhida (ACNUR, 2019).

³ Após um longo período de insatisfação popular e de declínio econômico sob o governo neoliberal de Carlos Andrés Pérez no final da década de 1980 e início de 1990, o “Movimiento Bolivariano Revolucionario 200” (MBR-200), [...], preparou-se para um golpe de Estado cívico-militar, que ocorreu no dia 4 de fevereiro de 1992. Sua principal crítica era sobre a corrupção do governo de Pérez, assim como as dificuldades econômicas e a desordem social. A tentativa de golpe foi rapidamente sufocada e os líderes presos (GOTT, 2005).

⁴ Conforme dados da Agência da ONU para Refugiados – ACNUR.

⁵ A criação oficial foi em 24 de outubro de 1945, por meio do documento de fundação da Carta das Nações Unidas, documento que prevê as metas, expectativas e propósitos para com os povos e governos (ONU, 1945).

⁶ Inicialmente o ACNUR funcionaria por 3 anos (entre 1950 e 1953) para ajudar os milhões de europeus atingidos pela II GM, mas acabou tornando-se uma agência permanente e atuante até os dias de hoje (ONU, 2018).

⁷ Conforme o protocolo relativo ao *status* de refugiados, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (ACNUR, 2011).

⁸ A CF/1988 é posterior à assinatura do Brasil da Convenção sobre os Refugiados, mas a convenção e o protocolo foram recepcionados, posteriormente, pela Carta Magna brasileira.

⁹ Os gráficos 3 e 4 referem-se à Matriz de Monitoramento e Deslocamento (DMT), confeccionada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), no período de 25 jan a 8 mar 2018 em Boa Vista e Pacaraima (OIM, 2018).

¹⁰ Os dispositivos de interesse para a situação dos migrantes e refugiados contidos na CF/1988 já foram citados na seção anterior, por isso optou-se por citar a lei que trata do migrante e demais normatizações.

Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

A Biblioteca do Exército (BIBLIEx) – Casa do Barão de Loreto é uma centenária instituição cultural do Exército Brasileiro que contribui para o provimento, a edição e a difusão de meios bibliográficos necessários ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da cultura profissional-militar e geral.

**SEJA NOSSO
ASSINANTE**

e receba em sua residência
nossos livros publicados.



Tel.: (21) 2519-5707

Praça Duque de Caxias, nº 25
Palácio Duque de Caxias
Ala Marcílio Dias – 3º Andar
Centro – CEP 20.221-260
Rio de Janeiro – RJ



Acesse:

www.bibliex.eb.mil.br





Vantagens da Assinatura



- Alta qualidade das publicações, de interesse para militares e civis de diversas profissões, com temas de Relações Internacionais, História Geral e do Brasil, História Militar, Chefia e Liderança, Geopolítica, Ciência Política, Tecnologia de Defesa etc.
- Pagamento com desconto em relação à compra de exemplares avulsos.
- Comodidade de recebimento dos livros no endereço do assinante, via postal.

Livros da Coleção General Benício



Tipos de assinatura:

- A – versão completa (10 livros, a R\$200,00)
- B – versão compacta (5 livros, a R\$150,00)

Ao efetuar sua solicitação à BIBLIEx, o novo assinante poderá escolher títulos editados no ano corrente ou em anos anteriores.

A partir do ano seguinte ao da assinatura inicial, passará a receber somente os títulos dos futuros lançamentos.

Além dos livros, a BIBLIEx publica revistas digitais, disponíveis gratuitamente no site:

- REVISTA EXÉRCITO BRASILEIRO;
- A DEFESA NACIONAL; E
- REVISTA MILITAR DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

Tradição e qualidade em publicações





Agora, você tem mais facilidade em suas mãos.

Acesse. Simule. Contrate.

Sujeito a alteração sem aviso prévio.
Consulte as normas e condições vigentes.



Correção pela
TR, pelo **IPCA**
ou juros
Prefixados

Juros ainda
menores

#fiqueemcasa



www.poupex.com.br

0800 61 3040



Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

www.bibliex.eb.mil.br



ISSN 0011-7641

