

# A FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA NOS ASPECTOS DO TRABALHO INTERAGÊNCIAS E DA COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR AO ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS

Vinicius Pazette Freitas\*

## RESUMO

A crise socioeconômica venezuelana promoveu um crescente movimento migratório desordenado no Estado de Roraima – BR. Para absorver as demandas sociais do grande aumento populacional na região, fez-se necessário um trabalho entre vários segmentos e setores do Estado brasileiro. Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo analisar as ações tomadas pelo Exército Brasileiro em cooperação civil-militar no contexto da Operação Acolhida. Além disso, retificar e/ou ratificar procedimentos relativos à interoperabilidade interagências no desenvolvimento das ações CIMIC. Os dados relacionados à Força-Tarefa Logística Humanitária Acolhida foram relativos ao período de abril de 2018 a dezembro de 2020, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. Todas as fases da operação foram analisadas, desde o recebimento do refugiado na fronteira até sua ressocialização em outras partes do país. Realizou-se a revisão bibliográfica por meio da consulta de documentos pertinentes à Doutrina Militar Terrestre, da avaliação de relatórios emitidos pela força-tarefa e de trabalhos acadêmicos relativos ao tema. Questionários relativos à operação foram aplicados em um universo de militares e civis que trabalharam na execução de ações CIMIC durante o período analisado na pesquisa (n = 30), além de duas entrevistas realizadas com pesquisadores de *expertise* na área temática. Os resultados encontrados apontam que as ações executadas conseguiram estabilizar as demandas sociais vigentes, além de melhorar os processos de abrigamento e interiorização de refugiados. No entanto, os dados mostraram a necessidade de retificação e atualização de alguns procedimentos doutrinários, como a revisão de alguns manuais de campanha. Como produto deste trabalho, elaborou-se um caderno de instrução sobre CIMIC em operações com refugiados visando ao assessoramento em possíveis missões similares futuras.

**Palavras-chave:** Operações Interagências. CIMIC. Ajuda Humanitária.

## ABSTRACT

The Venezuelan socioeconomic crisis promoted a growing disordered migratory movement in the state of Roraima – BR. To absorb the social demands of the large population increase in the region it was necessary to work between various segments and sectors of the Brazilian State. In this context, this research aims to analyze the actions taken by the Brazilian Army in civil-military cooperation in the context of Operation Welcome. In addition, rectify and/or ratify procedures related to interagency interoperability in the development of CIMIC actions. The data related to the Humanitarian Logistics Task Force Reception were related to the period from April 2018 to December 2020, in the cities of Boa Vista and Pacaraima. All phases of the operation were analyzed, from receiving the refugee at the border to his resocialization to other parts of the country. A bibliographic review of documents pertaining to Terrestrial Military Doctrine, the evaluation of reports issued by the task force as well as academic papers on the subject was carried out. Questionnaires related to the operation were applied to individuals who worked in the execution of CIMIC actions during the period analyzed in the research (n = 30), in addition to two interviews carried out with researchers with expertise in the thematic area. The results found show that the actions carried out managed to stabilize the current social demands, in addition to improving the processes of sheltering and internalizing refugees. However, the data showed the need to rectify and update some doctrinal procedures, such as the revision of some campaign manuals. As a product of this work, an instruction booklet on CIMIC in refugee operations was prepared to advise on possible future similar missions.

**Keywords:** Interagency Operations. CIMIC. Humanitarian help.

## 1 INTRODUÇÃO

**A**tualmente, no norte do Brasil, tem-se destacado o fluxo migratório de cidadãos oriundos da Venezuela. A maioria ingressa no território brasileiro pelo município de Pacaraima e se desloca para Boa Vista, capital do Estado de Roraima. A infraestrutura de serviços públicos e o mercado de trabalho local são inadequados para a absorção desse contingente populacional. Esses fatos resultaram em impactos sociais bastante visíveis, como mendicância, invasão de logradouros públicos, aumento da prostituição, superlotação de hospitais e casos isolados de xenofobia.

O governo federal, em abril de 2018, por meio de Decreto Presidencial 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, criou a

Força-Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima. Tal medida formulou um esforço interministerial para a criação da Operação Acolhida, sob a coordenação do Exército Brasileiro (EB) em parceria com diversos órgãos governamentais (OG), organismos internacionais (OI), organizações não governamentais (ONG) e instituições filantrópicas.

O componente militar tinha a missão de coordenar esforços junto a outras agências para atender à demanda migratória. Os índices de criminalidade, déficits de saúde pública e do sistema educacional estavam cada vez maiores. Havia a necessidade de uma resposta tempestiva, tendo em vista que a sociedade brasileira fora afetada com os reflexos da migração desordenada.

\* Cap Int (AMAN/2012). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais em 2021.

A Operação Acolhida baseou-se em três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. Essas etapas incluíam todo o processamento do imigrante, desde sua recepção na área fronteiriça, o acolhimento em abrigos temporários, até a interiorização para outras regiões do Brasil.

Tendo em vista seu ineditismo, o número de agências envolvidas, a saturação da infraestrutura local, a alta crescente no fluxo migratório, alinhados à falta de experiência em operações humanitárias com refugiados em território nacional, foi necessário um trabalho conjunto entre vários segmentos de instituições e órgãos por intermédio de cooperação civil-militar (CIMIC).

Por fim, visando a preencher as lacunas no conhecimento e aprofundar questões importantes como as abordadas, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: as ações adotadas pelo EB no transcorrer da Operação Acolhida em cooperação civil-militar foram efetivas para assistir os venezuelanos?

## 2 METODOLOGIA

Os procedimentos adotados para encontrar a solução dos problemas abordados serão descritos a seguir. O período analisado compreende os anos de 2018 a 2020 no contexto da Operação Acolhida no Estado de Roraima, tendo como referência os três principais pilares da força-tarefa: ordenamento de fronteiras, abrigamento e interiorização de venezuelanos.

A revisão da literatura, questionários, entrevistas e questionamentos sobre pontos abordados serão as ferramentas metodológicas do trabalho. As conclusões serão baseadas na análise dos dados colhidos na população em questão e nas ferramentas metodológicas.

### 2.1 Objeto formal de estudo

O objetivo geral do trabalho é avaliar se as ações tomadas pelo EB em cooperação civil-militar foram eficazes para cumprir os objetivos propostos pela Operação Acolhida na assistência aos imigrantes e refugiados venezuelanos. Em outra esfera, propor um caderno de instrução com medidas de coordenação a serem utilizadas para planejamento e execução de nível tático em uma missão futura de características semelhantes.

O estudo aborda o ineditismo de uma missão interagências de ajuda humanitária com refugiados em território nacional, além do constante emprego das FA (Forças Armadas) em ações subsidiárias em apoio a OG, missões que têm ganhado relevância social devido à crescente exposição na mídia nacional e internacional.

O trabalho reúne as modificações de suporte logístico, interoperabilidade em agências civis e militares e tratamento com a população estrangeira durante o período analisado. Também sugere alterações necessárias para implantar métodos eficazes para atender a contento as necessidades impostas.

### 2.2 Amostra

A população da pesquisa foi representada por 30 militares e civis que atuaram na missão desenvolvendo ações CIMIC em ambiente interagências ou nas gestões logísticas nas áreas de atuação desenvolvidas nas fases da operação. Todos os selecionados tiveram participação profissional direta ou indireta na Operação Acolhida entre os anos de 2018 e 2020, além de obedecerem aos critérios de inclusão para a definição da amostra.

### 2.3 Delineamento da pesquisa

A pesquisa utilizou o tipo de estudo de caso de forma qualitativa, além de pesquisas bibliográfica e documental para colher dados e conhecimentos necessários para fundamentar a argumentação do escopo do trabalho. Foram analisados os manuais do EB que serviram como base doutrinária para o planejamento inicial da operação. Foi feito um comparativo com o que estava preconizado na doutrina militar e quais foram as ações implementadas na prática pela força-tarefa. Para tal, os relatórios emitidos pelas células da operação foram de fundamental importância.

Embora de impacto histórico recente, meados de 2018, foram encontrados conteúdos em trabalhos acadêmicos e livros de história militar, que serviram como fonte de consulta para pesquisa. O esboço socioeconômico do estado foi baseado no conteúdo encontrado nesses materiais.

Por último, foram aplicados questionários e entrevistas por meio de recursos digitais (facilidade, controle e adoção de medidas de afastamento social). Civis e militares envolvidos na missão que obedeciam aos critérios de inclusão contribuíram para o levantamento de informações para esclarecer o problema do objeto de estudo. O conhecimento dos agentes que trabalharam nas ações CIMIC pôde retificar ou ratificar vários procedimentos adotados na operação para fomentar o escopo do caderno de instrução.

#### 2.3.1 Procedimentos para revisão da literatura

A revisão da literatura do estudo buscou reunir informações para assessorar a solução do problema da pesquisa.

A pesquisa seguiu os critérios de relevância nas fontes de busca a partir de publicações de manuais do EB; relatórios disponíveis da Operação Acolhida e agências envolvidas; livros e dissertações de mestrado e doutorado da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), bem como da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); artigos de revistas especializadas no segmento militar; e livros e publicações na área de ensino.

Para a busca eletrônica, utilizou-se a base de dados das plataformas Capes, *JStor* e *Google Academic*. Os seguintes termos foram usados para o levantamento do *pool* de artigos: “ajuda humanitária” e “operação acolhida”, nas bases de língua portuguesa; “CIMIC”, “humanitarian help”, “interagency operations”, nas bases de língua inglesa. Em ambos os casos, combinou-se o operador booleano *and* para complementar a busca.

Foram selecionados estudos em língua portuguesa, inglesa e espanhola, publicados entre 2010 e 2020, além de manuais doutrinários do Exército Brasileiro e livros que abordam a temática de ajuda humanitária com aproveitamento para o setor militar.

Após toda a coleta de dados da revisão da literatura, formulamos questionários e entrevistas a serem aplicados na amostra. Os resultados obtidos foram analisados, organizados, categorizados, recebendo o conveniente tratamento estatístico.

### 2.3.2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa inicial compilou inúmeros artigos brutos dentro das quatro bases de pesquisa e, por meio das combinações-chave e adotando os critérios de inclusão e exclusão, pôde-se chegar a um número viável de trabalhos a serem analisados. Trabalhos repetidos foram eliminados.

### 2.3.3 Instrumentos

Os instrumentos utilizados com o intuito de reunir conhecimento fundamental para o desenvolvimento do estudo foram o fichamento, a observação, os questionários e as entrevistas. Os questionários tiveram o intuito de confrontar opiniões de profissionais capacitados na área com as ações tomadas na Operação Acolhida. As entrevistas foram realizadas com dois oficiais superiores do Exército responsáveis pelo planejamento, execução e coordenação da missão durante o período analisado. Na aplicação dos questionários, foi realizada uma breve explanação dos objetivos do trabalho e o balizamento das perguntas realizadas. Em razão da

dispersão territorial da população, os questionários foram feitos de modo digital, a partir da plataforma *Google Forms*.

Combinados, esses instrumentos tiveram por objetivo: mensurar a importâncias das ações tomadas pelo Exército na coordenação interagências, indicando os pontos fortes e as oportunidades de melhoria dos processos em questão; identificar se a Operação Acolhida tem sido eficiente para resolver os problemas sociais oriundos da migração desordenada; e reunir informações para criar um caderno de instrução para subsidiar comandantes de vários escalões no planejamento e execução de uma missão de características semelhantes.

### 2.3.4 Análise dos dados

A base fundamental para análise de dados foi a aplicação da doutrina militar terrestre na análise deste estudo de caso. Dessa maneira, as conclusões oriundas da análise documental e bibliográfica, além dos questionários e entrevistas, serviram de base para atingir os objetivos da pesquisa.

Na análise documental e bibliográfica, além dos dados e informações obtidos por meio das entrevistas e questionários, foram encontrados dados que, por sua natureza quantitativa, puderam receber tratamento estatístico adequado. Com isso, foi possível observar a significância estatística das modificações oriundas das ações da Operação Acolhida.

Como produto dos instrumentos utilizados, foram estabelecidas orientações de normas de conduta para assessorar no planejamento e execução de missões semelhantes. Dante dessa possibilidade, podem ser reduzidos os problemas oriundos das incompatibilidades provindas da falta de interoperabilidade entre agências militares e civis.

## 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante dos dados levantados, conforme explanado acima, buscou-se encontrar subsídios que contribuam para o desenvolvimento da doutrina militar terrestre. Dessa maneira, foi compilado o aporte doutrinário com os conhecimentos adquiridos em missões reais, para apurar os pontos fortes e oportunidades de melhoria doutrinárias.

Com os questionários, foram pontuados aspectos relevantes acerca da cooperação entre civis e militares para atingir um propósito comum, abordando os pontos mais sensíveis no trabalho interagências no tocante à logística, a procedimentos e à coordenação de responsabilidades.

Corroborando com os dados apurados em todo o processo, as entrevistas com militares de notório saber ratificaram a importância do componente civil para o desenvolvimento

das atividades militares em uma operação humanitária. Nesse sentido, as informações foram pertinentes para balizar a tomada de decisões práticas baseadas em experiências adquiridas e nos manuais do EB.

Por fim, a partir de todo o levantamento de dados e informações, foi escriturado um caderno de instrução sobre CIMIC em operações humanitárias com refugiados. Com isso, é apresentada uma fonte de consulta para o planejamento de ações militares em ambiente CIMIC nas operações de ajuda humanitária em crises migratórias.

O estado final desejado foi melhorar o preparo e a capacitação profissional dos militares empregados em desdobramentos futuros, com a intenção de subsidiar os hiatos doutrinários com os conhecimentos adquiridos na execução das atividades realizadas na Operação Acolhida.

### 3.1 Demandas sociais

Em virtude do aumento da migração desordenada e da política de acolhimento brasileira, o Estado de Roraima teve um crescimento populacional de 24% em 5 anos. Durante o período de desdobramento da força-tarefa, ocorreu um crescimento populacional de 9%, conforme **gráfico 1**.

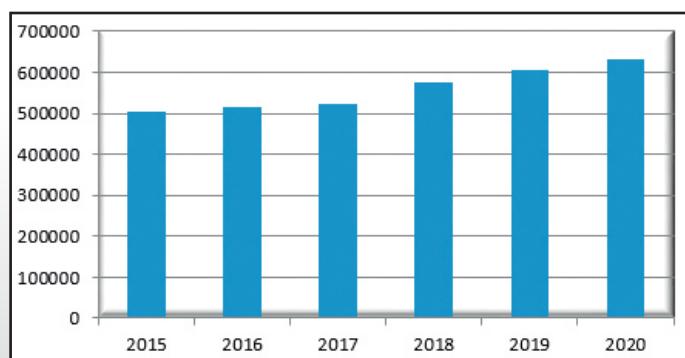


Gráfico 1 – Crescimento populacional de Roraima

Fonte: IBGE (2020)

A taxa de crescimento foi significativa, entretanto, após um eficiente processo de interiorização, cerca de 60 mil migrantes foram realocados em outras localidades do país. Se não fosse esse pilar da operação, a taxa de crescimento no período seria de 38%.

Com uma maior população, houve uma necessidade de ampliação de serviços básicos para absorver as demandas essenciais humanas. No tocante à questão de saúde pública, observamos, no **gráfico 2**, que a quantidade de unidades hospitalares, de qualquer natureza, diminuiu no período. O número de leitos disponíveis, entretanto, aumentou cerca de 50%, com maior ênfase de crescimento no período após o início das atividades da Operação Acolhida.

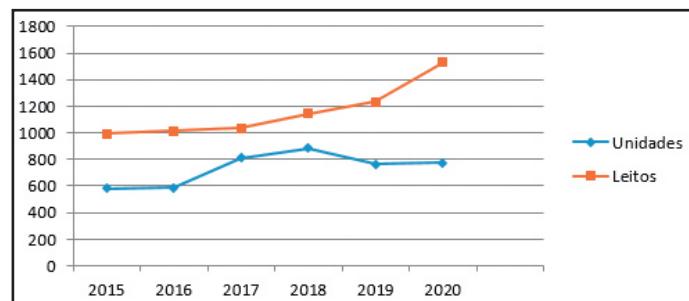


Gráfico 2 – Unidades de saúde e leitos disponíveis

Fonte: SESP-RR (2020)

Analisando o sistema educacional do estado, foi verificado que, nos últimos 5 anos, foram criadas 48 unidades de ensino privadas ou públicas. No mesmo período, foi acrescido a esse sistema 20 mil estudantes, em sua maioria na rede pública de ensino. Reflexo dos problemas oriundos do excesso de pessoas, alinhado à não absorção desses efetivos no sistema educacional, de saúde e mercado de trabalho, gerou-se um grupo socialmente marginalizado e facilmente corrompido por organizações criminosas.

Preocupado com essa questão, o comando da Operação Acolhida juntamente com a 1ª Bda Inf SI planejaram e realizaram ações conjuntas com a PMRR, PCRR, PRF, ABIN, PF e Força Nacional contra o tráfico de drogas, ilícitos transfronteiriços e práticas ilegais. Como resultado dessas ações conjuntas interagências, a partir de meados de 2018, houve o aumento do número de apreensões e prisões. No **gráfico 3**, pode ser verificado um grande aumento da população carcerária no estado.

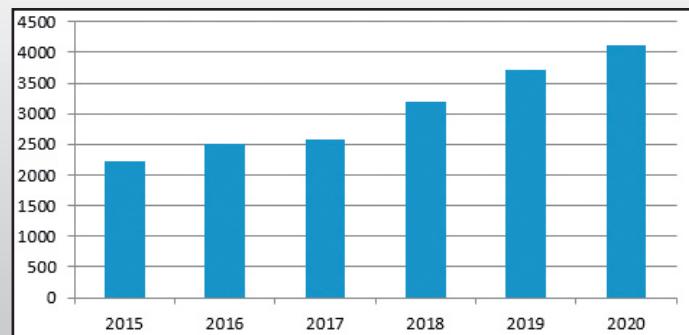


Gráfico 3 – População carcerária

Fonte: SESP-RR (2020)

Com a maior retirada de marginais das ruas, as taxas de criminalidade começaram a se reduzir. O parâmetro utilizado para avaliar esse quesito é a taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes. No **gráfico 4**, nota-se que, após a tomada das medidas de segurança pública em 2018, a taxa se reduziu significativamente, alcançando os patamares mais baixos do período analisado.

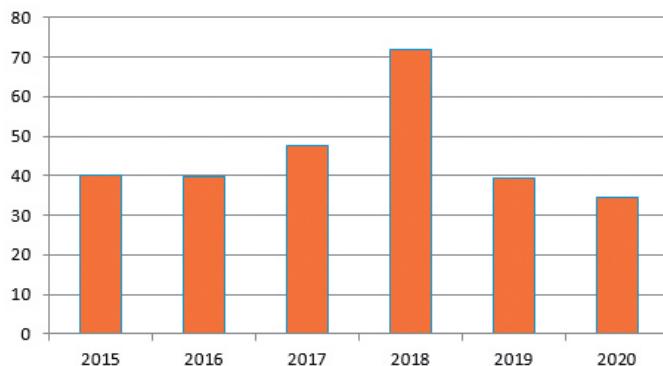


Gráfico 4 – Taxa de homicídios

Fonte: SESP-RR (2020)

### 3.2 Fase preparatória

A seleção e preparação dos profissionais que assumiriam funções de execução das ações CIMIC foram fundamentais para a execução das atividades. O treinamento contou com instruções gerais, além de atividades específicas para a função que o militar iria exercer. O objetivo foi realizar a ambientação conjuntural do Estado de Roraima e atentar para as execuções técnicas específicas de cada cargo.

Para o componente militar, a preparação dependia de cada comando militar de área, e seus efetivos foram trocados a cada quatro meses em média. Houve uma tentativa de padronização no preparo, mas, na prática, cada contingente fomentou sua ambientação. Dentro das agências, a preparação foi totalmente independente e difusa, com padronizações próprias.



Gráfico 5 – Pergunta 1 do questionário

Fonte: O autor

No **gráfico 5**, fica comprovada a disparidade das instruções prévias. Militares e civis, ao considerar seu preparo para o exercício de suas funções, possuem opiniões bem difusas. Esse resultado pode ser considerado natural quando analisada a grande quantidade de instruções e metodologia de preparos distintos apresentados no período em questão.

Um dos fatores importantes nas tratativas CIMIC é a experiência profissional na área no exercício de função em ambiente interagências. Profissionais com essa *expertise* tendem mais facilmente a atuar em sinergia de esforços em prol de um objetivo comum. Verifica-se, no **gráfico 6**, que a maioria dos entrevistados possuía reduzida experiência na área. A falta de mão de obra especializada na área representou um desafio para a continuidade da operação.



Gráfico 6 – Pergunta 3 do questionário

Fonte: O autor

No exercício de funções de execução de ações CIMIC, algumas tarefas eram de comum *expertise* com outras atividades militares já exercidas. O militar, com sua bagagem profissional, pôde demonstrar adaptabilidade ao compensar a falta de conhecimentos CIMIC com base em instruções e experiências passadas. As diferenças de cultura institucional entre as agências, aliadas aos costumes distintos dos venezuelanos, constituíram um grande desafio a ser gerenciado pela força-tarefa.

Referente às diferenças de mentalidade e modo de operações entre as agências, o entrevistado número 2 afirma que:

A composição de Direitos Humanos com forte parcialidade política e restritiva em relação à manutenção da ordem interna prejudica os trabalhos. Os abrigos foram muito tumultuados com essas ações. Outro ponto sensível é a imensa dificuldade no trato com estrangeiros com hábitos culturais, usos e costumes diferentes dos brasileiros, que envolvem hábitos alimentares divergentes também, já que isso era totalmente aceito pelas ONGs. Com foco nos abrigos, ainda existe um hiato cultural grande entre o componente civil e o componente militar, sendo aquele muito mais permissivo que esse no que tange ao controle da disciplina nos abrigos, repressão ao uso e comércio de drogas, entre outros. Isso tem-se tornado um grande desafio nos trabalhos interagências.

No **gráfico 7**, fica exposto que a maioria dos profissionais, ao assumir seu cargo e funções, sentiam-se aptos a desempenhar as tarefas atribuídas. Dessa forma, após adaptações e ajustes iniciais, 84% dos entrevistados se sentiam aptos a cumprir sua missão.

Tendo em vista sua experiência profissional e as instruções preparatórias que antecederam a missão, o senhor se sentia preparado para desempenhar sua função executada em seu contingente da Operação Acolhida?

30 respostas

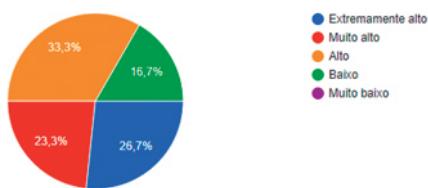


Gráfico 7 – Pergunta 5 do questionário

Fonte: O autor

### 3.3 Fase operativa

Durante a fase de execução das ações e desempenho funcional, foram colocados em prática os conceitos trabalhados na fase de preparação. Ocorreu um alinhamento entre a experiência dos profissionais envolvidos e o gerenciamento de recursos humanos no relacionamento interagências.

Diante desse cenário, um dos grandes objetivos das ações CIMIC se dá na coordenação dos trabalhos para obter a sinergia de esforços para o cumprimento de um objetivo comum. Para tal, deve-se ter uma comunicação adequada entre as agências envolvidas sobre procedimentos, limites e alcances para suprir a alta demanda de atividades impostas pela crise migratória.

**Fase operativa:** A interoperabilidade interagência é o conceito que remete a comunicação, desempenho de funções e cumprimento de missões em conjunto entre agências e órgãos diferentes. Nesse aspecto, o senhor avalia que, em suas funções exercidas na Operação Acolhida, o atendimento a esse conceito foi:

30 respostas

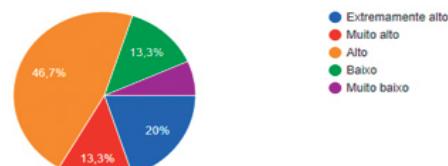


Gráfico 8 – Pergunta 6 do questionário

Fonte: O autor

A comunicação entre os atores envolvidos foi fundamental para a resolução de problemas. No **gráfico 8**, foi trabalhado o conceito de interoperabilidade interagências. Os entrevistados opinaram, em sua maioria, que a comunicação interagências durante o decorrer da missão foi satisfatória.

Nota-se que cerca de metade das opiniões atribuiu uma nota mediana nesse conceito, o que reflete a ideia de que a interoperabilidade possui oportunidades de melhoria na sua execução. A diferença de finalidade institucional no cumprimento da missão de cada agência foi um fator interveniente no planejamento das atividades.

A coordenação das tarefas foi um desafio imposto, especialmente pela quantidade de agências envolvidas, alta rotatividade de agentes durante o decorrer da missão, alterações constantes das demandas impostas pelos fatores humano e político. Soma-se a isso a falta de experiência de pessoas e instituições em trabalhar em ambiente interagências, que constituiu um limitador para o desempenho das atividades.

Na entrevista número 1, quando perguntado sobre medidas que poderiam ser implementadas para melhorar o relacionamento entre agências, o entrevistado afirma:

A troca de pessoas no nível político estratégico, ou seja, na governança, prejudica a execução da gestão do nível operacional, o que causa, às vezes, alguns problemas, particularmente em uma operação de longa duração.

No **gráfico 9**, é notório que as diferenças de finalidade e culturas entre as agências consistiram em um fator limitador. Cerca de 75% dos entrevistados consideraram que a divergência de práticas institucionais representou uma dificuldade no cumprimento da missão.

A diferença entre o *modus operandi* e a cultura entre agências e órgão em que o senhor trabalhou consistiu em algum obstáculo para o cumprimento das missões comuns?

28 respostas

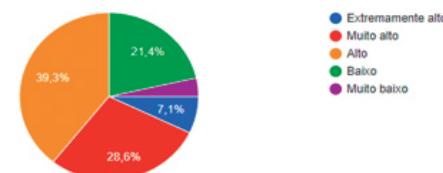


Gráfico 9 – Pergunta 7 do questionário

Fonte: O autor

Ao analisar as informações obtidas nos **gráficos 8 e 9**, verifica-se que, na opinião de militares e civis, mesmo com diferenças de mentalidade operativa, havia uma comunicação considerável entre agências. Certamente, a melhora desse relacionamento institucional poderia diminuir o afastamento cultural entre agências e, dessa maneira, tornar o trabalho comum mais eficiente.

A continuidade do trabalho ao longo do tempo é preponderante para a manutenção de resultados positivos. Em uma operação de longa duração, com rotatividade constante de pessoal, os procedimentos implantados devem ser seguidos pelos novos integrantes da força-tarefa. Na execução de tarefas ou no relacionamento interagências, os procedimentos em CIMIC perdem produtividade quando alterados constantemente.

Para a manutenção dos padrões de procedimentos e resgate das boas práticas oriundas de lições aprendidas passadas,

são fundamentais as formulações de Procedimentos Operacionais Padrão (POP). A partir da criação de um POP em determinada função ou tarefa, o profissional que assumir aquele cargo tem capacidade de rapidamente se ambientar com os procedimentos realizados.

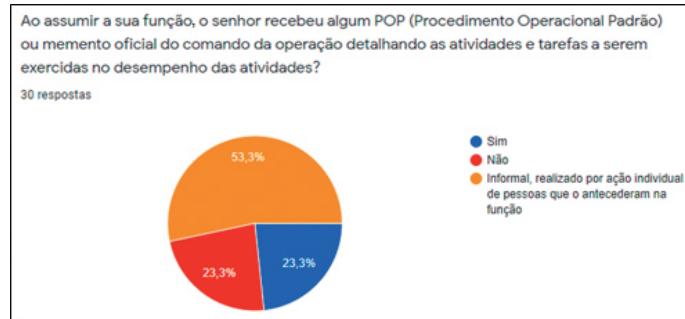


Gráfico 10 – Pergunta 9 do questionário

Fonte: O autor

No **gráfico 10**, observa-se que a grande maioria dos profissionais, ao assumir suas funções, não teve contato com um POP oficial. Metade dos entrevistados, no entanto, recebeu um POP informal. A informalidade de procedimentos pode ser passível à leniência de caráter pessoal.

Os POP devem ser institucionalizados e impessoais para dar uma continuidade linear nas ações. Na ausência de um documento oficial atrelado às constantes trocas de efetivos, os procedimentos adotados, com o passar do tempo, perdem a continuidade.

Dessa maneira, são necessárias revisões constantes dos procedimentos oficiais com os que realmente estão sendo realizados. Essas auditorias demandam tempo e diminuem a eficiência do processo. Cresce a importância da formulação de POP oficiais para que as tarefas sejam exercidas uniformemente, independentes do tempo ou do agente que exerce a função. Em caso de alterações de procedimentos, as modificações deveriam ser repassadas oficialmente pelo comando da operação, para evitar dualidades funcionais.

O entrevistado número 3, quando indagado sobre a padronização de procedimentos e oportunidades de melhoria, afirmou que:

Semanalmente deveriam ocorrer, por parte do estado-maior, exigências de atualizações dos procedimentos realizados. Por muitas vezes, esses procedimentos ficavam apenas restritos a uma célula específica. Deveria haver mais reuniões com as células para que fossem consolidados tais procedimentos, que, por muitas vezes, ficavam com a célula de inteligência, e não com a célula de operações.

As demandas impostas no decorrer de uma crise migratória são mutáveis e inconstantes. Naturalmente, ocorrem modificações de capacidades e possibilidades na força-tarefa, gerando também modificações na forma de condução das atividades.

Em um cenário mutável, cresce a importância da adaptação e flexibilização de ações. Assim, os procedimentos adotados passam por constantes revisões, testes e modificações para atender às novas demandas. As principais alterações possuem diversas origens, afetando todas as agências envolvidas.

Na entrevista número 2, ao ser perguntado sobre as modificações do planejamento na fase operativa, o entrevistado afirma que:

Foco no planejamento para não mudar os “verbos” positivos. A missão variou muito nesses últimos três anos, e isso trouxe sérios prejuízos à administração. O modelo inicialmente implantado sofreu muitas variações por causa da inexperiência do pessoal e de o modelo inicial da operação ter sido proposto pela Casa Civil.

Fica a cargo do comando da operação gerir ações e emanar ordens para que sejam atendidas as constantes mutações de demanda. No **gráfico 11**, fica explícito que os profissionais tiveram suas condutas de execução alteradas ao longo do período de exercício de suas funções.



Gráfico 11 – Pergunta 10 do questionário

Fonte: O autor

A modificação de condutas está ligada à alteração de demandas humanas, políticas e sociais. Deve-se atentar, porém, para que as novas ações impostas não repliquem em oportunidades de melhoria de atividades passadas, fazendo com que erros do passado sejam as soluções do presente.

Para não gerar um ciclo vicioso, é de fundamental importância a emissão de relatórios de desempenho funcional. Esses relatórios deveriam ser analisados por uma seção exclusiva para essa finalidade. Com isso, poderia ser divulgada uma documentação de lições aprendidas com as experiências passadas.

A constante rotatividade, sobretudo do componente militar, promove uma falta de memória de arquivos e compilação de banco de dados. É fundamental, em uma missão de grande magnitude e duração, a criação de uma seção de doutrina e lições aprendidas. Sua função seria padronizar procedimentos e nivelar conhecimentos relativos ao exercício funcional, além de servir como banco de dados para o planejamento de atividades futuras.

### 3.4 Análise pós-ação

Tendo em vista a complexidade das tratativas no tocante a essa crise imigratória, vários atores (estatais, privados, nacionais e internacionais) atuaram para mitigar o problema. Em Roraima, os reflexos da crise na Venezuela foram sentidos desde início de 2017, com maior vulto no ano de 2018.

A operação analisada neste trabalho ainda não tem expectativa de data para seu término. Durante o período analisado, houve rodízios de contingentes nos componentes civis e militares. Diante dos desafios impostos, tarefas executadas e lições aprendidas, apresentamos, nesta parte da pesquisa, os pontos fortes e as oportunidades de melhoria atinentes ao trabalho CIMIC.

No **gráfico 12**, verifica-se que cerca de 80% dos questionários apontam que a coordenação da operação deveria ficar a cargo de instituições federais. Desse total, metade dos entrevistados acredita que somente as FA teriam essa capacidade de gerenciamento logístico.



Gráfico 12 – Pergunta 11 do questionário

Fonte: O autor

O entrevistado número 1, quando questionado sobre a possibilidade de outra instituição assumir a coordenação da missão, tem uma opinião semelhante ao entrevistado número 2. Ambos afirmaram, respectivamente:

No ápice, não. Hoje a crise está apenas na Venezuela. A crise no Brasil, particularmente em Roraima, foi superada e está controlada pela Operação acolhida, que se

encaminha para o seu quarto ano. Dessa forma, outras instituições, bem como o governo estadual, podem assumir várias ações. Na teoria, sim, mas, na prática, isso não ocorreu, pois a missão não era apenas do Ministério da Defesa (MD). Envolveu outros ministérios, mas apenas o MD, na minha visão, se envolveu completamente com a Operação.

A diversidade de funções executadas abrangia atividades estranhas à *expertise* militar. Nesse ponto, o apoio do componente civil contribuiu, sobremaneira, para o desdobramento das atividades. A Operação Acolhida foi a missão da história das FA em que mais foram desempenhadas ações CIMIC.

Tendo em vista o modelo desenvolvido na operação, não seria possível uma atuação isolada do componente militar. No **gráfico 13**, verifica-se a importância do trabalho interagências para que sejam alcançados os objetivos propostos. Fica nítida a impossibilidade da dissociação do trabalho conjunto.

Praticamente metade dos entrevistados aponta que o componente militar não poderia atuar isoladamente, ressaltando a importância das ações CIMIC. Caso ocorresse uma atuação isolada, cerca de 50% das respostas verificadas nos questionários apontam que deveria haver modificações no modelo utilizado, ou a missão somente poderia ser cumprida parcialmente.

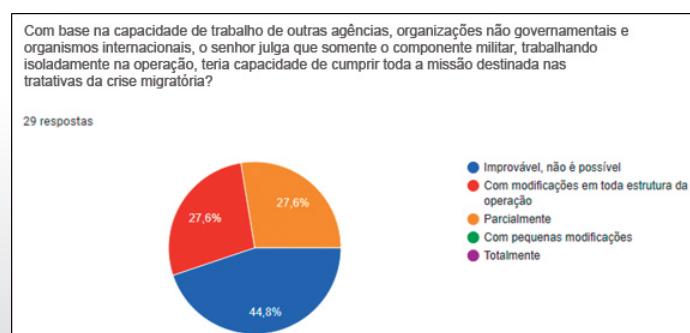


Gráfico 13 – Pergunta 12 do questionário

Fonte: O autor

Uma das principais finalidades no desempenho das atividades da Operação Acolhida foi reduzir as pressões sociais oriundas da migração desordenada. Nesse viés, a reestruturação socioeconômica regional foi influenciada diretamente pelas medidas adotadas no trato com o migrante.

Individualmente, cada integrante da força-tarefa, independente de sua agência, contribuía para que os objetivos fossem alcançados, desenvolvendo atividades que contribuíram em todos os pilares da operação. O **gráfico 14** reflete a sensação dos integrantes após seu período de participação na missão. A grande maioria opinou positivamente quanto ao papel da força-tarefa para a estabilização socioeconômica de Roraima.

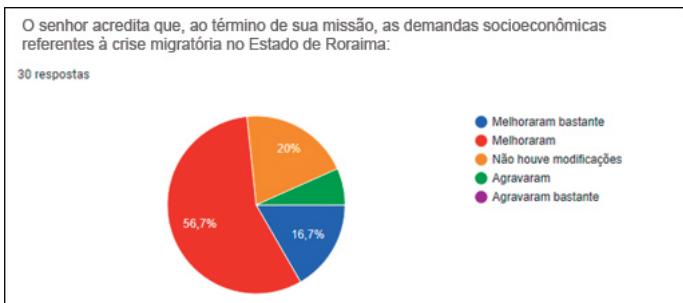


Gráfico 14 – Pergunta 13 do questionário

Fonte: O autor

Finalizando a apresentação dos resultados, itens de 14 a 18 do questionário, foram utilizadas perguntas abertas. O propósito foi justamente encontrar opiniões difusas que contribuíssem para complementar a coleta de dados.

Levantadas questões referentes às oportunidades de melhoria nas ações preponderantes dos 3 pilares da operação, obtivemos opiniões e pontos de vista distintos, presentes nas questões 15, 16 e 17. Foram compiladas, no **quadro 1**, as principais opiniões conclusivas para eventuais considerações e modificações futuras.

Alinhamento de resposta	Observações
Opiniões conclusivas	<ul style="list-style-type: none"><li>– Aumento do efetivo de pessoal dos órgãos federais atuantes na faixa de fronteira. Atualmente, os integrantes das FA são sobrecarregados para cumprir tarefas atinentes a outras agências.</li><li>– Uniformidade no preparo de novos agentes, que só poderiam assumir funções para as quais tivessem capacidade técnica.</li><li>– Coordenação clara e objetiva (quem faz o quê) na gestão dos abrigos, entre civis e militares, para evitar interpretações e impasses de relacionamento.</li><li>– Reestruturar a logística de abrigamento baseada na capacidade de interiorização e integração socioeconômica dos imigrantes e refugiados.</li><li>– Priorizar a ativação do processo de interiorização desde o início dos planejamentos.</li><li>– Aumentar a capacidade de captação e transporte, efetivando um controle maior de vagas oferecidas.</li><li>– Melhorar a seleção dos migrantes que são realocados em outras localidades do país.</li></ul>

Quadro 1 – Oportunidades de melhoria para os pilares da operação

Fonte: O autor

Referente às ações CIMIC durante o decorrer da operação, foram realizados apontamentos nas perguntas 14 e 18 do questionário. Dessa maneira, foram consideradas as principais ideias acerca da questão. No **quadro 2**, encontramos as opiniões mais relevantes, que podem contribuir para a melhoria do relacionamento interagência e otimização das ações CIMIC.

Alinhamento de resposta	Observações
Outras sugestões	<ul style="list-style-type: none"><li>– Maior comunicação e coordenação de atividades com o componente civil com vistas a uma gestão compartilhada, além do respeito às diferenças culturais interagências.</li><li>– Redução do componente militar na operação para que outros órgãos e agências passem a assumir maiores responsabilidades, que naturalmente já seriam suas, desonerando os militares que cumprem o papel de agências civis.</li><li>– Criação de um banco de dados unificado e de fácil acesso a todos os integrantes da Força Tarefa a fim de gerar economia de tempo e meios, além da otimização de processos.</li><li>– Formação de militares especializados em CIMIC/As Civ.</li><li>– Uso de profissionais com experiências anteriores.</li><li>– Modificação na fiscalização de condutas nos abrigos.</li><li>– Criação do C<sup>3</sup>M.</li><li>– Limitação nas modificações dos procedimentos.</li><li>– Aumento da dependência funcional entre as agências para gerar maior sinergia de esforços.</li><li>– Aumento das medidas de reintegração socioeconômica do migrante.</li></ul>

Quadro 2 – Oportunidades de melhoria para as ações CIMIC

Fonte: O autor

## 4 CONCLUSÃO

O estudo teve como pauta o seguinte problema: as ações adotadas pelo Exército Brasileiro no transcorrer da Operação Acolhida em cooperação civil-militar foram efetivas para assistir os venezuelanos? Foram feitas análises de indicadores para determinar as variáveis do estudo: fluxo migratório; venezuelanos acolhidos; venezuelanos abrigados; e venezuelanos interiorizados?

Com o intuito de fomentar novos pontos de vista e abordagens para o emprego de ações CIMIC em ambiente interagências, definiu-se o objetivo geral com a intenção de estabelecer normas e condutas, reunidas em um Caderno de Instrução. Dessa maneira, objetivou-se oferecer uma fonte de consulta que possa subsidiar o planejamento de eventuais futuras operações semelhantes.

A atuação em ambiente interagências exigiu a execução de ações em cooperação civil-militar para que se alcançasse a sinergia de trabalho. Para tal, foi necessário desenvolver o conceito da interoperabilidade interagências. As diferenças de cultura, procedimentos e modo operante foram aspectos limitadores na atuação conjunta.

Um óbice encontrado na exploração do problema de pesquisa foi a busca de trabalhos ou manuais que abordassem o tema da pesquisa, visto que a Operação Acolhida teve caráter inédito, sendo a primeira operação humanitária em ambiente interagências com refugiados em território nacional.



Outro aspecto relevante é o fato de a doutrina militar brasileira ser muito incipiente na temática de ações CIMIC. O primeiro manual do Exército Brasileiro é datado do ano de 2017, necessitando de diversas atualizações doutrinárias. Essas necessidades motivaram a atuação da primeira Companhia de Assuntos Civis desdobrada no Exército Brasileiro em experimentação doutrinária.

Diante dessa peculiaridade, o detalhamento das atividades em nível tático contou, sobremaneira, com o auxílio dos questionários e entrevistas com os profissionais atuantes na operação. Foi necessário o entendimento cultural de distintas agências que necessitaram trabalhar em conjunto em prol de um objetivo comum. Para tal, diversas foram as modificações, flexibilizações e mudanças de conduta durante o transcurso do período analisado.

Apesar da complexidade estratégica de atuação, o coordenador operacional da força-tarefa atuou ininterruptamente com a população local como parte da solução do problema em questão. Nas coordenações para atender às diversas demandas apresentadas, foram necessários inúmeros aperfeiçoamentos de conduta. Nesse aspecto, a cultura institucional de outras agências também consistiu inicialmente como fator limitador.

O trabalho em ações CIMIC foi fundamental para o cumprimento da missão, sendo necessário o uso da flexibilidade e adaptabilidade para o bom convívio interagências em virtude da grande gama de agências inter-relacionadas com culturas institucionais muito distintas entre si.

Para mitigar qualquer intercorrência de comunicação e gestão no relacionamento interagências, foram criados os grupos de trabalho ou *clusters*. Sua missão consistia em gerenciar as ações CIMIC em uma área de atuação específica, estreitar o relacionamento entre as entidades atuantes e otimizar os processos aos quais estavam destinados.

A pesquisa, por meio de seus instrumentos, como anteriormente citado, propôs-se a analisar as ações CIMIC apresentadas para avaliar sua efetividade com vistas a apurar pontos fortes e oportunidades de melhoria do processo. Esses resultados foram fundamentais para estruturar o caderno de instrução de CIMIC em operações humanitárias com refugiados.

O estudo indicou que o fluxo migratório não se reduziu durante o período analisado. Tendo em vista a política de acolhimento brasileira, esse aspecto exigia que a execução dos pilares operacionais da força-tarefa fosse eficiente. A estruturação do modo operativo de cada fase da missão foi ratificada, particularmente nas fases de ordenamento de fronteiras e interiorização. Para isso, era necessário o engajamento do vetor civil para o desempenho das tarefas.

A análise das demais fases ratifica o correto planejamento operacional, entretanto há alguns pontos de inflexão no tocante ao relacionamento interagências. A falta de conhecimento de técnicas e práticas alinhadas com a intransigência entre culturas institucionais foi o aspecto de maior relevância.

A mutação de procedimentos é outro ponto sensível, sobretudo quando analisamos a rotatividade de profissionais envolvidos nas tarefas e a perda de memória de execução. As respostas indicaram que não existe a melhor linha de ação nesse quesito, pois ela é completamente mutável em função do local, tempo e demais condições do ambiente operacional.

Verificou-se, pelos dados obtidos, que as FA são as mais apropriadas para iniciar o trabalho de coordenação das atividades CIMIC, tendo em vista a cultura institucional militar de prontidão e disponibilidade de meios. No que tange à Operação Acolhida, o componente humano militar obteve papel de destaque no desempenho de suas funções administrativas e logísticas.

A pesquisa apontou que era necessária a atuação do setor privado operando em consonância com a logística militar para desonerar o componente militar de tarefas que poderiam ser terceirizadas. Assim, diversas atribuições administrativas foram tomadas. Diante do longo período da missão e estabilização das demandas sociais, ficou nítida a necessidade de desmilitarização da operação. Dessa forma, o componente civil deve assumir gradativamente as diretrizes das atividades desempenhadas em Roraima.

A partir deste estudo, foi criado um Caderno de Instrução (Proposta) com linhas de ação e condutas para as tarefas desenvolvidas em desdobramentos logísticos em ações CIMIC com refugiados. Vale ressaltar que as ideias consideradas nesta fase não esgotam as concepções acerca das variáveis que transcendem a Operação Acolhida. Servem, apenas, para angariar novas ferramentas visando a futuros planejamentos logísticos, em missões de natureza semelhante.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Exército. **Bases para Transformação da Doutrina**. 1. ed. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Exército **EB20-MC-10.201: Operações em ambiente interagências**. 2. ed. Brasília, DF, 2017

BRASIL. Exército **EB70-MC-10.221**: Cooperação Civil-Militar. 1. ed. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. Exército **EB70-MC-10.223**: Manual de Operações. 5. Ed. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Exército. **EB20-MC-10.238**: Logística Militar Terrestre. 1. Ed. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Exército. **MD33-M-12**: Operações interagências. 2. ed. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. Exército. **Plano de Desenvolvimento da Doutrina Militar Terrestre**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 9.285**, DOU (15 fev 2018); Decreto Presidencial nº 9.286, Brasília, DF. 5 fev 2018.

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

HOLANDA, Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. **CIMIC Field Handbook 4 th**. 294 f., Amsterdã, 2016.

LIMA, José Airton da Silva, *et al.* **Roraima 2000-2013**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 10.

LIMA, Felipe de Oliveira. **O papel da cooperação civil-militar (CIMIC) na crise dos refugiados venezuelanos**: a cooperação civil-militar (CIMIC) nas estruturas da Operação Acolhida para o ordenamento do fluxo migratório venezuelano no município de Pacaraima-RR no ano de 2018. (TCC) Aperfeiçoamento – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, ESAO, Rio de Janeiro, 2019.

KANNAN, Georges. **Operação Acolhida**: a maior operação conjunta interagências e de natureza humanitária no Brasil. Doutrina Militar Terrestre em revista. abr/jun 2019. p. 10-29.

KANNAN, Georges. As ações do Exército Brasileiro na ajuda humanitária aos integrantes venezuelanos. In: BAENINGER, Rosana; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. **Migrações Venezuelanas**. Campinas. Ed. 2018.