

Estudo de Caso : Governança e capacidade institucional do Brasil na resposta à migração venezuelana (2016-2022)

Liliana Sanjurjo



Enap, 2023.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Fundação Escola Nacional de
Administração Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Yasmin Carvalho

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S2275e Sanjurjo, Liliana
Estudo de Caso: governança e capacidade institucional do Brasil
na resposta à migração venezuelana (2016-2022) / Liliana Sanjurjo. --
Brasília: Enap, 2023.
135 p.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-87791-36-4

1. Migração. 2. Estudo de Caso. 3. Governança. I. Título.

CDD 325

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

Estudo de Caso :

Governança e capacidade institucional do Brasil na resposta à migração venezuelana (2016-2022)

Autora:

Liliana Sanjurjo

Supervisão:

Guilherme Mansur Dias

Estudo de caso realizado no âmbito do projeto "Governança e Capacidade Institucional do Brasil e Colômbia frente à Migração Venezuelana SXXI", em cooperação com a Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, Colômbia).

Sumário

I.

Lista de siglas

Pg. 6

.....

II.

Agradecimentos

Pg. 10

.....

1.

Introdução

Pg. 13

.....

2.

Metodologia: Estudo de Caso

Pg. 17

.....

3.

Parte I: Contextualização

Pg. 20

.....



4.

Parte II: A operação acolhida

Pg. 35

.....

5.

Balço geral da operação acolhida

Pg. 106

.....

6.

Referências bibliográficas

Pg. 122

.....

7.

Fontes consultadas

Pg. 131

.....

8.

Anexo - entrevistas

Pg. 133

.....



I. Lista de siglas



I. Lista de siglas

- **ACNUR** - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- **ACO** - Ação Cível Originária
- **ACP** - Ação Civil Pública
- **ANVISA** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- **AVSI Brasil** - Associação Voluntários para o Serviço Internacional Brasil
- **CCI** - Centro de Coordenação de Interiorização
- **CNS** - Cartão Nacional de Saúde
- **CFAE** - Comitê Federal de Assistência Emergencial
- **CMDH** - Centro de Migrações e Direitos Humanos
- **CNIg** - Conselho Nacional de Imigração
- **COMIGRAR** - Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio
- **CONARE** - Comitê Nacional para Refugiados
- **CPF** - Cadastro de Pessoa Física
- **DEMIG** - Departamento de Migrações
- **DPU** - Defensoria Pública da União
- **DTM** - Displacement monitoring matrix
- **ENAP** - Escola Nacional de Administração Pública
- **ESAP** - Escuela Superior de Administración Pública
- **FFHI** - Fraternidade – Federação Humanitária Internacional
- **FSF** - Fraternidade Sem Fronteiras
- **IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

-
- **ICMPD** - International Centre for Migration Policy Development
 - **IMDH** - Instituto Migrações e Direitos Humanos
 - **IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
 - **MINUSTAH** - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
 - **MPF** - Ministério Público Federal
 - **OBMIGRA** - Observatório das Migrações Internacionais
 - **OIM** - Organização Internacional para as Migrações
 - **OIT** - Organização Internacional do Trabalho
 - **PADF** - Fundação Pan-Americana para o Desenvolvimento
 - **PF** - Polícia Federal
 - **PITRIG** - Posto de Interiorização e Triagem
 - **PRA** - Ponto de Atendimento e Acolhimento
 - **PRI** – Posto de Recepção e Identificação
 - **PRF** - Polícia Rodoviária Federal
 - **PROGRES V4**- Sistema de registro global do ACNUR
 - **R4V** - Resposta a Venezuelanos *Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela*

- **Sintracom** - Sindicato da Construção Civil
- **SISMIGRA** - Sistema de Registro Nacional Migratório
- **SJMR** - Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados
- **SNAS** - Secretaria Nacional de Assistência Social
- **SPM** - Serviço Pastoral dos Migrantes
- **STF** - Supremo Tribunal Federal
- **STI** - Sistema de Tráfego Internacional
- **UFRR** - Universidade Federal de Roraima
- **UNFPA** - Fundo de População das Nações Unidas
- **UNODC** - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime



II. Agradecimientos



II. Agradecimentos

O presente estudo de caso foi desenvolvido no âmbito do projeto “Gobernanza y Capacidad Institucional de Brasil y Colombia frente a la Migración Venezolana SXXI”, submetido à “Convocatoria Pública para Presentación de Proyectos de Investigación en la Escuela Superior de Administración Pública (2020-2022)” e aprovado para ser desenvolvido entre os anos de 2021 e 2022. Essa iniciativa reforça o interesse de cooperação expresso no Memorando de Entendimento (MdE) entre ESAP e Enap assinado em abril de 2022.

A ideia da pesquisa, no entanto, remonta ao curso *Administración Pública como Disciplina Orientada ao Design*, ministrado na Enap pelo Prof. Michael Barzlay (LSE) em novembro de 2020. Depois do curso, do qual participaram colegas da ESAP, um grupo de pesquisadores brasileiros e colombianos manteve-se em contato e concebeu um projeto de investigação que fosse capaz de lidar com um desafio concreto de política pública comum a ambos os países. A ideia era desenvolver estudos de caso instrumentais sobre uma temática relevante, potencializando as comparações entre os países. Este foi o mote para a inscrição na referida convocatória.

As pesquisas realizadas, embora conduzidas separadamente pelas equipes nacionais, partiram de premissas e perguntas de investigação comuns e visaram comparar os arranjos de governança implementados no Brasil e na Colômbia para lidar com o fluxo de migrantes venezuelanos recém-chegados a ambos os países.

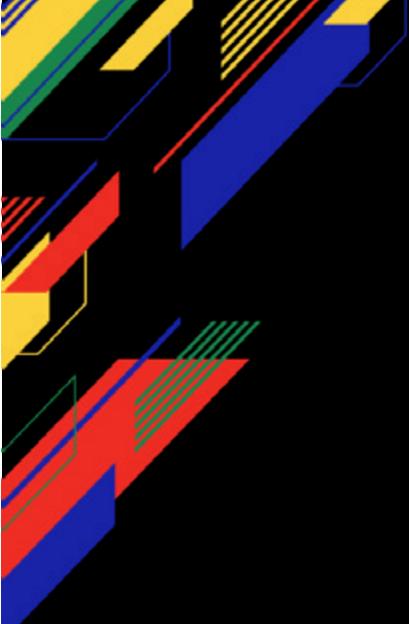
Do lado colombiano, o projeto foi coordenado pela Profa. María Victoria Whittingham, tendo como co-investigadores os Profs. Luis Alberto Galeano e Simón Martínez Ubarnez, além dos assistentes Aura Lerma, Sandro Castillo e Claudia Marcela Pinzón e estagiários Juanita Rojas Varela, Enmanuel David Quaque Pérez e Laura Daniela Rey Montero.

Do lado brasileiro, a pesquisa foi coordenada por Guilherme Mansur Dias e conduzida por Liliana Sanjurjo, contratada no escopo do projeto *Desenvolvimento de estudos e pesquisas para o aprimoramento das capacidades institucionais de órgãos da Administração Pública para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e seus mecanismos de governança* (LAPCIPP/IPOL/Unb). Tamille Sales Dias, por sua vez, apoiou no processo de discussão metodológica, e alguns dos insumos da investigação foram coletados por Carolina de Abreu Batista Claro.

Agradecemos a todas e todos que se dispuseram a nos conceder entrevistas direcionadas (acadêmicos, representantes de governo, organismos internacionais e organizações da sociedade civil) e, em particular, ao Prof. João Jarochinski, da Universidade Federal de Roraima, pela leitura atenta e cuidadosa na etapa final do trabalho.

No processo de produção dos estudos de caso nacionais, a parceria gerou uma série de artigos, participações em seminários, além de prever a publicação de um livro sobre governança e capacidade institucional do Brasil e da Colômbia frente a migração venezuelana no século XXI.

Boa leitura!



1. Introdução



1. Introdução

Nas últimas décadas, a Venezuela caracterizou-se como país eminentemente receptor de migrantes e refugiados, incluindo nacionais de Estados fronteiriços, que se estabeleceram no país atraídos por um mercado de trabalho ligado à indústria de petróleo e de construção. Essa dinâmica se altera no início dos anos 2000, quando há um incremento da emigração de venezuelanos, sobretudo para países do Norte Global. Esse deslocamento se intensifica na metade da década de 2010, processo associado a um contexto de grande instabilidade política, de pressão internacional por garantias democráticas e de crise econômica desencadeada, em parte, pela queda acentuada dos preços do petróleo no mercado internacional, gerando hiperinflação e escassez de itens básicos no país.

A queda significativa dos indicadores de bem-estar na Venezuela ao longo da última década (2010-2020) veio acompanhada de um processo emigratório sem precedentes¹. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Plataforma R4V², até novembro de 2022, o êxodo venezuelano alcançou mais de 7 milhões de pessoas, fluxo considerado o maior da história recente da região e um dos maiores do mundo³.

Diante das dificuldades experimentadas pela população residente na Venezuela, a migração transnacional tem se apresentado como uma alternativa para pessoas que deixam o país em busca de melhores condições de vida e trabalho, convertendo os países da região em um destino viável e possível, seja pela proximidade geográfica, linguística e/ou cultural (JAROCHINSKI-SILVA e BAENINGER, 2021).

¹ Segundo estimativas da Pesquisa de Condições de Vida (ENCOVI), a população venezuelana vivendo em situação de pobreza extrema passou de 23%, em 2014, para 76%, em 2021 (ENCOVI, 2021).

² A Resposta a Venezuelanos – Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (Plataforma R4V) foi estabelecida como um fórum para coordenar a resposta à situação de refugiados e migrantes da Venezuela em 17 países da América Latina e do Caribe. Formalizada em abril de 2018, a iniciativa constituiu-se como um desdobramento das diretrizes emitidas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas para que a OIM e o ACNUR liderassem e coordenassem a resposta regional ao fluxo venezuelano. Disponível em: <https://www.r4v.info/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

³ Dados atualizados disponíveis em: <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>

Aproximadamente 84% do contingente migratório conformado na última década deslocou-se para países da América Latina e do Caribe, sendo a Colômbia o principal país destinatário, seguido de Peru, Equador, Chile e Brasil (R4V, 2022).

No caso do Brasil, quinto principal destino da migração venezuelana, o fluxo se intensificou a partir de 2016, quando migrantes em situação de vulnerabilidade social, incluindo indígenas Warao, começaram a chegar em maior número a municípios da região norte do país, especialmente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista (Roraima). Como reação a esse processo, autoridades políticas locais alegaram, à época, que a migração de pessoas venezuelanas estaria gerando pressão sobre equipamentos e serviços públicos (de saúde, educação e assistência social), ao passo que organizações da sociedade civil passaram a demandar o envolvimento e uma resposta mais efetiva do Estado brasileiro na gestão do referido fluxo migratório.

Em fevereiro de 2018, por decreto presidencial, o Brasil oficialmente reconheceu a “*situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela*”⁴, dando início ao processo de implementação da *Operação Acolhida*, principal resposta institucional do Brasil à migração venezuelana para o desenvolvimento de ações dirigidas à recepção, acolhimento e interiorização de pessoas venezuelanas no território brasileiro. No ano seguinte (junho de 2019), com base no reconhecimento de “*situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela*”, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) determinou o reconhecimento *prima facie* (presunção de inclusão) em benefício de pessoas venezuelanas solicitantes de refúgio e a aplicação de procedimento acelerado e simplificado de regularização migratória.

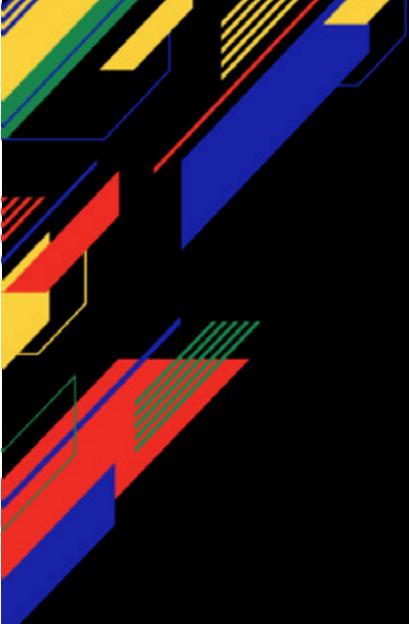
⁴ Decreto No 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018a).

Tanto a implementação da *Operação Acolhida* quanto de procedimentos facilitados junto ao CONARE, dentre outras medidas, foram conduzidos pela determinação de políticas baseada em grupo, uma modalidade específica de concessão de direitos a pessoas migrantes⁵.

Compreender quais foram as principais medidas institucionais do governo brasileiro para administrar o fluxo migratório venezuelano no país é o objetivo do presente relatório, resultante de estudo de caso conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, Brasil), no âmbito da pesquisa *Gobernanza y Capacidad Institucional de Brasil y Colombia frente a la Migración Venezolana SXXI*, realizada em cooperação com a Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, Colômbia).

O estudo apresenta uma análise do sistema de governança e da resposta do Brasil à migração venezuelana, com foco na *Operação Acolhida*, descrevendo seu processo de implementação, seus mecanismos de gestão, suas principais características e os atores envolvidos na formulação e execução da política entre os anos de 2016 e 2022. Com base, portanto, na descrição e análise da arquitetura e da dinâmica desse sistema de governança, o estudo de caso oferece uma avaliação da capacidade de resposta do Estado brasileiro à chegada de migrantes da Venezuela.

⁵ Trata-se de uma modalidade de concessão facilitada de direitos de cidadania e de reconhecimento da condição de refugiado destinada a grupos específicos de migrantes (de uma nacionalidade, por exemplo) em detrimento da concessão de direitos orientada pelo princípio da universalidade.



2. Metodologia: Estudo de Caso



2. Metodologia: Estudo de caso

O estudo visou responder a duas perguntas fundamentais para o campo da gestão pública que lida com a temática das migrações transnacionais: como a governança migratória funcionou no Brasil entre 2016 e 2022? Quais foram os alcances e os limites das políticas implementadas nesse período? Visando respondê-las, a pesquisa foi orientada pelo interesse em aprender com as experiências, produzindo um corpo de conhecimento capaz de servir de guia para gestores públicos e ser aplicável (com adaptações, sempre que necessário) a outros contextos e situações (Barzelay, 2007).

Tendo em vista esse enfoque analítico, optou-se, em termos metodológicos, pela realização de um estudo de caso, metodologia bastante utilizada nos campos disciplinares das Ciências Sociais (Van Velsen, 2010; Yin, 2018) e da Gestão e Políticas Públicas (Barzelay e Velarde, 2004). A elaboração do desenho da pesquisa e a forma de análise dos dados foram baseadas especificamente na proposta de *estudo de caso instrumental* (Barzelay, 2007; Barzelay e Velarde; 2004).

Dessa perspectiva, o estudo buscou produzir um corpo sistemático de conhecimento profissional sobre o desenvolvimento e a operacionalidade de práticas de gestão pública implementadas sobre um tema específico (migração transnacional), analisando suas características e modos de gestão, identificando seus alcances e limites, assim como caminhos e alternativas para o seu aprimoramento. Portanto, para além do interesse intrínseco às singularidades do processo histórico aqui abordado – a resposta institucional do Estado brasileiro ao fluxo migratório de venezuelanos entre 2016 e 2022 –, a ênfase do estudo recaiu sobre compreensão do seu funcionamento a partir de preocupações analíticas mais gerais, quais sejam, o desenho do sistema de governança e a qualidade das respostas estatais no campo das políticas migratórias e da assistência humanitária no Brasil.

Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa detalhada e multifacetada (Orum, 1991), que se pautou no cruzamento e análise dos seguintes dados e informações, coletados a partir de fontes primárias e secundárias:

- **Entrevistas** com atores chave do campo diretamente envolvidos na *Operação Acolhida*, entre gestores públicos, pesquisadores, membros do poder judiciário, de organizações internacionais e de entidades da sociedade civil;
- **Documentos públicos** (decretos, resoluções, portarias, normativas e legislação correspondentes);
- **Dados quantitativos da migração venezuelana no Brasil** (número de entrada de nacionais venezuelanos no Brasil, número de solicitações de autorização de residência temporária e permanente, número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, número de aceites de solicitações de refúgio etc.);
- **Outras fontes e materiais pertinentes** (matérias de imprensa, informes e relatórios produzidos por pesquisadores, por organizações da sociedade civil, entre outros).
- **Revisão bibliográfica** da literatura especializada sobre migração transnacional e, especificamente, sobre migração venezuelana no Brasil.

Apresentaremos a seguir uma narrativa do caso em tela. Trata-se de um registro e uma memória das respostas institucionais e dos instrumentos de governança migratória desenvolvidos no Brasil para gerir o fluxo de pessoas venezuelanas no país no âmbito da *Operação Acolhida*. Em perspectiva processual, o estudo de caso examina a sequência de eventos que envolveram esse modo de governança migratória, compreendida, seguindo Barzelay (2007), como resultante da interação entre: 1) diversos atores e operadores da política; 2) características do desenho e da execução das políticas implementadas no marco da *Operação Acolhida*; e 3) fatores contextuais e conjunturais que permearam o seu desenvolvimento. Antes, porém, de abordar o processo de implementação da *Operação Acolhida*, faremos uma breve contextualização do panorama das migrações transnacionais, da legislação, das políticas e características da governança migratória no Brasil até a chegada do fluxo migratório venezuelano, com foco nas últimas três décadas (1991-2015).





3. Parte I: Contextualização



3.1. Migração Transnacional no Brasil

O processo de colonização e ocupação territorial do Brasil encontra-se atrelado à história das migrações transnacionais, a exemplo da chegada de colonizadores portugueses e de africanos escravizados e deslocados forçosamente ao território que atualmente conforma o país. A partir de meados do século XIX, já como Estado-Nação independente, o governo do Brasil passou a empreender políticas de atração de migrantes. Nesse período, o Estado promoveu sobretudo a migração europeia, implementando diversas medidas para incentivá-la, como o pagamento do traslado em navios, o oferecimento de alojamento temporário na chegada ao território nacional e a concessão do direito ao usufruto e à propriedade da terra. Esse fluxo migratório teve como principais destinos as regiões sul e sudeste do país e constituiu-se principalmente por alemães, espanhóis, italianos, portugueses, poloneses, mas também por migrantes de países asiáticos e do oriente médio, como japoneses e sírio-libaneses. Seyferth (1996; 2002) analisa como a questão racial esteve presente nos projetos imigrantistas do governo brasileiro desde 1818, tornando-se, na metade do século XIX, uma justificativa explícita de modelos de colonização centrados na pequena propriedade familiar, com base na vinda de imigrantes europeus, fluxo migratório que seguiu até meados do século XX em uma conjuntura de formação da nação e de ideologias eugênicas e higienistas. Desde o princípio, portanto, as políticas migratórias do Estado brasileiro caracterizaram-se pelo seu viés restritivo e seletivo (VAINER, 2000).

Na segunda metade do século XX, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980, observa-se um aumento significativo da presença no Brasil de migrantes oriundos de países do Cone Sul da América Latina – entre nacionais argentinos, chilenos, paraguaios e uruguaios –, fluxo migratório desencadeado, em grande medida, pelo contexto de violência política que marcou os regimes militares nesses países. Formou-se então uma coletividade expressiva de exilados e migrantes, constituída majoritariamente por setores médios, profissionais liberais e empresários (SANJURJO, 2007).

Os fluxos migratórios provenientes desses países não cessaram, culminando nas décadas seguintes (1980 em diante) em novas correntes migratórias conformadas também por camadas sociais mais precarizadas e empobrecidas e por migrantes provenientes de outros países limítrofes (Bolívia, Colômbia, Peru) e da Ásia (China, Coreia do Sul). Além disso, a partir dos anos 1990 e 2000, o Brasil passou a receber um número crescente de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados de nacionais de países da África (Angola, Nigéria, República Democrática do Congo, Senegal), da Ásia e Oriente Médio (Afganistão, Bangladesh, China, Líbano, Palestina, Paquistão, Síria), assim como da América Latina (Colômbia, Cuba). Ao mesmo tempo, a partir da década de 1980, houve um incremento expressivo do deslocamento de brasileiros para o exterior, principalmente para países do Norte Global, como EUA, Portugal, Reino Unido e Espanha, numa conjuntura de crise global que caracterizou os anos 1980.

Na primeira década do século XXI (2001-2010), verifica-se transformações significativas nas dinâmicas migratórias no país. Houve tanto um incremento no volume de migrantes quanto um deslocamento de seu eixo principal, com o ingresso de um número cada vez maior de migrantes e refugiados oriundos de uma diversidade de países do Sul Global (América Latina, África, Ásia), tendência que se consolida na última década (2011-2020).

Entre 2001 e 2010, o ingresso de novos contingentes migratórios deu-se principalmente através de aeroportos ou por via terrestre pelas fronteiras das regiões sul, sudeste e centro-oeste do Brasil. Em busca de melhores condições de vida e trabalho, a maioria desses migrantes, e de refugiados que se deslocam por motivos de perseguição étnica, racial, política e religiosa, se estabeleceu em grandes cidades das regiões sul e sudeste do país, como capitais e suas regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, dentre outras).

Essa tendência de destinação dos fluxos migratórios para as regiões sul e sudeste do Brasil se altera a partir de 2010, momento em que um contingente expressivo de migrantes haitianos passa a ingressar pela fronteira norte do país, sobretudo pelos estados do Acre e do Amazonas. **Esse processo conforma uma nova dinâmica migratória, que difere do padrão histórico da migração e do refúgio até então no Brasil, quando a região norte adquire**

relevância nos fluxos migratórios transnacionais, com prevalência de nacionais de países do Sul Global e aumento no volume da migração. A chegada de migrantes venezuelanos no estado de Roraima consolida essa tendência e essas transformações nas dinâmicas e processos migratórios no Brasil. Cabe salientar, no entanto, que embora as regiões de fronteiras da Amazônia tenham se caracterizado por intensas mobilidades transfronteiriças, tendo sua população conformada por cerca de 2% de migrantes transnacionais (ARAGÓN, 2017; MOREIRA, 2016), a região pouco foi objeto de interesse de políticas públicas no campo migratório até a chegada do fluxo venezuelano.

De acordo com os dados do Censo Demográfico, até julho de 2010 residiam no Brasil 592.570 imigrantes, sendo portugueses e japoneses as nacionalidades em maior número. No que se refere à distribuição espacial desses imigrantes, 61,4% do total concentrava-se nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (IBGE, 2010; OLIVEIRA, 2021B).

No final da década seguinte (2011-2020), de acordo com os registros administrativos de solicitações de residência e de reconhecimento da condição de refugiado, o número de imigrantes residentes dobrou, sendo então estimado em aproximadamente 1,3 milhão de pessoas, com venezuelanos (971.806) e haitianos (172.306) figurando como as duas principais nacionalidades. Ao mesmo passo, São Paulo e Rio de Janeiro passaram a responder por 38,0% desse total, seguindo de Roraima (21,9%) e Região Sul (16,8%), o que revela uma desconcentração da distribuição espacial dos fluxos migratórios no território nacional (Oliveira, 2021b). Não obstante o incremento dos fluxos migratórios na última década, cabe destacar que eles ainda guardam patamares relativamente baixos, considerando a extensão territorial e o tamanho da população e da economia do Brasil.

Tabela 1: Número de imigrantes por classificação, segundo principais países de nascimento – Brasil (2011 – 2020)⁶

Principais países	TOTAL		
	Residentes	Temporários	Total
TOTAL	265.408	706.398	971.806
VENEZUELA	8.933	163.373	172.306
HAITI	99.669	49.416	149.085
BOLÍVIA	3.540	52.100	55.640
COLÔMBIA	2.727	51.075	53.802
ESTADOS UNIDOS	5.420	32.295	37.715
CHINA	19.312	16.278	35.590
ARGENTINA	2.212	25.392	27.604
CUBA	5.464	20.128	25.592
FRANÇA	6.026	18.593	24.619
PERU	2.044	21.484	23.528
PORTUGAL	11.406	11.479	22.885
ITÁLIA	8.901	12.590	21.491
PARAGUAI	3.408	17.237	20.645
ESPAÑA	6.123	13.505	19.628
FILIPINAS	372	18.738	19.110
ALEMANHA	3.560	15.460	19.020
URUGUAI	10.448	7.532	17.980
ÍNDIA	970	15.648	16.618
JAPÃO	4.234	10.088	14.322
MÉXICO	1.667	11.259	12.926
Outros países	58.972	122.728	181.700

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - SisMigra, 2020.
 Nota(*) A categoria "Residentes" inclui as antigas classificações permanentes, asilados, outros e provisórios.

Em relação ao estatuto do refúgio, passada uma década, 72,2% das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado analisadas em 2021 pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) foram registradas em unidades da federação que compõem a região norte do Brasil, sendo o Acre aquela que concentrou o maior volume de solicitações (33.911 ou 47,8% do total), seguida de Roraima (10.403 ou 14,7%) e Amazonas (6.660 ou 9,4%). Somados, nacionais haitianos (40.297) e venezuelanos (9.720) solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado nessas três unidades da federação representam 70,5% do total (50.017) das solicitações analisadas pelo CONARE no ano de 2021 (Junger et. al., 2022).

⁶ Fonte: Oliveira (2021b, p. 58).

Tabela 2: Número de solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado por sexo e razão de sexo, segundo principais países de nascimento – Brasil (2011 – 2020)⁷

Principais países Rótulos de Linha	SEXO		
	Homens	Mulheres	Razão de sexo
TOTAL	165.253	102.196	161,7
VENEZUELA	83.849	69.143	121,3
HAITI	23.784	14.752	161,2
CUBA	7.192	4.335	165,9
ANGOLA	3.337	2.099	159,0
CHINA	2.846	2.345	121,4
SENEGAL	5.624	99	5.680,8
BANGLADESH	8.746	184	4.753,3
SÍRIA	3.508	1.416	247,7
NIGÉRIA	2.946	364	809,3
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	1.163	612	190,0
REPÚBLICA DOMINICANA	1.488	355	419,2
LÍBANO	1.005	49	2.051,0
COLÔMBIA	540	404	133,7
GANÁ	1.680	113	1.486,7
MARROCOS	1.531	355	431,3
GUINÉ BISSAU	686	139	493,5
PAQUISTÃO	2.074	157	1.321,0
ÍNDIA	592	624	94,9
Outros Países	17.490	13.179	132,7

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal - STI-MAR, 2020.

Nota: Devido a problemas na base, até 2015 os dados se referem à nacionalidade do solicitante de reconhecimento da condição de refugiado. A partir de 2016 foi considerado o país de nascimento.

No que se refere às solicitações de refúgio deferidas pelo CONARE entre 2011 e 2020, nacionais venezuelanos ocupam o primeiro lugar em número de reconhecimento da condição de refugiado (46.412), seguidos de sírios e congoleses.

⁷ Fonte: Oliveira (2021b, p. 63).

Tabela 3: Número de refugiados reconhecidos por sexo e razão de sexo, segundo principais países de nacionalidade ou de residência habitual – Brasil (2011 – 2020)⁸

Principais países	TOTAL		
	Homens	Mulheres	Razão de sexo
TOTAL	31859	21376	149,0
VENEZUELA	26664	19748	135,0
SÍRIA	2554	662	385,8
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	577	405	142,5
LÍBANO	333	40	832,5
PAQUISTÃO	269	29	927,6
ESTADO DA PALESTINA	215	56	383,9
COLÔMBIA	143	66	216,7
CUBA	140	65	215,4
MALI	134	10	1340,0
NIGÉRIA	90	16	562,5
AFEGANISTÃO	78	18	433,3
IRAQUE	71	17	417,6
REPÚBLICA DA GUINÉ	62	11	563,6
CAMARÕES	47	21	223,8
MAURITÂNIA	44	0	-
TOGO	41	9	455,6
EGITO	38	9	422,2
ANGOLA	36	37	97,3
SUDÃO	29	7	414,3
IRÃ	22	15	146,7
OUTROS	272	135	201,5

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, 2020.
Nota: Exclusivo solicitantes sem declaração de sexo.

Considerando os objetivos do estudo de caso, importa notar que **foi a partir de 2010, no contexto da migração haitiana ao Brasil, que se observa uma consolidação de medidas institucionais para facilitar a regularização migratória de grupos específicos de nacionais.** Em 2012, em função do reconhecimento do Estado brasileiro da situação de “grave crise humanitária” decorrente de desastre ambiental no Haiti (terremoto), o governo federal concedeu a migrantes haitianos acesso facilitado à autorização de residência (concessão conhecida como “visto humanitário”). Essa medida

⁸ Fonte: Oliveira (2021b, p. 64).

de facilitação da regularização migratória de nacionais do Haiti foi formulada com base na ideia de *acolhida humanitária*, inicialmente através de resolução normativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e renovada a cada dois anos, processo que se seguiu até 2017, quando foi editada e regulamentada a nova Lei de Migração⁹.

A resposta institucional e o tratamento especial dispensado à migração haitiana por parte do governo brasileiro devem ser compreendidos considerando um fator conjuntural importante. Na época, as Forças Armadas do Brasil lideravam a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah), intervenção militar-humanitária que perdurou de abril de 2004 até outubro de 2017. Esse fator deve ser considerado para compreender a decisão do governo brasileiro de estabelecer medidas específicas para facilitar a regularização de pessoas haitianas; uma espécie de contrapartida em relação à atuação militar no âmbito da Minustah.

Por último, destaca-se também que **foi no contexto da migração haitiana que reemergiram iniciativas voltadas à interiorização e inserção laboral de migrantes transnacionais no Brasil, realizadas ainda de forma improvisada e pouco organizada**. Tais iniciativas promoveram o deslocamento de migrantes haitianos de municípios da região norte para as regiões sul e sudeste do país, que foram atraídos por empresários interessados na contratação dessa mão-de-obra em setores da indústria têxtil, construção civil, limpeza, olaria, curtumes e frigoríficos.

⁹ Trata-se da Resolução Normativa 97/2012 do CNIg, que dispõe sobre a concessão de visto permanente a nacionais do Haiti (BRASIL, 2012). No entanto, nos últimos anos, haitianos passaram a solicitar o reconhecimento da condição de refugiado como estratégia de regularização no país. Para uma análise mais detida dos números de migrantes e refugiados na última década no Brasil, ver Oliveira (2021a). Já para uma análise detalhada sobre as pressões que redundaram na aprovação da nova legislação migratória brasileira, ver Oliveira e Sampaio (2020).

3.2. Legislação e políticas migratórias no Brasil (1980-2018)

O *Estatuto do Estrangeiro* (BRASIL, 1980) foi a legislação migratória vigente no Brasil até o final de 2017, ano de intensificação do fluxo migratório venezuelano no país. Criada em 1980 sob o regime militar (1964-1985) e pautada na *Doutrina de Segurança Nacional*, a lei orientava-se a proteger os interesses nacionais de uma possível “ameaça estrangeira”, guardando uma perspectiva dos migrantes transnacionais como potenciais inimigos e como problema referido à Soberania e à Segurança Nacional.

Com o processo de redemocratização, a promulgação da nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a conformação de novas dinâmicas migratórias no Brasil, o *Estatuto do Estrangeiro* foi se tornando cada vez mais obsoleto, exigindo alterações e adaptações. Diversas medidas foram implementadas por meio do estabelecimento de normas infralegais, principalmente através de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), ou através de portarias interministeriais dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores a partir de 2017.

No período que abrange a década de 1990 até 2017, ano de entrada em vigência da nova Lei de Migração, tais medidas constituíram a principal forma como o governo brasileiro buscou gerir a questão migratória e responder a situações e casos concretos não contemplados pela lei então em vigor, num esforço de adequação à Constituição de 1988 e às normativas internacionais de direitos humanos assinadas e ratificadas pelo Brasil.

Foi buscando essa adequação que o Brasil criou um dispositivo legal próprio (Lei nº 9.474 de 1997), que estabeleceu e regulamentou o estatuto do Refúgio no Brasil (BRASIL, 1997). A definição de refugiado contida na referida Lei insere-se nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados ao contemplar em sua definição tanto as motivações clássicas de refúgio (oriundas da Convenção de Genebra de 1951¹⁰) quanto aquelas ampliadas

¹⁰ Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951.

pela Declaração de Cartagena de 1984, um dos referenciais regionais relevantes para a temática. Além dessa definição ampliada, a Lei nacional para refugiados de 1997 instituiu, no âmbito do Ministério da Justiça, um órgão colegiado de deliberação coletiva para analisar e julgar os pedidos de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), aqui já mencionado.

A estrutura do CONARE é composta por representantes dos Ministérios da Justiça (que preside o Comitê), das Relações Exteriores, do Trabalho e Previdência, da Saúde e da Educação, assim como por representantes da Polícia Federal, da sociedade civil e do ACNUR, este último sem direito a voto, embora a agência possa solicitar adiamento ou adiantamento da análise dos pedidos. Além disso, como destacam Junger et. al. (2022), a Procuradoria-Geral da República e a Defensoria Pública da União também figuram como observadores no Comitê, estabelecendo uma estrutura de gestão pública tripartite, que reúne os principais atores envolvidos na temática do refúgio e da migração no país: sociedade civil, organizações internacionais e órgãos estatais. Trata-se de uma prática de governança que começou a ser discutida no Brasil no final da década de 1970.

Cabe frisar que a presença do ACNUR no Brasil remonta ao ano de 1982, momento em que a organização instalou um escritório no Rio de Janeiro com a missão de apoiar refugiados das ditaduras do Cone Sul da América Latina que se encontravam no Brasil (argentinos, chilenos, uruguaios)¹¹. Em função da decisão do governo brasileiro de manter a reserva geográfica para a concessão do direito ao asilo político, nesse período, as ações do ACNUR se centraram na realização de trâmites para o reassentamento de refugiados latino-americanos em países da Europa e da América do Norte, além de funcionar, junto com a Cáritas Arquidiocesana, como ponto de apoio para recepção, acolhida e assistência humanitária desses exilados no país¹². Durante a década de 1980 até a aprovação da Lei de Refúgio,

¹¹ Para um histórico detalhado a respeito da presença e da atuação do ACNUR no Brasil, com foco na resposta ao fluxo migratório venezuelano, ver: ACNUR (2022).

¹² A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, definiu como refugiado todo indivíduo de origem europeia perseguido por conta dos eventos ocorridos com anterioridade a 10 de janeiro de 1951. Com o intuito de rever esta cláusula eurocêntrica, em 1967, em uma nova Convenção, foram retiradas a restrição geográfica e temporal. Ainda que o Brasil tenha aderido ao Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, o governo militar optou por manter a “reserva geográfica”, impedindo a concessão do direito ao asilo a refugiados latino-americanos.

em 1997, a Cáritas também desempenhou importante papel em prol da extensão do reconhecimento do direito ao estatuto do refúgio a nacionais de países latino-americanos, amparando inclusive aqueles que não haviam obtido reconhecimento oficial da condição de refugiado pelo ACNUR no Brasil (SANJURJO, 2007).

Em 2002, pouco depois da aprovação da Lei de Refúgio e com a intensificação no Brasil de fluxos migratórios oriundos de países limítrofes, foi firmado o *Acordo de Residência dos Países Membros e Associados ao Mercosul* (Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai), cuja promulgação se deu por decreto presidencial em 2009¹³. Tal medida visou facilitar a tramitação de autorização de residência e a regularização migratória de nacionais de países membros e associados do Mercosul.

Além da Lei de Refúgio e do Acordo de Residência do Mercosul, até 2018 outros instrumentos foram criados para facilitar a regularização migratória. Dentre eles, destacam-se aqueles referentes à reunificação familiar¹⁴, a trabalhadores em atividades marítimas, à transferência de tecnologia/assistência técnica, a vistos estudiantis¹⁵, à acolhida humanitária de nacionais haitianos (já mencionada) e outras situações especiais definidas pelo CNig (IPEA, 2021; OBMigra, 2019), incluindo medidas referentes à migração venezuelana, como analisado adiante.

O estabelecimento desse conjunto de instrumentos e normas infralegais em matéria migratória por parte do governo federal caracterizou, de modo geral, a governança migratória no Brasil desde o processo de redemocratização do país, sendo implementado para dar forma a uma prática de gestão pública mais consonante ao marco constitucional e às normas internacionais de direitos humanos.

¹³ Decreto no 6.975, de 7 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009).

¹⁴ Portaria Interministerial No. 12, de 13 de junho de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25601924/do1-2018-06-14-portaria-interministerial-n-12-de-13-de-junho-de-2018-25601731. Acesso em: 29 ago. 2022.

¹⁵ Portaria Interministerial No. 7, de 13 de março de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6637532/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-7-de-13-de-marco-de-2018-6637528. Acesso em: 29 ago. 2022.

Não obstante essa série de medidas, a sociedade civil organizada continuou a demandar a aprovação de uma nova legislação migratória a fim de assegurar a inscrição estatal da pessoa migrante como sujeito de direitos, exigindo a revogação do *Estatuto do Estrangeiro* junto ao seu paradigma de perspectivar o migrante como ameaça e questão de Segurança Nacional. Resultante, portanto, de um esforço conjunto de uma série de organizações e atores engajados na temática migratória, em maio de 2017 a nova Lei de Migração foi aprovada pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2017a), entrando em vigor por meio de decreto em novembro do mesmo ano (BRASIL, 2017b).

Para além do enquadramento normativo e legal que orientou a política migratória desde o restabelecimento do regime democrático até a aprovação da nova Lei de Migração em 2017, conforme exposto até aqui, pode-se afirmar que, nesse período, **a governança migratória no Brasil também foi caracterizada por um baixo engajamento na formulação de políticas públicas específicas a migrantes transnacionais.** De modo geral, a questão migratória foi comumente tratada como temática não prioritária e de pouca relevância no âmbito da gestão e debates públicos. Considerando que até 2010 a tendência foi de destinação e concentração de imigrantes em capitais e regiões metropolitanas das regiões sul e sudeste do Brasil – que contam com melhor estrutura de equipamentos e serviços públicos (de saúde, educação e assistência social) –, pessoas migrantes têm sido atendidas e absorvidas, ainda que de forma parcial e insuficiente, pelos serviços ali já disponíveis ou, mais recentemente, por serviços criados para

atender esse público específico.

Foi buscando suprir tal lacuna que, **ao longo das últimas décadas, organizações da sociedade civil – ONGs, entidades religiosas, associações de migrantes, universidades, organizações internacionais – foram se constituindo como atores chave da governança migratória no Brasil, participando não apenas do aprimoramento da legislação migratória, mas especialmente ofertando serviços de atendimento especializado a pessoas migrantes.** A oferta desses serviços tem sido comumente viabilizada por meio de convênios e parcerias pontuais estabelecidos entre essas organizações e governos municipais e estaduais. Dentre as ações relevantes desenvolvidas por esses atores, podem ser citadas:

1. Assessoramento e encaminhamento jurídico para fins de documentação e regularização;
2. Atendimento assistencial para prover alimentação e abrigo a migrantes em situação de vulnerabilidade social;
3. Orientação e encaminhamento à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência;
4. Apoio na inserção laboral e econômica de pessoas migrantes.

Concomitante a esse processo, em meados da década de 2000, no âmbito da gestão federal, ganharam corpo mobilizações e discussões em prol da criação de políticas públicas específicas a essa população, com destaque às propostas de criação de *centros de referência de atendimento especializado a imigrantes*. No bojo dessas discussões, a gestão federal realizou em 2014 a *1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR)* para debater políticas migratórias e construir o *Plano Nacional sobre Migração e Refúgio*, evento precedido por conferências regionais preparatórias, que contaram com a participação de diversos atores da sociedade civil interessados no tema, visando a elaboração e o encaminhamento de propostas¹⁶.

¹⁶ A COMIGRAR foi coordenada pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Justiça/ Departamento de Estrangeiros (DEES), em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério das Relações Exteriores, e com o apoio das agências das Nações Unidas ACNUR, UNODC, OIT e PNUD, bem como da OIM (que ainda não era parte da ONU).

Nesse contexto, também foi criado, em 2014, o *Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes* (CRAI ORIANA JARA), um serviço público de atenção especializada a migrantes ofertado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo. A implementação do CRAI foi um desdobramento da *1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes* de São Paulo, realizada no ano anterior para a proposição da *Política Municipal para a População Imigrante* (PMPI), positivada na forma de Lei em 2016 (Lei Municipal nº 16.478) junto à criação do *Conselho Municipal de Imigrantes* (CMI), um órgão de composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil.

Data da mesma época a criação do *Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas* do Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS), implementado pelo governo estadual em 2012, visando criar uma instância de participação na formulação de políticas públicas para migrantes e refugiados no estado. Além disso, como já mencionado, a partir de 2012 foram desenvolvidas algumas ações para promover a interiorização e a inserção laboral de migrantes haitianos que se encontravam em municípios da região norte do país. Importa notar, contudo, que tais medidas consistiram em iniciativas pontuais que dependeram do interesse político de atores e gestores públicos (federais, estaduais ou municipais) para a sua criação, implementação e continuidade.

Para fechar esse breve panorama, vale ressaltar o papel e a participação de organismos internacionais na governança migratória no Brasil, que também se intensificou ao longo da primeira década do século XXI. Além da presença do ACNUR e da Cáritas no Brasil desde a década de 1980, como já discutido, outras organizações internacionais passaram a atuar em parceria com o governo federal. Destaca-se, por exemplo, os acordos de cooperação técnica firmados, em meados dos anos 2000, entre: 1) o Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça, o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); e 2) o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A atuação desses organismos incidiu, particularmente, na introdução da temática do *tráfico de pessoas* e do *contrabando de migrantes* no âmbito das políticas e dos debates públicos sobre migração no Brasil, cujo efeito controverso foi produzir uma nova forma de associação entre migração e segurança, em consonância com políticas globais que aproximam migração indocumentada a temas da área criminal, como tráfico de drogas, crime organizado e terrorismo internacional, criando tensões entre medidas de proteção aos direitos humanos, por um lado, e processos de securitização das migrações e das fronteiras, por outro (DIAS, 2014, DOMENECH E DIAS, 2020; FELDMAN-BIANCO, 2018).

Por fim, menciona-se a presença da Organização Internacional para as Migrações (OIM), organismo com participação cada vez mais destacada na governança migratória no Brasil, que firmou o Acordo de Sede com o governo brasileiro em 2010 e cujo escritório em Brasília foi aberto em 2016. Tanto a OIM quanto o ACNUR têm desempenhado papéis chave na gestão do fluxo migratório venezuelano e, sobretudo, na *Operação Acolhida*, como analisado a seguir, na segunda parte do relatório.



4. Parte II: A operação acolhida



4. 1. Migração venezuelana no Brasil (2016-2022)

O ano de 2016 marca a emergência dos debates públicos sobre a migração venezuelana no Brasil. Até então, esse fluxo migratório foi pouco notado, embora tenha havido um aumento da migração venezuelana entre 2014 e 2015, contingente conformado, em sua maioria, por profissionais de camadas médias e cuja entrada no país se deu principalmente via aeroportos de grandes cidades da região sudeste. **É a partir de 2016 que se observa um incremento anual expressivo do fluxo migratório venezuelano, constituído por pessoas em situação de vulnerabilidade social que ingressam por via terrestre pela fronteira norte, estado de Roraima, tendo como principais destinos os municípios de Pacaraima e Boa Vista.**

Essa dinâmica segue a tendência mais geral da migração venezuelana a outros países limítrofes, conforme relatório elaborado para o *Freedom House* (PAEZ e VIVAS, 2017):

1. Entre 2000 e 2012, a emigração venezuelana é constituída principalmente por profissionais liberais, empresários e estudantes que, motivados pela insegurança, pela instabilidade política e pela degradação social generalizada, buscam novas oportunidades em países do Norte Global, como Estados Unidos, Espanha, Itália e Portugal;
2. Entre 2012 e 2015, em função da crise econômica e do início da situação de escassez de alimentos e suprimentos básicos, conforma-se um movimento migratório de pessoas pertencentes a camadas médias e baixas que, além de Estados Unidos e países Europa, tem como destino

Colômbia, Panamá e República Dominicana;

3. A partir de 2015, constitui-se o que tem sido designado como uma *migração de crise*¹⁷, que alcança um leque mais amplo de países, como Equador, Chile, Peru, Brasil e Ilhas do Caribe, em um contexto de agravamento da violência e da crise econômica e de abastecimento na Venezuela.

Corroborando essa análise da tendência geral da emigração venezuelana na última década, **a presença de pessoas venezuelanas no município de Boa Vista, sobretudo de indígenas Warao vivendo em situação de rua, começa a ser notada em 2016, chamando a atenção da população e autoridades locais e dos veículos de imprensa.** Além da situação dos migrantes em Boa Vista, são reportadas cenas de famílias e grupos de pessoas de diversas idades caminhando pela Rodovia BR-174. Trata-se de migrantes que percorrem, a pé, o trajeto de 213 Km que liga o município fronteiro de Pacaraima à capital Boa Vista. Jornais de circulação nacional também passam a noticiar o aumento de uma migração pendular: um fluxo crescente de pessoas venezuelanas que, em meio à crise de abastecimento na Venezuela, se dirige ao município fronteiro de Pacaraima para comprar alimentos, mantimentos e outros itens básicos no Brasil e depois retornar ao país de origem.¹⁸

¹⁷ Diversos autores têm optado pelo termo descritivo *migração de crise* para se referir a fluxos migratórios associados a crises humanitárias, caracterizados como deslocamentos desencadeados por eventos ou situações nas quais existe extensa ameaça à vida, à segurança, à saúde ou à subsistência da pessoa, situações que se sobrepõem a fatores estruturais de longa duração (desigualdades sociais, degradação ambiental). Para um exemplo dessa abordagem, ver: Martin et. al. (2013; 2014).

¹⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/07/1794186-venezuelanos-inundam-cidade-em-roraima-para-comprar-comida.shtml?origin=folha> Acesso em: 19 out. 2021.

Essa percepção inicial da presença do fluxo migratório venezuelano em Roraima encontra correspondência com um incremento anual estatisticamente relevante, a partir de 2016, do número de registros de residência por parte de nacionais venezuelanos no Brasil:

REGISTRO DE RESIDÊNCIA PARA NACIONAIS VENEZUELANOS NO SISMIGRA (2010-2019)¹⁹			
Imigrantes Residentes / Ano	Nacionais venezuelanos	Total (Todas as nacionalidades)	Porcentagem de nacionais venezuelanos em relação aos imigrantes residentes no Brasil
2010	197	17.188	1,14%
2011	220	25.950	0,84%
2012	263	34.409	0,76%
2013	383	64.061	0,59%
2014	701	75.412	0,92%
2015	1.291	73.328	1,76%
2016	3.943	70.363	5,60%
2017	15.326	74.552	20,55%
2018	49.267	108.049	45,59%
2019	70.653	117.037	60,36%

Essa mesma tendência é observada em relação às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por nacionais venezuelanos, nas quais verifica-se um crescimento expressivo do número de pedidos registrados junto ao CONARE a partir de 2016:

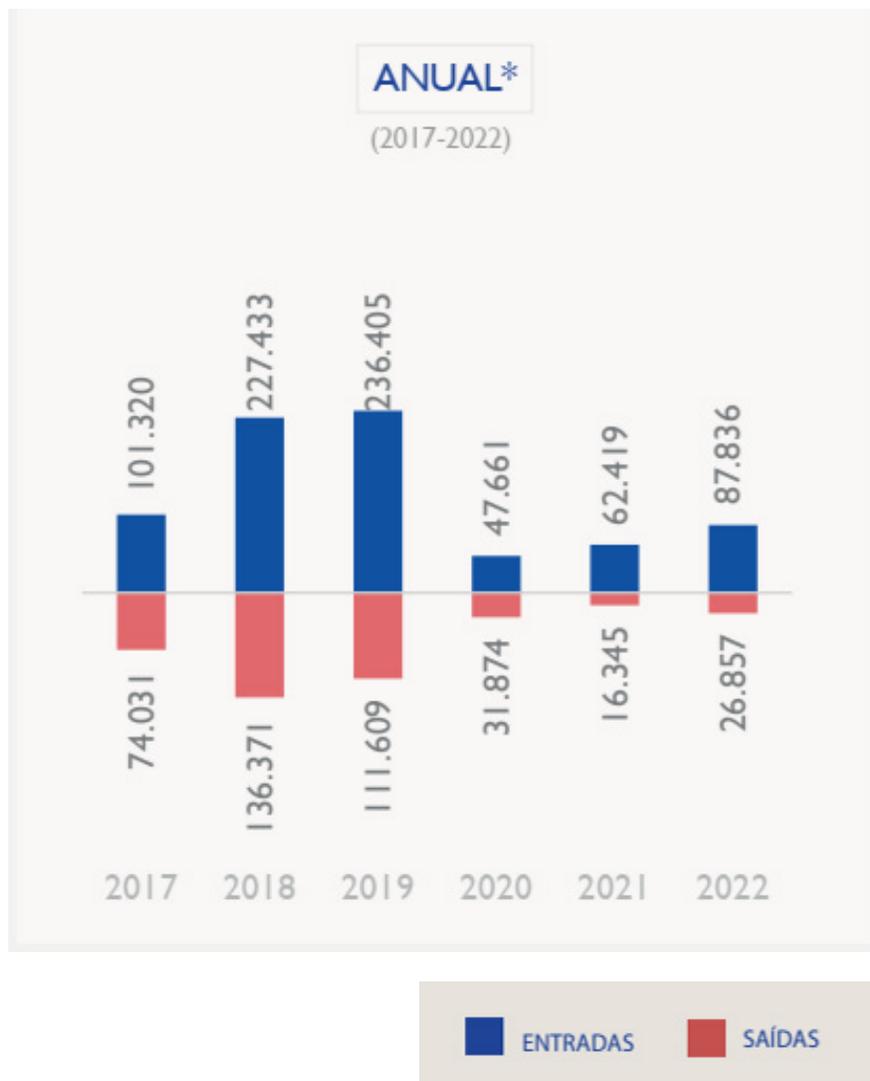
¹⁹ Fonte: Dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), com adaptações.

SOLICITAÇÕES DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFÚGIO POR NACIONAIS VENEZUELANOS (2010-2020) ²⁰	
ANO	Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por nacionais venezuelanos
2010	4
2011	4
2012	1
2013	43
2014	201
2015	822
2016	3.375
2017	17.865
2018	61.681
2019	53.713
2020	17.385

Já quando observada a dinâmica de movimentação de entradas e saídas pela fronteira norte, estado de Roraima, nota-se a intensificação da migração venezuelana nos anos seguintes. Os anos de 2018 e 2019 foram aqueles que registraram maior volume de entrada de pessoas venezuelanas no território brasileiro pelo município de Pacaraima:

²⁰ Fonte: Ministério da Justiça (2017, 2018, 2020, 2021), com adaptações.

Entradas e Saídas de Venezuelanos no Brasil – Controle Migratório²¹



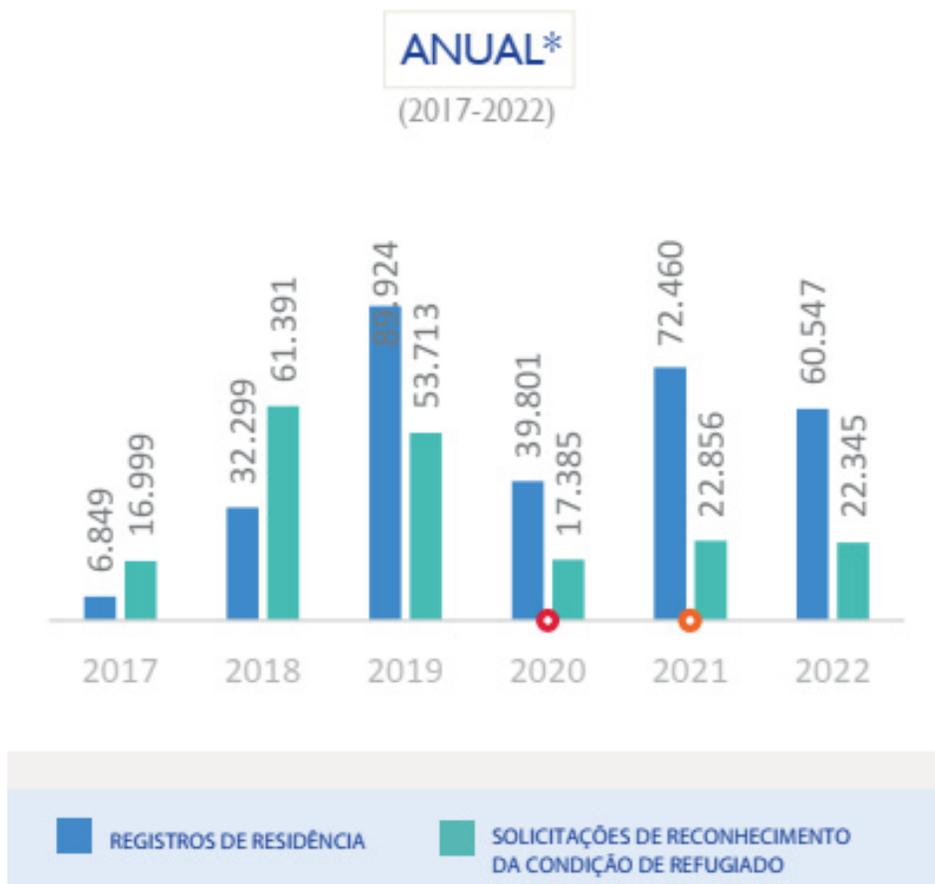
²¹ Dados elaborados pelo OBMigra a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego Internacional (STI) – Jan/2017 a Jul/2022. Fonte: Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Jan/2017– Jul/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul2022-v4.pdf/view>. Acesso em: 09 set. 2022.

Como bem destacam Jarochinski-Silva e Albuquerque (2021), **a partir de 2015, a mobilidade fronteira nos limites entre Venezuela e Brasil se intensificou em proporção até então inédita.** Em geral, notava-se um equilíbrio entre movimentos de entrada e saída nessa fronteira e, por vezes, um saldo até maior de brasileiros deslocando-se em direção à Venezuela. Revertendo essa tendência histórica, desde 2015, houve um crescimento contínuo do ingresso de venezuelanos por Pacaraima, tendência interrompida em 2020.

A queda acentuada do número de registros de entrada de nacionais venezuelanos em Pacaraima em 2020 e 2021 está associada ao contexto de fechamento das fronteiras terrestres e de restrição da entrada de pessoas venezuelanas no Brasil, determinadas (via emissão de portarias e decretos) em função do estado de emergência nacional em saúde pela pandemia de Covid-19. Nesse contexto, a fronteira com a Venezuela foi a primeira a ser fechada, ao mesmo tempo em que seguidas emissões de portarias dificultaram, em especial, o ingresso de pessoas venezuelanas, ampliando a situação de irregularidade migratória, conforme tratado mais adiante²². Importa notar, contudo, que o fluxo migratório venezuelano não cessou nesse período, como pode ser aferido pelo número de solicitações de residência e de refúgio registrados em 2021 e 2022.

²² Destaca-se a Portaria nº 120, de 18 de março de 2020, que determinou a restrição temporária de entrada no país de pessoas oriundas da Venezuela por recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Ver: BRASIL (2020).

Total de registros de residência e solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por pessoas venezuelanas no Brasil²³



²³ Dados elaborados pelo OBMigra a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego Internacional (STI) e Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) – Jan/2017 a Jul/2022. Fonte: Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Janeiro 2017 – Julho 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul2022-v4.pdf/view>. Acesso em: 09 set. 2022.

Conforme gráfico anterior e segundo dados da Polícia Federal (PF), entre janeiro de 2017 e julho de 2022, 184.594 pessoas venezuelanas receberam autorização de residência no Brasil (somadas 112.260 autorizações de residência temporária e 72.334 autorizações por tempo indeterminado²⁴) e, de acordo com dados do CONARE, outras 93.997 haviam solicitado pedido de refúgio, além de 51.538 pessoas que receberam o reconhecimento da condição de refugiado²⁵.

Por fim, cabe destacar a entrada de mais de 763 mil pessoas venezuelanas em território brasileiro no período que abrange janeiro de 2017 a julho de 2022, contingente cujo perfil é conformado por 53% homens e 47% mulheres, em sua maioria (79% do total), adultos com idades entre 18 e 59 anos²⁶.

²⁴ Dados elaborados pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) – Jan/2017 a Jul/2022. Fonte: Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Janeiro 2017 – Julho 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>. Acesso em: 09 set. 2022.

²⁵ Dados elaborados pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Sistema de Tráfego Internacional e CONARE – Jan/2017 a Jul/2022. Fonte: Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Janeiro 2017 – Julho 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>. Acesso em: 09 set. 2022.

²⁶ Fonte: Informes do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Jan/2017 a Jun/2022 (volumes 4 e 5). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>; https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Subcomit%C3%AA_federal/publica%C3%A7%C3%B5es/informe-migracao-venezuelana-jan2017-fev2022-v5.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

PERFIL POPULACIONAL DAS ENTRADAS

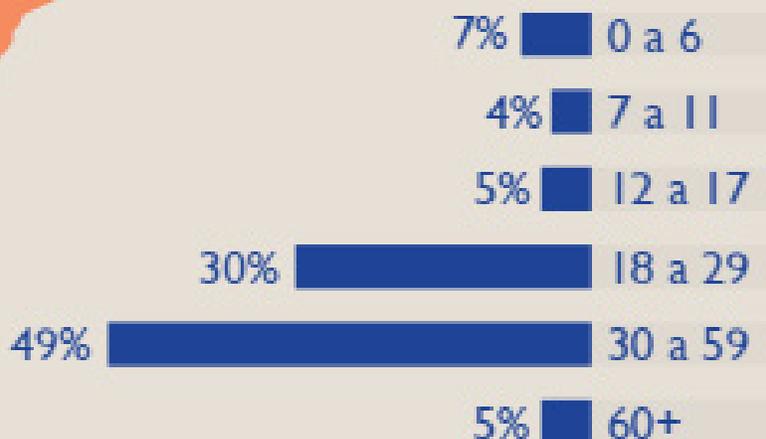
Sexo e faixas etárias



53%
HOMENS



47%
MULHERES



Os principais pontos de ingresso desse fluxo em território brasileiro foram o município de Pacaraima (fronteira com a Venezuela), por via terrestre, e os aeroportos de Manaus e de São Paulo (Guarulhos), por via aérea. Considerando o saldo de movimentações, **das mais de 763 mil pessoas venezuelanas que ingressaram em território brasileiro nesse período, pouco menos da metade (365 mil, ou 45% do total) permaneceu no Brasil, enquanto outras 397 mil pessoas (ou 52% do total) saíram para outros países**, a maioria por via terrestre pela fronteira de Foz do Iguaçu (34%) ou pela fronteira de Pacaraima (18%), registrando-se ainda um pequeno número de nacionais venezuelanos que deixou o Brasil pelo aeroporto de Guarulhos, em São Paulo²⁷. Há ainda casos de pessoas venezuelanas que deixaram o território brasileiro pela fronteira de Pacaraima sem registrar a saída.



²⁷ Fonte: Informes do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Jan/2017 a Jun/2022 (volumes 4 e 5). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>; https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Subcomit%C3%AA_federal/publica%C3%A7%C3%B5es/informe-migracao-venezuelana-jan2017-fev2022-v5.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

Chama a atenção que, em tão curto intervalo de tempo (2016 a 2022), a migração venezuelana tenha passado a figurar como principal fluxo migratório transnacional no Brasil, seja considerando o número de imigrantes com registro de residência, seja de refugiados com status reconhecido pelo Estado brasileiro²⁸, ou ainda na forma de um contingente expressivo que tem o país como espaço de trânsito rumo a outros destinos.

Não à toa, foi precisamente no contexto de intensificação da migração venezuelana no estado de Roraima – quando cresce e se torna mais visível a presença de migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade social nos municípios de Pacaraima e Boa Vista – que surgiram as primeiras discussões sobre medidas a serem tomadas para responder institucionalmente ao fenômeno, cujo desdobramento foi a federalização da gestão desse fluxo migratório, em fevereiro de 2018, e a implementação da *Operação Acolhida*, a partir de março de 2018.

4.2. Antecedentes (2016 – 2018)

Sob a alegação de que a migração venezuelana estaria gerando pressão sobre os serviços públicos locais, em meados de 2016 o governo federal começa a ser demandado pelas autoridades do estado de Roraima e dos municípios de Pacaraima e Boa Vista a apoiar e contribuir na gestão da situação migratória, que progressivamente passa a ser definida por parte da opinião pública como *crise migratória*. Nessa conjuntura, são realizadas deportações de migrantes pela Polícia Federal (PF), que foram seguidas pela implementação de medidas tardias e simplificadas de regularização migratória.

²⁸ Ver tabelas nas páginas 24, 25 e 26.

Em dezembro de 2015, uma Operação conjunta da PF com a Guarda Civil Municipal de Boa Vista recolheu 68 indígenas Warao em situação de rua e de vulnerabilidade social, entre adultos e crianças. Em função de seu status migratório irregular, esses migrantes foram deportados sumariamente para a Venezuela. Relato jornalístico informou se tratar da “terceira operação articulada entre os órgãos com o objetivo de fiscalizar e diminuir a presença de venezuelanos sem visto de permanência em Boa Vista” e que “os indígenas se concentravam em semáforos para pedir dinheiro a motoristas e dormiam em feiras e locais públicos da Capital”²⁹.

Em janeiro de 2016 foi noticiada outra deportação coletiva, de 33 pessoas em situação migratória irregular. Na ocasião, manchetes de jornais endossaram a **criminalização da migração venezuelana**, destacando o seu caráter “ilegal” ao descrevê-la como “entrada e permanência *ilegal*” no país³⁰. Meses depois, em abril de 2016, seriam deportadas mais 60 pessoas venezuelanas e a imprensa divulgou contato da PF para que a população local pudesse “denunciar estrangeiros que estejam em situações ilícitas no estado de Roraima”³¹. Em setembro do mesmo ano, cerca de 200 migrantes venezuelanos foram submetidos à deportação coletiva pela PF em Pacaraima³². Relatos do período dão conta de que teria se tornado uma prática comum a PF ser notificada pela guarda municipal sobre a presença de pessoas venezuelanas para fins de deportação (Ruseishvili et. al., 2018). Entre janeiro e novembro de 2016, a PF estimou em 445 o número de deportações de pessoas venezuelanas, quase 400 a mais em relação ao ano anterior (2015), quando 54 pessoas haviam sido deportadas³³.

29 Disponível em: <https://folhaby.com.br/noticia/Indigenas-venezuelanos-sao-deportados/12463> Acesso em: 8 jul. 2021.

30 Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/01/pf-deporta-33-imigrantes-por-entrada-epermanencia-ilegal-em-roraima.html> Acesso em: 8 jul. 2021.

31 Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/04/pf-deporta-mais-60-venezuelanos-por-entrada-epermanencia-ilegal-em-rr.html> Consulta: 8 jul. 2021. Ver também Ruseishvili et. al. (2018).

32 Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/09/pf-deporta-200-venezuelanos-por-entrada-epermanencia-ilegal-em-rr.html> Consulta: 8 jul. 2021.

33 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834629-deportacoes-de-venezuelanos-nafronteira-com-roraima-crescem-824.shtml> Consulta: 8 jul. 2021.

Nesse interim, **membros da Defensoria Pública da União (DPU) junto a organizações da sociedade civil iniciaram um trabalho de mobilização e atuação conjunta em prol do resguardo dos direitos de migrantes da Venezuela.** Como resultado, em dezembro de 2016, a Justiça Federal suspendeu a deportação de 450 pessoas venezuelanas (dentre as quais, 180 crianças) após *habeas corpus* coletivo impetrado pela DPU, que alegou a ilegalidade do procedimento tendo em vista tratados internacionais referentes a deportações sumárias e coletivas³⁴.

Concomitantemente, em 6 de dezembro de 2016, o governo do estado de Roraima publicou Decreto (Nº 22.199-E), declarando *Emergência em Saúde de Pública de Importância Nacional* 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”³⁵. A declaração de estado de emergência ocorreu não apenas em um contexto de responsabilização da migração venezuelana pela *crise*, mas também de baixa capacidade institucional dos governos locais na gestão migratória, de manipulação de dados oficiais e de crescente xenofobia contra migrantes.

Nota-se assim como, **nesse primeiro momento, a governança migratória do fluxo venezuelano foi marcada por uma postura inerte das gestões municipais e estadual de Roraima, ao passo que as ações do Executivo federal, por meio de operações da PF, se caracterizaram tanto pela ausência de políticas humanitárias e de acesso à regularização migratória quanto pela devolução dessas pessoas**, desconsiderando o direito ao devido processo legal, garantido mesmo sob a égide do *Estatuto do Estrangeiro* (1980).

Além disso, não obstante o incremento do fluxo migratório venezuelano em 2016 e a análise de organismos internacionais sobre a situação de crise agravada na Venezuela, o governo brasileiro optou em não considerar o estatuto do refúgio como uma alternativa adequada a nacionais venezuelanos.

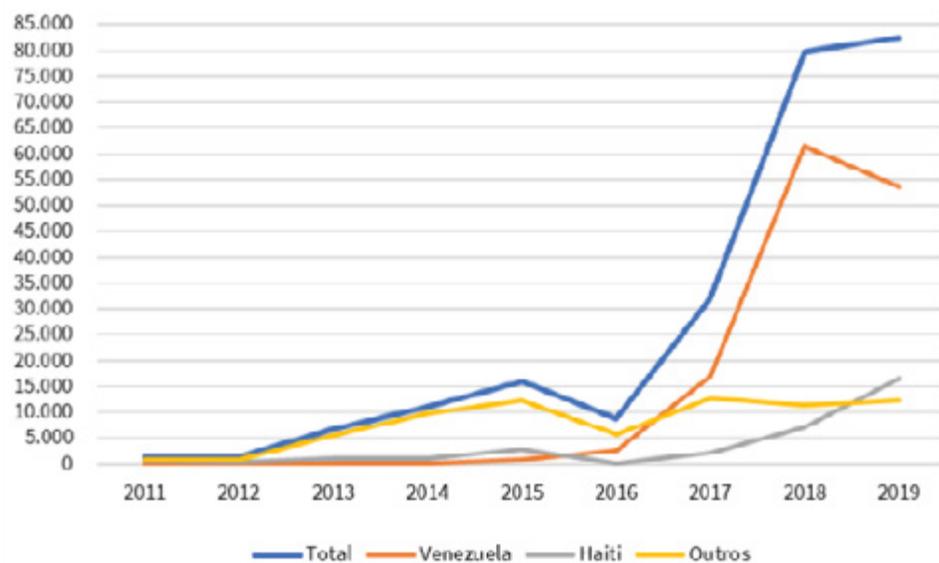
³⁴ Disponível em: <https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/534931055/dpu-apresenta-atuacoes-e-avancos-na-tematicamigratoria-em-audiencia-publica> Acesso em: 8 jul. 2021.

³⁵ Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/12/doi-20161206.pdf. Consulta em: 19 ago. 2022.

Ainda assim, os anos de 2016 e 2017 registraram um aumento expressivo no número de pessoas venezuelanas que entraram com solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, figurando como a nacionalidade com maior volume de solicitações nesse período no Brasil.

Em 2017, segundo dados do CONARE, de um total de cerca de 34 mil solicitações de reconhecimento de refúgio protocoladas junto ao órgão, aproximadamente 18 mil delas correspondiam a pedidos de pessoas venezuelanas. Em 2018, somente no período entre janeiro e agosto, o número de pedidos de refúgio de nacionais venezuelanos (37.607) já superava o total do ano anterior.

Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (2011-2019)³⁶



³⁶ Elaborado pelo OBMigra, a partir de dados da Polícia Federal, Solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado. Fonte: Silva et. al. (2020).

Em resposta às demandas da DPU e da sociedade civil por ações visando facilitar o acesso à regularização de migrantes que já se encontravam em Roraima, **em março de 2017, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) publicou a Resolução Normativa Nº 126, flexibilizando as regras e permitindo a regularização de pessoas venezuelanas por meio de regulamentação semelhante ao Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**³⁷. A Resolução estendeu a autorização de residência temporária a nacionais de países fronteiriços, muitos dos quais, embora figurassem como membros do Bloco, não haviam internalizado o Acordo de Residência (caso da Venezuela), evidenciando como, do ponto de vista regional, a temática migratória ainda não pode ser regulada de forma satisfatória.

A extensão do Acordo de Residência do Mercosul para nacionais venezuelanos é um indicativo de que o governo federal reconheceu, já nesse período, a necessidade de uma resposta institucional ao fluxo migratório na região norte do país. Contudo, a criação desse instrumento mostrou-se insuficiente em função do alto valor das taxas cobradas para a tramitação do visto de residência, inviáveis para pessoas em situação de vulnerabilidade social agravada. Tal medida ainda reteve um viés restritivo por eximir o Estado brasileiro das obrigações decorrentes da condição migratória de refúgio.

Pouco depois, em junho de 2017, uma Ação Civil Pública (ACP) foi ajuizada pela DPU e pelo Ministério Público Federal (MPF) a esse respeito, requerendo a isenção da taxa para tramitação do visto de residência (ALVIM, 2018; Ruseishvili et. al., 2018)³⁸. Por meio de decisão liminar expedida em agosto de 2017 pela Justiça Federal de Roraima, foi concedido o direito de solicitação gratuita do visto mediante comprovação de condição de hipossuficiência econômica.

³⁷ Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017 (BRASIL, 2017c).

³⁸ Trata-se da Ação Civil Pública nº 1000432-51.2017.4.01.4200

Tendo isso em vista, nesse período, o MPF passou a oferecer orientação jurídica a migrantes para obtenção de isenção da taxa, que deixaria de ser exigida com a entrada em vigor da nova Lei de Migração, em 21 de novembro de 2017³⁹.

No que tange ao desenho da governança migratória do fluxo venezuelano no período compreendido entre 2016 e meados de 2017, ele se assemelha à resposta precedente do Estado brasileiro à migração haitiana, na qual a ação do Estado “*se resume ao controle e aos mecanismos de regularização migratória, enquanto o acolhimento (incluindo aqui a moradia, a alimentação e a inclusão no mercado de trabalho) é uma atribuição das organizações da sociedade civil*” (Ruseishvili et. al., 2018, p. 62). No caso venezuelano, também coube à sociedade civil assumir o papel da assistência humanitária, ainda não coordenada, no fornecimento de alimentos e abrigo temporário a migrantes em situação de vulnerabilidade.

De acordo com relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), **as primeiras ações de acolhimento de pessoas imigrantes e refugiadas provenientes da Venezuela foram realizadas por entidades religiosas e instituições da sociedade civil que já atuavam junto a população em situação de vulnerabilidade social em Roraima.**

³⁹ A norma foi regulamentada por meio da Portaria No. 218 do MJSP, de 27 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre o procedimento de avaliação da condição de hipossuficiência econômica para fins de isenção de taxas para obtenção de documentos de regularização migratória e de pagamento de multas. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4714118/do1-2018-02-28-portaria-n-218-de-27-de-fevereiro-de-2018-4714114. Acesso em: 29 ago. 2022.

Em 2015, por exemplo, ações foram realizadas pelo Sindicato da Construção Civil (Sintracom) em parceria com o Centro de Migrações e Direitos Humanos (CMDH) e Pastorais Sociais da Arquidiocese de Roraima (acolhimento de migrantes em suas sedes), bem como por organizações religiosas de orientação protestante e católica (campanhas de arrecadação de alimentos), todas ações coordenadas, em grande medida, pela Irmã Telma Lage, que se tornou uma das principais lideranças no processo de acolhida de migrantes venezuelanos em Roraima⁴⁰.

No ano seguinte (2016), a CMDH realizou distribuição de cestas básicas e assessoria jurídica para regularização migratória, a Igreja Evangélica Assembleia de Deus enviou remessas de alimentos para Puerto Ordaz e outros municípios venezuelanos, grupos informais e espontâneos de voluntários doaram alimentos para migrantes em situação de rua e a Fraternidade – Federação Humanitária Internacional (FFHI) assumiu a gestão do primeiro abrigo da cidade, estruturado em dezembro de 2016 pelo governo estadual no bairro de Pintolândia (IPEA, 2021). No que se refere à ação de organismos internacionais, o ACNUR realizou suas primeiras missões exploratórias ao estado de Roraima em outubro de 2016, seguidas por outras em 2017, iniciando suas atividades antes das primeiras respostas do governo federal (ACNUR, 2022).

Entre o final de 2016 e início de 2017, também se observa um processo de engajamento parcial do governo federal visando oferecer uma resposta à situação migratória em Roraima. A pedido do governo do estado, servidores do Ministério da Saúde e do então Ministério de Desenvolvimento Social visitaram a capital Boa Vista no final de 2016, principalmente em função dos abrigos que surgiram.

⁴⁰ Falecida em 2021 aos 49 anos de idade, Irmã Telma Lage foi uma religiosa da Congregação das Missionárias de Nossa Senhora das Dores. A partir de 2013, ela teve importante atuação na Diocese de Roraima e, nos últimos anos, tornou-se coordenadora do Centro de Migrações e Direitos Humanos (CMDH) da Diocese de Roraima e uma das figuras mais exponents na defesa de pessoas migrantes no estado.

Como desdobramento da visita *in loco*, em meados de 2017, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), respaldada pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República, passou a apoiar órgãos estaduais e municipais (de Boa Vista e Pacaraima), inclusive por meio de repasse de recursos, na busca por soluções relacionadas à assistência social de pessoas venezuelanas em situação de vulnerabilidade social⁴¹.

É nesse período que começa a ser esboçada uma atuação mais positiva da Polícia Federal, através do Ministério da Justiça. Como primeira medida, conforme já mencionado, foi publicada em março de 2017 a Resolução Normativa N. 126 do CNIg, que estendeu o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul a nacionais de países fronteiriços. Essa alteração normativa foi resultante principalmente da atuação da sociedade civil e entidades interessadas, que entre janeiro e fevereiro de 2017 já haviam formulado, inclusive, um documento sobre o tema⁴². Também importante foi a atuação da DPU na propositura de ações judiciais (que então já se acumulavam em favor de pessoas venezuelanas no Brasil), bem como a articulação política conjunta entre a Casa Civil e o Ministério da Justiça, através do Departamento de Migrações (DEMIG), CONARE e CNIg.

⁴¹ Em visita à Roraima no final de dezembro de 2016, o então Ministro da Saúde, Ricardo Barros, anunciou o repasse de R\$ 3,7 milhões destinados à área da saúde para o atendimento a venezuelanos no estado, repasse que ocorreu de forma parcelada a partir de janeiro de 2017. O anúncio foi amplamente veiculado pela imprensa. Ver, por exemplo: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/ministro-da-saude-anuncia-recurso-de-r-37-mi-para-rr-cuidar-de-imigrantes.html>. Acesso em: 03 nov. 2022.

⁴² Para uma análise do processo de elaboração da Resolução Normativa N. 126 do CNIg, ver Jarochinski-Silva (2018).

Além dessa medida, foi avaliada a necessidade de ampliar o número de servidores da Polícia Federal em Roraima, tanto em Boa Vista quanto no posto de controle de fronteira em Pacaraima, para fins de processamento administrativo de documentação individual e familiar de migrantes⁴³.

Essas respostas constituíram as primeiras medidas institucionais do governo federal na gestão do fluxo migratório venezuelano, resultantes do estabelecimento, no início de 2017, de dois Grupos de Trabalho junto à Casa Civil da Presidência da República:

- O primeiro deles visou estabelecer uma articulação entre o Ministério do Trabalho (via CNIg), o Ministério da Justiça (via DEMIG) e o Ministério das Relações Exteriores, com foco na elaboração e implementação de medidas para coordenar e facilitar o processo de regularização e controle migratório;
- O segundo promoveu a articulação entre o Ministério da Cidadania, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, com o objetivo de elaborar um plano de ação e prestar apoio técnico a gestores estaduais e municipais em Roraima a fim de viabilizar a implementação de medidas e de políticas sociais dirigidas à assistência de migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

Em janeiro de 2017 foram realizados os primeiros repasses de recursos financeiros do governo federal ao estado de Roraima e aos municípios de Boa Vista e Pacaraima. Esses recursos foram direcionados aos setores de saúde, educação e assistência social. A verba também foi destinada à montagem de abrigos de emergência, processo que havia se iniciado em 2016 por meio da conformação de um Grupo de Trabalho estadual, que envolveu de maneira inédita a Defesa Civil de Roraima em ações de assistência e apoio

⁴³ O contingente de servidores no estado era bastante reduzido a época – tratava-se, até então, de região ausente do mapa dos principais fluxos migratórios transnacionais no Brasil –, de modo que a estrutura do órgão não acompanhou o aumento do fluxo migratório e da demanda por regularização e documentação, que se intensificou ao longo de 2017. Nesse período, formou-se uma grande concentração de pessoas venezuelanas na Praça Simon Bolívar, situada próxima à Superintendência da Polícia Federal e à Rodoviária de Boa Vista. Por conseguinte, a Superintendência da PF em Boa Vista passou a permitir a atuação de voluntários para auxiliar no preenchimento dos formulários para solicitação de refúgio, incluindo estudantes da Universidade Federal de Roraima (UFRR), colaboração que teve continuidade mesmo após a ampliação do efetivo da PF.

na área migratória, já que, até então, as normativas do órgão restringiam a sua atuação a situações de desastre ambiental. Nesse período, servidores de Brasília passaram a realizar visitas técnicas quinzenais à Roraima a fim de acompanhar a aplicação dos recursos e prestar apoio aos governos locais nas ações de acolhimento e assistência a migrantes.

As gestões municipais e estadual, porém, demonstraram baixa capacidade institucional para processamento dos recursos – incluindo demora nas licitações – e para execução das ações de acolhimento com a agilidade que a situação requeria, dentre elas: disponibilização de recursos humanos; provimento de alimentação para migrantes vulneráveis; efetivação das reformas necessárias para a montagem da estrutura de abrigo. Nota-se, portanto, a ocorrência de dificuldades na gestão pública local (baixa capacidade técnica, logística e de coordenação) para implementação e efetivação das medidas e para fazer valer a resposta federal.

O atraso na montagem dos abrigos coincidiu, em agosto de 2017, com um afluxo ainda maior de migrantes, período em que passaram a ingressar diariamente pela fronteira de Pacaraima entre aproximadamente 800 e 1000 pessoas venezuelanas, segundo estimativas de entrevistados. Diante disso e das dificuldades enfrentadas pelas gestões estadual e municipais para responder à situação, o governo federal requisitou o apoio da OIM e do ACNUR para a reestruturação do primeiro abrigo em Boa Vista, o abrigo de Pintolândia. Após concessão do espaço de um ginásio por parte do governo estadual, o ACNUR ofereceu apoio para a execução das reformas e montagem da estrutura de redários e a OIM realizou cursos de capacitação técnica para gestores de abrigos de emergência. Em outubro de 2017 foi inaugurado mais um abrigo em Boa Vista, nomeado Tancredo Neves e para onde foram realocados os migrantes que se encontravam nas proximidades da Rodoviária da cidade, e em novembro entraria em funcionamento o primeiro abrigo em Pacaraima (nomeado Janokoida).

Ao longo do ano de 2017, nota-se, portanto, uma intensificação da atuação de instituições da sociedade civil e de organismos internacionais na assistência humanitária a pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela em Roraima⁴⁴. Nota-se também um maior engajamento de órgãos públicos (como MPF e DPU), inclusive por meio da participação em audiências públicas e em seminários em prol da garantia de direitos de pessoas migrantes.

Em 2017 foram instalados, em Boa Vista, os escritórios do ACNUR, da OIM e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) que, sob a coordenação da Casa Civil e em estreita parceria com o governo federal, passaram a atuar diretamente na acolhida e na assistência humanitária a pessoas venezuelanas. Nesse mesmo ano, a Companhia de Jesus instalou o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) para fins de atendimento jurídico e apoio na inserção sócio laboral de migrantes.

Pouco depois, em 2018, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) disponibilizou banheiros e refeitório comunitários na Paróquia Nossa Senhora da Consolata, ampliando as ações que já vinham sendo realizadas desde 2016 pela Diocese de Boa Vista sob a liderança da Irmã Telma, a exemplo das campanhas de distribuição de alimentos. Ainda em 2018, também sob condução da Irmã Telma, o Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM) passou a oferecer aulas de português e apoio na regularização de documentação migratória, tanto na capital quanto em municípios do interior, e o Centro de Migrações e Direitos Humanos (CMDH) realizou doações de alimentos e de roupas e orientação jurídica para regularização migratória. Outras organizações passaram a oferecer projetos educacionais para crianças migrantes (Fundação Fé e Alegria) e traslado para estudantes migrantes e apoio na revalidação de diplomas (Pastoral Universitária) (IPEA, 2021).

⁴⁴ Para uma linha do tempo das respostas de órgãos públicos, de organismos internacionais e de organizações da sociedade civil ao fluxo migratório venezuelano em Roraima, tanto referentes ao período anterior quanto posterior ao estabelecimento da *Operação Acolhida*, ver ACNUR (2022).

Contudo, diante do aumento do fluxo migratório e do agravamento da crise, em 4 de dezembro de 2017, o governo do estado de Roraima publicou novo Decreto (nº 24.469-E), no qual reconheceu a “*situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social-econômica na Venezuela*” por motivos de:

1. “[...] *agravamento da situação no estado de Roraima, ante ao inesperado e rápido aumento do número de imigrantes que chegaram ao estado de Roraima, majorando significativamente o contingente de estrangeiros, sem que possuam meios e condições para sua manutenção.*”
2. “[...] *fluxo migratório intenso, ilimitado e desordenado na fronteira Brasil - Venezuela.*”
3. “[...] *sérias dificuldades enfrentadas pelas equipes estaduais quanto ao apoio humanitário e logístico (recepção, acolhimento e desligamento), vivenciada na fronteira Brasil - Venezuela, e que extrapolam completamente a normalidade da execução de políticas públicas estaduais.*”
4. “[...] *sérios riscos à saúde e segurança dos imigrantes e dos nacionais.*”
5. “[...] *a necessidade de rápida resposta do Poder Público, para preservação da saúde, segurança e da vida humana no Estado.*”⁴⁵

Embora o Decreto mencione o atendimento socioassistencial e a realização de campanhas junto à população do estado para “*facilitar as ações de assistência à população afetada*”, o seu teor reforça a situação de *emergência* e de *crise* enfrentada tanto pelos migrantes quanto pelos órgãos públicos estaduais e municipais, ao passo que destaca a falta de apoio recebido do governo federal.

⁴⁵ Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2017/12/doi-20171204.pdf. Acesso em; 19 ago. 2022.

Cabe notar como, **desde o princípio, o debate público que acompanhou o incremento da migração de pessoas venezuelanas no norte do Brasil foi atravessado pela perspectiva de crise e de emergência**, embora declarações de estado de emergência de cunho xenofóbico e alarmista já constituíssem uma prática comum no estado de Roraima, segundo avaliação de entrevistados. No entanto, com o aumento do fluxo migratório venezuelano a partir de 2016, elas teriam se tornado recorrentes, sendo então utilizadas como recurso político por parte do governo local (JAROCHINSKI-SILVA ET. AL., 2021).

Os decretos estaduais de estado de emergência, somados às ações da DPU, ao engajamento da sociedade civil organizada e à repercussão midiática, contribuíram para a mobilização de autoridades políticas e de organismos internacionais em torno da temática da migração venezuelana, legitimando uma série de intervenções (VASCONCELOS e MACHADO, 2021) de diferentes matizes (humanitária, militarizada, federal e internacional). Esse processo levou o governo federal não apenas a se posicionar em relação à situação dos migrantes venezuelanos na fronteira norte do país, como também demandou a elaboração e a implementação de medidas mais efetivas para responder à *crise migratória*.

Para além das parcerias que já começavam a ser estabelecidas entre o governo federal e organismos internacionais⁴⁶, o governo federal optou por conceder às Forças Armadas papel relevante para o desenvolvimento da resposta ao fluxo venezuelano em Roraima, em um contexto de crescente envolvimento dessa instituição em ações de Segurança Pública em diversas regiões do território nacional⁴⁷. Tal processo sugere uma nova forma de

⁴⁶ Em dezembro de 2017, o ACNUR e o Governo Brasileiro (representado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República) realizam uma Missão à Jordânia para troca de boas práticas sobre abrigo e reassentamento. No mesmo mês, o ACNUR começou a realizar o registro de pessoas venezuelanas no Sistema de registro global do ACNUR ProGres V4.

⁴⁷ Após processo de impeachment que culminou, em agosto de 2016, na destituição definitiva de Dilma Rousseff da presidência República e na assunção de Michel Temer ao cargo, observa-se um aumento da atuação de membros das Forças Armadas na gestão federal. Da decisão de devolver a um militar (General do Exército) o comando do Ministério da Defesa – fato inédito desde que a pasta foi criada, em 1999, como parte do processo de redemocratização do país – à crescente atuação, por intervenção federal, das Forças Armadas na área de Segurança Pública – Rio Grande do Norte (2016), Rio de Janeiro (2018) e, por fim, Roraima (2018) –, nota-se um movimento de crescente participação desse ator institucional em decisões e ações do governo federal, reforçando a sua vinculação à temática de Segurança Pública e, no caso da Operação Acolhida, à temática migratória.

associação entre migração e segurança no Brasil, que encontra atravessamentos e ressonâncias em políticas migratórias globais e em processos mais amplos de securitização das migrações, cuja ambiguidade parece recair no duplo comprometimento com a proteção dos direitos humanos, por um lado, e com o controle das migrações e das fronteiras, por outro (DIAS, 2014; DOMENECH e DIAS, 2020; FELDMAN-BIANCO, 2018; JAROCHINSKI-SILVA et. al., 2021; SARMENTO e RODRIGUES, 2018; VASCONCELOS, 2021).

Foi pautada na retórica de *crise e emergência* – e permeada pelos conflitos e desacordos entre governos municipais (de Pacaraima e de Boa Vista), governo do estado de Roraima e governo federal – que as ações do Poder Executivo Federal tomaram forma, tendo na cooperação com atores da sociedade civil, de organismos internacionais e das Forças Armadas uma maior operacionalidade, processo que se desdobra, em fevereiro de 2018, na federalização da gestão do fluxo migratório venezuelano e no estabelecimento da *Operação Acolhida*.

4.3. Implementação

No dia 12 de fevereiro de 2018, o então Presidente Michel Temer, junto a Senadores e altos funcionários do Poder Executivo Federal, visitaram o estado de Roraima para uma reunião com autoridades locais. No encontro, que contou com a presença da então Governadora do estado de Roraima, dos prefeitos de Boa Vista e de Pacaraima e do presidente da Assembleia Legislativa do estado, foi solicitado ao governo federal o fechamento da fronteira do Brasil com a Venezuela como forma de responder à *crise migratória*. O pedido foi negado, mas acordou-se pela federalização da gestão do fluxo migratório e da ajuda humanitária a pessoas migrantes e refugiadas daquele país. Na ocasião, o Presidente anunciou o compromisso de editar, em poucos dias, uma Medida Provisória para criar, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, um grupo responsável por coordenar assuntos relacionados à migração venezuelana em Roraima⁴⁸. Dava-se, assim, início ao processo de implementação do arranjo político-institucional que veio a ser a *Operação Acolhida*.

⁴⁸ Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2018-02/temer-anuncia-em-roraima-grupo-para-tratar-da-crise-migratoria-dos>. Acesso em: 23 ago. 2022.

A Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, convertida na lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, deu o primeiro passo para estabelecer, no âmbito do Poder Executivo Federal, “*políticas de assistência emergencial decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária*”. Ainda que a Medida Provisória não se refira especificamente à migração venezuelana – e seguindo a tendência de outras ações focadas no fluxo venezuelano, como a Resolução Normativa N. 126 do CNIg –, ela visou estabelecer as bases da legislação e das normativas que nortearam as políticas dirigidas a migrantes e refugiados provenientes desse país, inclusive por meio da criação de instrumentos específicos para fins de coordenação federal da gestão migratória, dos quais destaca-se a constituição do *Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE)*.

O reconhecimento legal, propriamente dito, “*da situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela*” ocorreu por meio do Decreto nº 9.285, publicado na mesma data da MP 820, em 15 de fevereiro de 2018. Posteriormente, foram editados outros decretos, medidas provisórias, portarias e resoluções referentes ao tema, que dispuseram sobre o repasse de verbas federais – o que permitiu a disponibilização de recursos não previstos no orçamento de 2018 – e a organização e competências do CFAE. Essas medidas, seguidas pela emissão de novas portarias interministeriais e resoluções do CNIg e CONARE, constituíram um conjunto de documentos político-jurídicos que modificou e ampliou o escopo de órgãos governamentais visando aumentar a capacidade institucional de resposta do Brasil à migração venezuelana, elencado na tabela a seguir:

BASE LEGAL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA (NORMAS E INSTRUMENTOS) ⁴⁹			
ANO	Norma Jurídica	DATA	OBJETO
2018	Medida Provisória nº 820	15 fevereiro (D.O.U 16/02/2018)	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Reconhece a crise humanitária emergencial e cria o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE).
2018	Decreto nº 9.285	15 fevereiro (D.O.U 16/02/2018)	Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela.
2018	Decreto nº 9.286	15 fevereiro (D.O.U 16/02/2018)	Institui a governança da Operação Acolhida e define a composição, competências e normas de funcionamento CFAE para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária
2018	Resolução nº 1 CFAE	21 fevereiro	Indica o General de Brigada do Exército Eduardo Pazuello como Coordenador Operacional do CFAE no Estado de Roraima.
2018	Portaria nº 629	02 março	Garante repasse de 19 milhões de reais do MDS para o estado de Roraima para ações de abrigo e assistência social
2018	Medida Provisória nº 823	09 março	Abre crédito extraordinário no valor de 190 milhões de reais, para o Ministério da Defesa, para Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da Venezuela
2018	Portarias nº950 e nº 951	12 março	Garantem repasse de 600 milhões de reais do MDS para o município de Pacaraima (Roraima) e de 480 milhões para Santarém (Pará), para ações de abrigo e assistência social

⁴⁹ Fontes: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoesgerais/resolucoes-do-comite-federal-de-assistencia-emergencial>; https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1. Acesso em: 08 ago. 2022.

BASE LEGAL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA (NORMAS E INSTRUMENTOS)⁴⁹

ANO	Norma Jurídica	DATA	OBJETO
2018	Portaria Interministerial nº9 (MJ/MSP/MRE/MT)	14 de março	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
2018	Resolução nº.1 CFAE	26 março (D.O.U. 27/03/2018)	Institui o Subcomitê Federal para Interiorização de Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima.
2018	Resolução nº.2 CFAE	26 março (D.O.U. 27/03/2018)	Altera a composição do Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes venezuelanos que se encontram no Estado de Roraima ²
2018	Resolução nº.3 CFAE	02 maio (D.O.U. 03/05/2018)	Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes venezuelanos que se encontram no Estado de Roraima
2018	Resolução nº.4 CFAE	02 maio (D.O.U. 03/05/2018)	Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes venezuelanos que se encontram no Estado de Roraima
2018	Portarias nº 1.384 e nº 1.385	14 maio	Garantem repasses de mais de 190 milhões de reais em investimentos do Ministério da Saúde para aplicar em ações e serviços de saúde pelo SUS em Roraima.
2018	Lei nº 13.684/2018	21 junho (D.O.U. 22/06/2018)	Dispõe sobre medidas de assistência humanitária a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.
2018	Portaria Interministerial nº 15 (MJ/MSP/MRE/MT)	27 agosto (D.O.U. 28/08/2018)	Dispensa documento em que conste filiação, bastando autodeclaração do migrante e refugiado venezuelano em situação de vulnerabilidade social para solicitação de residência no Brasil
2018	Resolução nº.5 CFAE	08 outubro (D.O.U. 09/10/2018)	Inclui Ministério da Defesa, Ministério dos Direitos Humanos e Ministério da Segurança Pública no Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima

BASE LEGAL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA (NORMAS E INSTRUMENTOS)⁴⁹

ANO	Norma Jurídica	DATA	OBJETO
2018	Medida Provisória nº 857	20 novembro	Abre crédito extraordinário no valor de 75.280 milhões de reais, para o programa de assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da Venezuela (Ministério da Defesa), anulando dotação orçamentária de mesmo valor antes destinada ao Seguro-Desemprego (Ministério do Trabalho)
2018	Projeto de Lei nº 13.781	26 dezembro	Inclui recursos para o MRE visando doações a organismos internacionais
2018	Resolução nº.6 CFAE	28 dezembro (D.O.U. 31/12/2018)	Institui o Subcomitê para Acolhimento dos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade Provenientes da Venezuela
2018	Resolução nº.7 / CFAE	28 dezembro (D.O.U. 31/12/2018)	Autoriza alterações na composição e na coordenação dos Subcomitês por ato do Presidente do Comitê Federal de Assistência Emergencial
2019	1ª Reunião do CFAE do Novo Governo	15 janeiro	Decisão de manutenção e alteração da Operação Acolhida
2019	Medida Provisória nº 880	15 janeiro	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de 223.853 milhões de reais, para o programa de assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da Venezuela
2019	Resolução nº.8 CFAE	12 agosto (D.O.U. 14/08/2019)	Indica como Coordenador Operacional da Força Tarefa Logística Humanitária no Município de Manaus, Estado do Amazonas, o General de Divisão Eduardo Pazuello
2019	Decreto nº 9.970	14 agosto (D.O.U. 15/08/2019)	Dispõe sobre o CFAE, coordenado pela Casa Civil, e o coordenador Operacional Local. Institui quatro Subcomitês Federais: I. Ordenamento de Fronteira. II. Acolhimento. III. Interiorização. IV. Saúde.
2019	Resolução nº9 CFAE	01 novembro (D.O.U. 04/11/2019)	Dispõe sobre objetivos específicos e funcionamento do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; do Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; do Subcomitê Federal para Interiorização; e do Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.

BASE LEGAL DA OPERAÇÃO ACOLHIDA (NORMAS E INSTRUMENTOS)⁴⁹

ANO	Norma Jurídica	DATA	OBJETO
2019	Resolução nº10 CFAE	01 novembro (D.O.U. 04/11/2019)	Institui o Sistema Acolhedor como cadastro oficial da Operação Acolhida e base de dados oficial para interiorização nas modalidades trabalho, reunificação familiar e reunião social.
2019	Resolução nº11 CFAE	01 novembro (D.O.U. 04/11/2019)	Indica como coordenador operacional para atuar no Estado de Roraima e no Município de Manaus/AM, áreas afetadas por fluxo migratório provocado por crise humanitária, o General de Divisão Antonio Manoel de Barros
2020	Resolução nº12 CFAE	12 agosto	Dispõe sobre a Secretaria-Executiva e as Assessorias de Comunicação e da Gestão da Informação do CFAE
2021	Portaria Interministerial nº 19 (MJSP/MRE)	23 março (D.O.U. 25/03/2021)	Dispõe sobre 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.
2021	Decreto nº 10.745	08 julho (D.O.U 09/07/2021)	Altera o Decreto No 9.970, de agosto de 2019, que dispõe sobre o CFAE.
2021	Resolução nº13 CFAE	31 agosto (D.O.U 03/09/2021)	Indica como coordenador operacional para atuar no Estado de Roraima e no Município de Manaus/AM, áreas afetadas por fluxo migratório provocado por crise humanitária, o General de Divisão Sérgio Schwingel.
2022	Resolução nº02 CFAE/SE/CC	26 julho (D.O.U 27/07/2022)	Dispõe sobre o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes e a Secretaria-Executiva e institui a Assessoria de Comunicação e a Assessoria de Gestão da Informação, no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Não obstante a federalização da governança migratória por meio da edição da Medida Provisória nº 820 e respectivos decretos presidenciais, o governo do estado de Roraima publicou, em seguida, novo decreto de estado de emergência, mais uma vez referido à *crise migratória* venezuelana (Decreto Nº 24.824-E⁵⁰), em um contexto de crescente xenofobia por parte da população e autoridades locais contra pessoas migrantes e refugiadas do país vizinho⁵¹.

Importa notar que o referido decreto estadual, de 22 de fevereiro de 2018, foi publicado uma semana depois de determinada a federalização da gestão do fluxo migratório venezuelano, oficializada em 15 de fevereiro de 2018, e num momento em que já havia servidores do governo federal e agentes do Sistema ONU atuando na assistência humanitária em Roraima. Prevendo, inclusive, que o fluxo migratório venezuelano não retrocederia em função da crise política e econômica na Venezuela, no final de 2017 o governo federal solicitara à OIM a aplicação da metodologia *Displacement monitoring matrix* (DTM) para identificação do perfil e das necessidades da população migrante e refugiada no estado de Roraima⁵².

Pouco depois, em 13 de abril de 2018, alegando o aumento da sobrecarga dos serviços públicos de Roraima, especialmente na área da saúde, o governo do estado de Roraima ajuizou uma Ação Cível Originária (ACO) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) que, em pedido de tutela provisória, postulou que a União decidisse pelo fechamento temporário da fronteira do Brasil com a

⁵⁰ Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2018/02/doi-20180222.pdf. Consulta em: 19 ago. 2022.

⁵¹ No início de fevereiro, foram notificados episódios de violência contra venezuelanos na capital Boa Vista. Em um dos casos, uma mulher e um homem foram atacados enquanto dormiam na varanda de uma casa. Em outro, uma mulher e uma menina de três anos de idade foram violentadas durante a madrugada, ficando gravemente feridas (Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/temer-anuncia-em-roraima-grupo-para-tratar-da-crise-migratoria-dos>. Acesso em: 23 ago. 2022.). Em março de 2018, um conflito envolvendo um brasileiro e um venezuelano, que resultou no homicídio do primeiro, se desdobrou em atentados na forma de incêndios e bloqueio da Rodovia BR-174, com manifestações da população acusando migrantes venezuelanos pelo crime e pelo aumento da criminalidade no estado. (Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/homens-sao-mortos-por-espantamento-e-golpe-de-faca-em-mucajai-sul-de-rr.ghtml>; <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/moradores-ateiam-fogo-em-objetos-e-expulsam-venezuelanos-de-predio-em-cidade-no-interior-de-rr.ghtml>. Consulta em: 19 out. 2021).

⁵² Desde 2020, o DTM também tem sido aplicado na cidade de Manaus, para os indígenas Warao no Maranhão e para as pessoas venezuelanas desabrigadas nos municípios de Boa Vista e Pacaraima.

Venezuela a fim de barrar a entrada de pessoas venezuelanas no estado e, assim, frear o impacto econômico que o estado estaria suportando em razão do intenso fluxo de migrantes, segundo afirma a parte autora (STF, 2018)⁵³. Na ocasião, o governo estadual solicitou ao governo federal compensação financeira pelos “valores efetivamente gastos com recursos próprios com os atendimentos médicos/hospitalares aos venezuelanos”, assim como a retirada dos migrantes do estado, requerendo “a continuidade da redistribuição dos imigrantes para os outros Estados, bem como respectivos municípios, em maior número possível, até permanecer essa crise humanitária venezuelana”. A ação seria indeferida pouco depois de estabelecida a *Operação Acolhida*.

Nota-se assim como o início do processo de implementação da *Operação Acolhida* continuou marcado pelos embates e pela baixa coordenação política entre as esferas federal, estadual e municipal. Ao longo de todo o ano de 2018, ao mesmo tempo em que a gestão federal unia esforços para estabelecer o desenho e o arranjo político-institucional da *Operação Acolhida* e implementar e ampliar as ações de gestão e acolhimento de migrantes previstas no âmbito da *Força Tarefa Logística Humanitária*, o governo estadual seguiu publicando uma sucessão de decretos de estado de emergência atribuídos à *crise migratória* venezuelana e reiterando a necessidade de reforço orçamentário do estado.

Em maio de 2018, por exemplo, o estado de Roraima solicitou ao governo federal o ressarcimento de 188 milhões de reais, valor supostamente gasto na prestação de serviços a pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela, e determinou, em agosto seguinte, a restrição do acesso aos serviços públicos a nacionais desse país.

Com isso, passou-se a exigir que migrantes apresentassem documentos não requeridos para a entrada e permanência no Brasil, institucionalizando práticas discriminatórias que se tornaram rotineiras, como a priorização do atendimento de brasileiros em detrimento de pessoas venezuelanas (em serviços de saúde, na realização de matrículas nas escolas etc.).

⁵³ ACO Nº 3.121. Ver: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AC03121Homologao.pdf>. Consulta em: 19 ago. 2022.

No mesmo mês, entre os dias 6 e 7 de agosto de 2018, a fronteira em Pacaraima permaneceu fechada por um período de 15 horas após pedido judicial encaminhado pelo governo do estado, concedido por liminar expedida por juiz da 1ª Vara Federal de Roraima. Atendendo a pedido da União, que alegou a sua inconstitucionalidade, a liminar seria derrubada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. No pedido, o governo federal argumentou que o impedimento de ingresso de venezuelanos no Brasil violava obrigações internacionais pactuadas pelo Estado e que órgãos do governo federal estavam há meses adotando medidas para mitigar as precárias condições de vida dos migrantes. No mesmo dia 6 de agosto, a Ministra Rosa Weber, do STF, negou novo pedido liminar do governo do estado de Roraima no âmbito da ACO N° 3.121. Em sua decisão, citando diversos tratados sobre direitos humanos e proteção a refugiados dos quais o Brasil é signatário, a Ministra argumentou que “*a proteção ao refugiado é regra solidamente internalizada no ordenamento jurídico brasileiro*”⁵⁴.

Em meio a essa sucessão de eventos e desacordos entre as diferentes esferas e órgãos governamentais, dois fatos chamam a atenção e se relacionam com a postura reativa do governo estadual e com o baixo engajamento do poder público municipal de Boa Vista em relação à migração venezuelana. Em 1º de agosto de 2018, novo decreto estadual (N° 25.681-E⁵⁵) autorizou a atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima, tema que, assim como o fechamento de fronteiras, seria de competência da União. No que se refere ao novo pedido de fechamento da fronteira, ele parece vir ao encontro de determinação do próprio STF em relação ao tema, evidenciando não apenas conflitos e baixa articulação e coordenação político-institucional entre os governos estadual e federal, mas também entre as diferentes esferas do Poder Judiciário.

⁵⁴ Para as repercussões desses eventos na imprensa, ver: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/10/relembre-polemicas-que-marcaram-o-governo-de-suely-campos-em-roraima.ghtml>, Acesso em 24 ago. 2022; <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/apos-15-horas-fechada-fronteira-com-a-venezuela-e-reaberta-em-roraima.shtml>, Acesso em 24 ago. 2022.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/decretos-estaduais/135-decretos-estaduais-2018/1686-decreto-25681-e-de-1-de-agosto-de-2018>. Acesso em: 24 ago. 2022.

DECRETOS ESTADUAIS DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA RELACIONADOS À MIGRAÇÃO VENEZUELANA

NORMATIVA JURÍDICA	DATA	OBJETO
Decreto Nº 22.199-E	06/12/2016	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.
Decreto Nº 24.469-E	04/12/2017	Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social - econômica na Venezuela.
Decreto Nº 24.824-E	22/02/2018	Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise humanitária na Venezuela.
Decreto Nº 25.681-E	01/08/2018	Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências.
Decreto Nº 25.788-E	20/08/2018	Prorroga por mais 180 dias, a situação de emergência social no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social-econômica na Venezuela, instituída pelo Decreto nº 24.824 -E, de 22 de fevereiro de 2018.
Decreto Nº 26.404-E	28/12/2018	Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do Estado de Roraima, e dá outras providências.
Decreto Nº 25.577-E	24/02/2019	Decreta estado de calamidade na Saúde Pública do Estado de Roraima, em face da crise humanitária e violência na Venezuela impactando o serviço de saúde nos hospitais do Estado localizados nos municípios de Pacaraima e Boa Vista.
Decreto Nº 26.615-E	15/03/2019	Decreta situação de Emergência Social no Estado de Roraima, afetado por intenso processo migratório, ocasionado pela crise humanitária na Venezuela.

Após essa série de embates e decretos de estado de emergência, em 10 de dezembro de 2018, a governadora do Estado de Roraima foi afastada do cargo, por intervenção federal, em razão de “grave comprometimento da ordem pública” decorrente de problemas relacionados à segurança, ao sistema prisional e ao atraso no pagamento de salários de servidores estaduais, inclusive da área de segurança pública.

Esse preâmbulo do processo de federalização da gestão do fluxo migratório venezuelano é um indicativo de que, para melhor compreender a implementação da *Operação Acolhida* – ou de qualquer política pública, seja ela destinada à migrantes ou a outros grupos da população –, é preciso considerar o arranjo federativo brasileiro. Tal arranjo é baseado em uma arquitetura institucional em que os municípios e os estados são dotados de autonomia política e administrativa, tornando o desenho federativo e as formas de cooperação e coordenação entre os entes (municipais, estaduais e federal) aspectos centrais. A autonomia municipal determinada pela Constituição de 1988 impacta diretamente o processo de implementação de políticas públicas, já que supõe a adesão dos municípios e dos estados às ações formuladas pelo governo federal. Nesse sentido, o processo de adesão e articulação, assim como a estrutura e a capacidade institucional dos municípios e dos estados para implementar ações, constituem-se como variáveis determinantes para a boa execução de políticas públicas.

No caso em tela, observa-se como esse arranjo federativo impactou as capacidades estatais de gestão e de resposta ao fluxo migratório venezuelano em Roraima. **Os embates e as dificuldades na gestão e na coordenação entre os entes, somados ao baixo engajamento do legislativo municipal (de Boa Vista) e estadual (de Roraima) e aos mecanismos de gestão locais (cuja tendência histórica tem sido a de privilegiar respostas institucionais estabelecidas e financiadas pelo Executivo federal), parecem ter contribuído na decisão de federalizar a governança da migração venezuelana.** Foi através da cooperação e articulação com organismos internacionais, entidades da sociedade civil e Forças Armadas que a resposta federal buscava uma maior operacionalidade e capacidade institucional para implementar e executar as ações necessárias.

4.4. Arquitetura e Arranjo político-institucional

A *Força Tarefa Logística Humanitária*⁵⁶, designada *Operação Acolhida*, foi estabelecida como modelo de gestão humanitária baseada na governança multinível e multiescalas, sendo direcionada concomitantemente à assistência humanitária e à gestão migratória de pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela que ingressam no Brasil pela fronteira de Roraima.

Ancorada nos estandartes estabelecidos por organismos internacionais, a *Operação Acolhida* é definida como *operação humanitária* dentro da categoria geral da *assistência humanitária*, tendo o seu funcionamento e sua operacionalização realizados por meio da *coordenação humanitária* entre órgãos do governo federal, Forças Armadas, agências da ONU, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas⁵⁷.

A política tem sido operacionalizada por meio da coordenação humanitária liderada pelo governo federal e pelos escritórios do ACNUR e da OIM no Brasil, que compõem a *Plataforma R4V*, presente em 17 países, e que no Brasil conta com o apoio e a atuação de 55 instituições parceiras⁵⁸.

A criação do *Comitê Federal de Assistência Emergencial* (CFAE) foi o arranjo político-institucional que permitiu dar forma e viabilizar a execução de políticas dirigidas a migrantes venezuelanos na fronteira norte do Brasil, promovendo a articulação e coordenação entre os diferentes atores envolvidos. O CFAE é conformado por diversos Ministérios e está organizado através de *Subcomitês Federais* com ações bem definidas.

⁵⁶ A função da logística humanitária é assegurar com eficiência e eficácia o fluxo de suprimentos e pessoas com o propósito de salvar vidas e aliviar o sofrimento de pessoas vulneráveis (Thomas, 2003), ao passo que a função da logística militar é utilizar de sua organização e conhecimento para realizar assistência e auxílio a comunidades resolvendo situações emergenciais no país ou no exterior.

⁵⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>. Consulta: 20 jul. 2022.

⁵⁸ Em fevereiro de 2018, durante Reunião de Consulta da América Latina e do Caribe como Contribuição Regional para o Pacto Global sobre Refugiado, o ACNUR e o Governo Federal iniciaram as negociações para a assinatura do primeiro Acordo Sede entre o Brasil e a organização, isto é, para o estabelecimento e funcionamento da Agência no Brasil com acordo próprio, que foi aprovado pelo Congresso Nacional em março de 2021 e entrou em vigor em junho do mesmo ano. Ver: ACNUR (2022).

Essa arquitetura e o desenho institucional da *Operação Acolhida* foram elaborados de modo a implementar políticas com base em três eixos de ação transversais previstos pela *Força Tarefa Logística Humanitária*: 1) *ordenamento de fronteiras*; 2) *abrigo*; e 3) *interiorização*.

EIXOS DE AÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA	
EIXOS	AÇÕES
Ordenamento de Fronteiras	Controle, registro e regularização migratória
Abrigo	Montagem e Organização de Abrigos / Orientação e Assistência Humanitária
Interiorização	Deslocamento Assistido de migrantes e refugiados a outros municípios e estados da federação

Tanto o processo de federalização de gestão do fluxo migratório venezuelano quanto de implementação da *Operação Acolhida* foi estabelecido, como já mencionado, por meio de Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, que garantiram, sobretudo nos dois primeiros anos de implementação (2018-2019), um orçamento robusto para executar as ações previstas nesses 3 eixos.

Tais ações têm sido **operacionalizadas e aprimoradas por meio da articulação de *Subcomitês Federais* no âmbito do CFAE, responsáveis por cada um dos pilares da *Operação*, que ficaram sob coordenação geral da Casa Civil da Presidência da República, competindo às Forças Armadas oferecer apoio logístico e coordenar a parte operacional da *Força Tarefa Logística Humanitária*⁵⁹.**

⁵⁹ O General de Divisão Eduardo Pazuello foi o coordenador operacional da Força Tarefa Logística Humanitária no estado de Roraima, no município de Manaus (AM) e no CFAE entre fevereiro de 2018 e outubro de 2019. Posteriormente, o cargo ficou sob responsabilidade do General de Divisão Antonio Manoel de Barros (novembro de 2019 a julho de 2021), seguido do General de Divisão Sergio Schwingel (a partir de agosto de 2021). A partir de agosto de 2021, a coordenação geral da *Operação Acolhida* no âmbito da Casa Civil da Presidência da República ficou sob responsabilidade de um militar da reserva, o Coronel Georges Feres Kanaan, que assumiu o cargo de Assessor Especial do Gabinete do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil e que antes atuara como assessor do General Pazuello.

Para implementar a resposta federal, ao longo do ano de 2018 deu-se início ao processo de constituição dos *Subcomitês Federais* no CFAE. O primeiro a ser criado, em março, foi o *Subcomitê Federal para Interiorização* (Resolução No.1 CFAE), seguido pela constituição, em maio de 2018, do *Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes* (Resolução No.3 CFAE) e do *Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes venezuelanos que se encontram no Estado de Roraima* (Resolução No.4 CFAE). Em dezembro do mesmo ano, seria ainda criado o *Subcomitê para Acolhimento dos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade Provenientes da Venezuela* (Resolução No.6 CFAE).

Com o início de nova gestão federal em 2019, a organização e composição dos *Subcomitês Federais do CFAE* sofreram diversas alterações, do mesmo modo que a estrutura de governança da *Operação Acolhida* e o volume de recursos federais destinados a ela, que diminuiriam substancialmente, embora tenha havido aumento do aporte de recursos externos para várias das ações desenvolvidas.

Em julho de 2022, decidiu-se pela manutenção do *Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem*, responsável pelo eixo de “ordenamento de fronteiras”, e do *Subcomitê Federal para Ações de Saúde*. Ao mesmo passo, as ações previstas nos eixos de “abrigo” e “interiorização” foram fundidas, ficando sob responsabilidade de um único Subcomitê, renomeado de *Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade*, instituído junto com a *Assessoria de Comunicação* e a *Assessoria de Gestão da Informação*, novos órgãos criados no âmbito do CFAE (Resolução No. 2 CFAE/SE/CC).

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA – OPERAÇÃO ACOLHIDA⁶⁰				
GOVERNANÇA	COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL – CFAE			
	Composição	Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério dos Direitos Humanos; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Gabinete de Segurança Institucional; secretaria de Governo da Presidência da República.		
	Atribuições	Recebe as demandas da SE/CFAE para deliberação ou informes nas reuniões ordinárias bimestrais.		
	SECRETARIA-EXECUTIVA - SE/CFAE			
	Composição	Casa Civil da Presidência da República		
	Atribuições	Recebe as demandas já pactuadas nas assessorias e subcomitês federais do CFAE para coordenação e apresentação ao CFAE		
		ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO (ASCOM/ CFAE)	ASSESSORIA DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO (ASGI/ CFAE)	
	Composição	Casa Civil da Presidência da República (Coordenação); Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Defesa	Casa Civil da Presidência da República (Coordenação); Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça e Segurança Pública	
	Atribuições	Recebe as demandas de comunicação, conforme fluxo estabelecido e publicado em relatório	Recebe e organiza as demandas de informação em articulação direta com os Subcomitês federais do CFAE, Coordenação Operacional e Parceiros.	
	SUBCOMITÊS FEDERAIS DO CFAE			
	Eixos	Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes	Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade	Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes
	Atribuições	Porta de Entrada de todas as demandas da Coordenação Operacional, parceiros e outros demandantes para discussão e definição nas suas reuniões ordinárias mensais, com exceção da logística, comunicação e gestão da informação que possuem processos próprios.		
	PARCEIROS			
	Composição	Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; Entes federativos; Organizações da Sociedade Civil; Entidades Privadas; Especialistas; Organismos Internacionais		
Atribuições	Repassa às assessorias e subcomitês federais do CFAE demandas específicas de cada área para discussão e definições nas reuniões ordinárias.			

⁶⁰ Fonte: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1. Acesso em: 08 ago. 2022.

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA – OPERAÇÃO ACOLHIDA ⁶⁰				
OPERACIONAL E LOGÍSTICA	COORDENAÇÃO OPERACIONAL			
	<table border="1"> <tr> <td>Composição</td> <td>Forças Armadas (Não está vinculada a nenhum Ministério⁶¹. Indicada pelo CFAE)</td> </tr> <tr> <td>Atribuições</td> <td>Operacionaliza as ações, a logística e a distribuição de insumos. Repassa às assessorias e subcomitês federais do CFAE demandas específicas de cada área para discussão e definições nas reuniões ordinárias.</td> </tr> </table>	Composição	Forças Armadas (Não está vinculada a nenhum Ministério ⁶¹ . Indicada pelo CFAE)	Atribuições
Composição	Forças Armadas (Não está vinculada a nenhum Ministério ⁶¹ . Indicada pelo CFAE)			
Atribuições	Operacionaliza as ações, a logística e a distribuição de insumos. Repassa às assessorias e subcomitês federais do CFAE demandas específicas de cada área para discussão e definições nas reuniões ordinárias.			

No quadro anterior, podem ser verificados os diversos órgãos federais que compõem formalmente a estrutura de governança da *Operação Acolhida* (via CFAE). Já no quadro a seguir, estão elencadas as competências e atribuições formais de cada um dos Ministérios e demais órgãos federais envolvidos na *Força Tarefa Logística Humanitária*.

ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL – CFAE / OPERAÇÃO ACOLHIDA ⁶²	
ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	ATRIBUIÇÕES / COMPETÊNCIAS
Casa Civil da Presidência da República	Coordena toda a Operação
Ministério da Defesa	Tem atuação transversal na Operação Acolhida, oferecendo suporte logístico a todas as ações, desde o ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização.
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Responsável pelo controle e regularização migratórios, por meio da Polícia Federal, além da política migratória brasileira, inclusive laboral. Também é responsável pela avaliação dos pedidos de refúgio no país, com o Conselho Nacional para Refugiados (CONARE)
Ministério da Educação	Responsável por ações de educação e pela articulação com entes federativos locais para promoção e organização de iniciativas relativas à educação. Nos abrigos em Roraima e na estrutura da fronteira, essas ações contam com o apoio do Unicef

⁶¹ Informação como apresentada oficialmente. Pela Constituição, as Forças Armadas são subordinadas ao Ministério da Defesa.

⁶² Fonte: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1. Acesso em: 10 set. 2022.

ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL – CFAE / OPERAÇÃO ACOLHIDA⁶²

ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	ATRIBUIÇÕES / COMPETÊNCIAS
Ministério de Direitos Humanos	Atua nas ações de garantia de proteção das famílias e crianças, e dos Direitos Humanos.
Ministério da Cidadania	Responsável pela gestão do abrigo dos migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima, além dos abrigos de destino na interiorização. Também tem importante papel nas ações para promoção da inclusão socioeconômica dos migrantes e refugiados venezuelanos na sociedade, por meio de iniciativas de acesso ao mundo do trabalho, qualificação profissional, dentre outras. Coordena o processo de interiorização.
Ministério das Relações Exteriores	Realiza a coordenação da participação brasileira em foros internacionais e regionais sobre temática de migrantes e refugiados venezuelanos. Promove a divulgação internacional dos esforços brasileiros de acolhimento humanitário e estabelece relações de nível político-estratégico do Brasil com as agências especializadas das Nações Unidas.
Ministério da Economia	Responsável por ações de promoção da inclusão e acesso ao mundo do trabalho, em conjunto com o Ministério da Cidadania, além da emissão do CPF para migrantes e refugiados venezuelanos.
Ministério da Saúde	Responsável pelas ações de promoção de saúde, controle de surtos e epidemia, além de articulação com os entes federativos locais para garantir uma resposta adequada para o cuidado em saúde.
Ministério do Desenvolvimento Regional	Responsável pelas políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo. As ações da Pasta visam apoiar os 5.570 municípios brasileiros na melhoria da qualidade de vida da população, e coordena a política nacional de defesa civil.
Gabinete de Segurança Institucional	Responsável pela governança do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), juntamente com o Ministério da Justiça e Segurança Pública.
Secretaria de Governo da Presidência da República	Realiza a articulação com os entes federativos, sociedade civil e organismos internacionais, potencializando o Processo de Interiorização.

Segundo informado por pessoas entrevistadas para a pesquisa, embora tenham sido formalmente definidas as distintas competências dos órgãos estatais que compõem o CFAE, os Ministérios ficaram responsáveis pela coordenação de cada um dos Subcomitês, junto às organizações parceiras e

implementadoras da política – ACNUR, OIM, Organismos Internacionais, Organizações da Sociedade Civil, Entidades Privadas e Órgãos do Poder Judiciário, com destaque para a atuação da DPU –, que realizam, na prática, a gestão do fluxo migratório. Enquanto o Ministério da Justiça e Segurança Pública (via PF e CONARE) coordena o Subcomitê responsável pelo eixo de *ordenamento de fronteiras*, são gestoras do Ministério da Cidadania, em estreita colaboração com funcionários da OIM, do ACNUR, de organizações internacionais e de entidades da sociedade civil, que coordenam e operacionalizam os eixos de *abrigo* e *interiorização*. Conta-se ainda com o apoio do Ministério da Saúde, por meio do Subcomitê Federal competente, para a implementação de políticas de cuidado em saúde de migrantes. Além disso, o Ministério da Defesa, via Forças Armadas, tem ampla participação na governança migratória, atuando de forma transversal e oferecendo suporte logístico a todas as ações, desde o *ordenamento de fronteiras*, *abrigo* até a *interiorização*.

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA – SUBCOMITÊS FEDERAIS DO CFAE ⁶³			
SUBCOMITÊS	Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes	Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade	Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes
COMPOSIÇÃO	Ministério da Justiça e Segurança Pública (Coordenação) Gabinete de Segurança Institucional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Cidadania Ministério da Defesa Ministério da Economia Ministério dos Direitos Humanos Ministério das Relações Exteriores Ministério da Saúde	Ministério da Cidadania (Coordenação) Ministério da Justiça Ministério da Defesa Ministério da Educação Ministério da Saúde Ministério dos Direitos Humanos	Ministério da Saúde (Coordenação) Ministério da Defesa

⁶³ Conforme Resolução CFAE/SE/CC Nº 2, de 26 de julho de 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_do_Comit%C3%AA_Emergencial/RESOLU%C3%87%C3%83O_CFAE.SE.CC.N%C2%BA_2_DE_26_DE_JULHO_DE_2022.pdf. Acesso em: 08 set. 2022.

Além dos membros efetivos, podem ser convidados a participar das reuniões dos *Subcomitês Federais*, sem direito a voto, contudo, representantes de outros órgãos do Governo Federal, dos Poderes Públicos, dos entes federativos, das Defensorias Públicas, dos Ministérios Públicos, de organismos internacionais, da sociedade civil e do setor privado, conforme a pertinência temática com os assuntos tratados, segundo as normativas que regulamentam o funcionamento do CFAE.

Os Subcomitês podem contar, portanto, com esses diversos atores para realizar ações de sua competência, definidas conforme quadro a seguir:

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS SUBCOMITÊS DO CFAE⁶⁴

Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes	Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade	Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes
<p>organização da fronteira com intenso fluxo migratório;</p> <p>elaboração, manutenção e atualização do cadastro dos imigrantes que adentram o território do Brasil em fronteira com intenso fluxo migratório;</p> <p>organização e promoção da regularização migratória dos imigrantes na fronteira com intenso fluxo migratório;</p> <p>acolhida humanitária dos imigrantes na fronteira com intenso fluxo migratório por crise humanitária e encaminhamento a abrigos, em cooperação com Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização, quando necessário;</p> <p>administração, fiscalização e controle aduaneiro na fronteira com intenso fluxo migratório;</p> <p>planejamento, implementação e monitoramento de estratégias para agilizar e organizar o atendimento a imigrantes nos postos de identificação e triagem na fronteira.</p>	<p>estabelecer regras e parâmetros para gestores de abrigos e população abrigada; apoiar a elaboração, gerir cadastro e divulgar dados e informações de imigrantes abrigados e interiorizados;</p> <p>garantir oferta de atendimento em saúde a imigrantes abrigados, em cooperação com Subcomitê Federal para Ações de Saúde;</p> <p>garantir a inserção de adultos e crianças imigrantes abrigados na rede de ensino;</p> <p>coordenar a organização da prestação de serviços humanitários nos abrigos;</p> <p>articular-se para promover e proteger direitos humanos de imigrantes em situação de vulnerabilidade no Brasil;</p> <p>estabelecer diretrizes e procedimentos para interiorização de imigrantes em fronteira com intenso fluxo migratório;</p> <p>supervisionar a elaboração e manutenção do cadastro dos imigrantes;</p> <p>articular-se com unidades federativas para dispor de vagas de acolhimento provisório, em integração com a rede de políticas públicas estaduais, municipais e distrital;</p> <p>coordenar a seleção de imigrantes a serem interiorizados voluntariamente;</p> <p>elaborar orientações e implementar ações relativas à estratégia de interiorização de imigrantes para outros estados;</p> <p>acompanhamento dos imigrantes interiorizados;</p> <p>estabelecer critérios e instrumentos de monitoramento para oferta de vagas de trabalho ofertadas pelo setor privado a imigrantes;</p> <p>monitorar a implementação das ações da estratégia de interiorização em articulação com as unidades federativas;</p> <p>elaborar e disseminar estratégias de inserção social e laboral de imigrantes nos municípios;</p> <p>articular oferta de qualificação e capacitação profissional de imigrantes abrigados e interiorizados;</p> <p>articular o atendimento de saúde dos imigrantes para interiorização, em conjunto com Subcomitê Federal para Ações em Saúde aos Imigrantes.</p>	<p>coordenar e orientar ações para controle de surtos e epidemias;</p> <p>orientar a implementação de ações em saúde nas estruturas de acolhimento, em articulação com Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização;</p> <p>coordenar ações federais integradas com entes federativos locais para prestação de cuidados em saúde a imigrantes em fronteira com intenso fluxo migratório por crise humanitária;</p> <p>promover articulação com entes federativos locais para ações de preparação e resposta adequadas em saúde;</p> <p>estabelecer diretrizes, fluxos e procedimentos de prestação de cuidados em saúde a imigrantes com apoio do Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização;</p> <p>coordenar o fluxo de cadastro e monitoramento da situação de vacinação de imigrantes em abrigos e na fronteira;</p> <p>monitorar a avaliação clínica dos imigrantes que serão interiorizados a outros estados em articulação com o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização;</p> <p>articular com estados e municípios a oferta de atendimento em saúde a imigrantes abrigados e interiorizados;</p> <p>coordenar e fomentar difusão de informações em saúde, com destaque a programas preventivos e de promoção da saúde de imigrantes;</p> <p>garantir a oferta de vacinas do calendário nacional de vacinação para imunização de imigrantes, em parceria com estados e municípios;</p> <p>incentivar e monitorar a execução das ações de vacinação de imigrantes em articulação com estados e municípios.</p>

⁶⁴ Conforme Resolução CFAE/SE/CC N° 2, de 26 de julho de 2022.

Cabe frisar que além dos diversos Órgãos Federais já destacados, estão envolvidos formalmente na *Operação Acolhida* órgãos dos Governos Estaduais e Municipais dos estados de Roraima e Amazonas, entidades federais (universidades), além de agências da ONU, organismos internacionais e organizações da sociedade civil (Ongs, Igrejas etc.), estes últimos atuando como parceiros implementadores e constituindo-se como atores chave da governança migratória.

PARCEIROS APOIADORES E IMPLEMENTADORES DA OPERAÇÃO ACOLHIDA ⁶⁵	
ENTIDADES FEDERAIS	Fundação Nacional de Saúde (Funasa); Ministério Público do Trabalho (MPT) / Universidade Federal de Roraima (UFRR)
AGÊNCIAS DA ONU	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)* ⁶⁶ / Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)* Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)* / Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA)* Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)* / ONU Mulheres Brasil* Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS)* / Organização Internacional do Trabalho (OIT)* Organização Internacional para as Migrações (OIM)* / Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS)* Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*
ORGANISMOS INTERNACIONAIS	Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) / Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)* / ISAID

⁶⁵ Fonte: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1. Acesso em: 10 set. 2022.

⁶⁶ * Integram a Plataforma R4V. Disponível em: <https://www.r4v.info/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PARCEIROS APOIADORES E IMPLEMENTADORES DA OPERAÇÃO ACOLHIDA⁶⁵

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Ação do Coração / Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais (Adra)* / Associação de Bem com a Vida (ABV)*

Aldeias Infantis SOS Brasil* / Associação Beneficente e Cultural Amigos do Noivo*

Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude (Asbrad)* / Associação Compassiva*

Associação Educacional e Beneficente Vale da Bênção (AEBVB)* / Associação Hermanitos*

Associação Missionária Evangélica Amazonas (AME) / Associação de Solidariedade Franciscana (Sefras)*

Associação de Voluntários para o Serviço Internacional-Brasil (AVSI) / Cáritas Arquidiocesana (Roraima, São Paulo, Rio de Janeiro)*

Cáritas Brasileira* / Cáritas Brasileira Regional Paraná* / Cáritas Manaus* / Cáritas Suíça no Brasil*

Centro de Atendimento ao Migrante (CAM)* / Centro Defesa dos Direitos Humanos de Guarulhos (CDDH)*

Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS)*

Centro de Migrações e Direitos Humanos (Diocese de Roraima)* / Cia Cultural Bola de Meia (CCBM) / Cruz Vermelha Brasileira (CVB)

Engenheiros Sem Fronteiras (ESF) / Estou Refugiado / Exército da Salvação (ES)*

Fraternidade-Federação Humanitária Internacional (FFHI)* / Fraternidade sem Fronteiras (FSF)*

Filhos Prediletos / Fundação Fé e Alegria do Brasil (FFAB) Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento (FUPAD)*

Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima (GLMER) / Igreja Batista do Calvário (IBC) / Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora da Consolata) / Igreja do Evangelho Quadrangular / I Know My Rights (IKMR)*

Igreja Metodista (IM) / Igreja do Nazareno Comunidade Hispânica / Impact (Reach)* / Instituto Félix Guattari* / Instituto Mana*

Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH)* / Instituto Nice* / Instituto Pirlampos* / Jovens Com Uma Missão (JOCUM)

Legião da Boa Vontade (LBV) / LGBT+Movimento* / Médicos Sem Fronteiras (MSF) / Missão Paz / MISES Brasil

Museu A CASA do Objeto Brasileiro* / Oásis Solidário / Palhaços Sem Fronteiras / Pastoral Madre Assunta / Pastoral do Migrante (PM)

Pastoral Santo Antônio / Pastoral Universitária (PU) / Plan International Brasil*

Rede Latinoamericana de ONGs de Pessoas Com Deficiência e Suas Famílias (RIADS)* / Refúgio 343 / RET Americas*

Rotary Clube de Boa Vista (Caçari) / Serviços Humanitários da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons)

Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)* / Serviço Pastoral dos Migrantes Nacional (SPM)*

Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste (SPM-NE)* / Visão Mundial (WV)* / We World*

PARCEIROS APOIADORES E IMPLEMENTADORES DA OPERAÇÃO ACOLHIDA ⁶⁵	
EMPRESAS	<p>Aeroportos Brasil Viracopos S/A / Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) / AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S/A</p> <p>BH AIRPORT Brasil S/A / Aeroporto de Porto Alegre (FRAPORT) / Centro de Educação e Técnica Especializada em Roraima</p> <p>Companhia de Água e Esgoto de Roraima (CAER) / Companhia Energética de Roraima (CERR)</p> <p>Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A / Inframérica Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.</p> <p>Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) / GOL Linhas Aéreas Brasileira / TAM Linhas Aéreas S/A (Latam Airlines Brasil)</p>
OUTRAS ORGANIZAÇÕES	<p>Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente (CECA – OAB/RR) / Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)</p> <p>Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) / Serviço Social do Comércio (Sesc) / Universidade Estadual do Amazonas</p>

4.5. Estruturas e dinâmica de funcionamento

Para implementar e executar as ações previstas nos eixos da *Operação Acolhida – Ordenamento de fronteiras, Abrigamento e Interiorização* – o governo federal, em conjunto com as Forças Armadas, criaram estruturas para coordenar a resposta ao fluxo migratório venezuelano, lançando mão dos *Subcomitês Federais do CFAE* como mecanismo para promover a articulação entre os diversos atores envolvidos na *Força Tarefa Logística Humanitária*, que teve início em março de 2018.

Ordenamento de fronteiras

No que se refere ao eixo de *ordenamento de fronteiras*, as primeiras respostas consistiram na ampliação do contingente de servidores da PF na capital Boa Vista e no posto de controle de fronteira em Pacaraima, inicialmente deslocando servidores de outros estados para Roraima. Considerados como municípios estratégicos devido à grande concentração de migrantes venezuelanos, seguiu-se então com a estruturação do espaço logístico nessas localidades para fins de atendimento, cuja montagem ficou sob responsabilidade das Forças Armadas.

Em junho de 2018, foram inauguradas as estruturas ampliadas da *Operação Acolhida* no município fronteiriço de Pacaraima, constituídas pelo *Posto de Recepção e Identificação* (PRI), pelo *Posto de Triagem* (PTRIG) e pelo *Posto de Atendimento Avançado Médico*. O PTRIG de Boa Vista começaria a operar meses depois, em setembro de 2018.

Articulando de forma transversal os 3 eixos da *Operação*, esses postos foram criados para ampliar a capacidade institucional de realizar as seguintes ações: identificação de migrantes, controle de fronteira, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória (emissão de protocolos de refúgio ou de autorização de residência temporária), emissão de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e de Carteira de Trabalho, atendimento psicossocial e de saúde (incluindo emergências médicas).

A federalização da resposta deu assim início a uma nova fase da governança migratória, implicando em uma melhor organização do fluxo a partir da construção de estruturas ampliadas para recepção e acolhimento de migrantes. Até então, os trâmites para regularização migratória no estado de Roraima, por exemplo, eram realizados exclusivamente na Superintendência da Polícia Federal na capital Boa Vista. A inauguração dessa nova estrutura permitiu, portanto, não só que órgãos governamentais melhorassem a sua capacidade de resposta ao fluxo, mas também que agências da ONU ampliassem a sua atuação a partir desses espaços.

Para agilizar o atendimento no PRI, a Polícia Federal, responsável pelos procedimentos de identificação, autorização de entrada e controle migratório, procedeu com novo recrutamento de servidores e agentes em todo o Brasil, ampliando em 30% os quadros do órgão no estado. Além dos trâmites realizados no PRI, na faixa de fronteira, e na Superintendência do órgão, em Boa Vista, a PF instalou um ponto de atendimento em um dos abrigos de Pacaraima, denominado de BV8, para facilitar e agilizar a regularização migratória, ação prevista pela *Operação Acolhida*.

Também foram reforçadas as ações de controle da fronteira em Pacaraima, que passaram a contar com um efetivo de 383 militares do Exército e com um posto da Polícia Rodoviária Federal (PRF) em funcionamento em tempo integral. Além disso, o Ministério da Saúde reformou a sala de vacinação

para atender migrantes na fronteira, ao passo que o efetivo de servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foi ampliado em 200% no local. Dessa forma, colocou-se em prática a *Operação Controle*, determinada e autorizada mediante Diretriz do Ministério da Defesa⁶⁷.

POSTO DE RECEPÇÃO E IDENTIFICAÇÃO – PRI	
INSTITUIÇÃO	ATENDIMENTOS/ SERVIÇOS OFERTADOS
PF	Recepção e Orientação
PF – PRF – Exército	Identificação de Imigrantes e Controle de Fronteiras
Ministério da Saúde / Anvisa	Imunização
PF	Regularização migratória de crianças migrantes e refugiadas

Já nas estruturas do PTRIG – renomeado no final de 2019 de *Posto de Interiorização e Triagem* (PITRIG) para abarcar o terceiro eixo da *Operação* –, são realizados diversos tipos de atendimento, tanto em Pacaraima quanto em Boa Vista, tais como: cadastro e regularização migratória; emissão de Cadastro de Pessoa Física (CPF), atendimento psicossocial e oferta de serviços destinados à proteção e defesa de direitos.

O PITRIG conta, portanto, com a atuação integrada de diversos órgãos e atores – entre servidores federais, Forças Armadas, profissionais de organismos internacionais e de entidades da sociedade civil –, responsáveis por executar essas diversas ações, que são estruturadas de modo a organizar o seguinte fluxo de atendimento:

⁶⁷ Ministério da Defesa. Diretriz Ministerial nº 04/2018, de 28 de fevereiro de 2018. Designada de Operação Controle, a diretriz determinou a atuação coordenada entre a Força-Tarefa Logística Humanitária, a Polícia Militar de Roraima, a Polícia Federal, a Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO), a Força Nacional de Segurança e a Polícia Civil, visando intensificar as atividades de patrulhamento, vigilância e controle na linha de fronteira próxima à cidade de Pacaraima (RR), “garantir o ordenamento da fronteira e um ambiente seguro e estável na região” e “coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as atividades de controle de imigrantes”. Informações disponíveis em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/znUQcGfQ6N3x/content/id/13831130. Acesso em: 16 set 2022.

POSTO DE INTERIORIZAÇÃO E TRIAGEM – PITRIG	
INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	ATENDIMENTOS/ SERVIÇOS OFERTADOS
PF	Regularização migratória de migrantes que desejam permanecer no Brasil
DPU	Regularização migratória de crianças e adolescentes separados, desacompanhados e indocumentados
OIM	Atendimento de migrantes que pretendem requerer autorização de residência temporária; oferece orientação e apoio na documentação para iniciar o processo de regularização migratória
ACNUR (em parceria com AVSI)	Atendimento de pessoas que pretendem solicitar o reconhecimento da condição de refugiado; oferece orientação e apoio na documentação para iniciar o processo de regularização migratória
Receita Federal	Emissão de Cadastro de Pessoa Física (CPF), requisito para solicitação de Carteira de Trabalho
Ministério do Trabalho	Emissão de Carteira de Trabalho (*serviço ofertado pelo MT até 2019)
Secretaria Nacional de Assistência Social - Ministério da Cidadania	Atendimento psicossocial, orientação e encaminhamento para as estruturas e serviços públicos locais
Ministério dos Direitos Humanos	Ações dirigidas à proteção e defesa de direitos
Tribunal de Justiça de Roraima / Coordenadoria da Infância e da Juventude	Atendimento de crianças e adolescentes migrantes e refugiados; realização de audiências da 1ª e 2ª Varas da Infância e da Juventude (regularização documental, guarda, tutela, acolhimento institucional)
UNFPA	Atendimento a casos de Violência Baseada em Gênero (GBV, sigla em inglês)
UNICEF (em parceria com AVSI)	Serviço de atenção à proteção de menores desacompanhados ou separados de seus familiares
CICV	Serviços de chamadas telefônicas
Unidade da FT Log Hum (em parceria com OIM)	Realiza cadastro de migrantes que pretendem participar da estratégia de Interiorização

Após passagem pela fronteira e atendimento no PRI – onde são realizados os procedimentos de recepção, identificação e imunização –, migrantes e refugiados são encaminhados ao PITRIG. Esse fluxo é organizado através de duas filas distintas, sinalizadas com banners, que indicam, por um lado, a opção pela regularização migratória via Acordo de Residência do Mercosul e, por outro lado, a opção pela solicitação de reconhecimento da condição de refúgio. A OIM e o ACNUR, agências da ONU que atuam como principais parceiras implementadoras da resposta brasileira, são responsáveis pelo atendimento desses diferentes fluxos, oferecendo sessões informativas e apoio a pessoas optantes pela autorização de residência temporária (no caso da OIM) ou pelo estatuto do refúgio (mandato do ACNUR).

Ao longo do tempo, houve variação no volume e na demanda por cada uma dessas opções, que acompanharam a criação, por parte do governo federal, de instrumentos específicos para facilitar o acesso à documentação e à regularização migratória, seja por uma via ou outra. Até 2018, o volume de solicitações de refúgio foi maior do que o de pedidos de autorização de residência temporária, tendência revertida a partir de 2019, quando o número de pessoas que optam pelo visto de residência temporária passou a superar a quantidade de solicitações de refúgio.

Essa reversão da tendência reflete os efeitos da publicação da Normativa No 126 do CNIg – que estendeu a nacionais venezuelanos o direito à autorização de residência temporária via Acordo do Mercosul (em março de 2017) –, da entrada em vigência da nova Lei de Migração (em dezembro de 2017) e da implementação da *Operação Acolhida* (em abril de 2018). Cabe ainda mencionar, conforme destacado por servidores da PF, DPU e outros atores entrevistados na pesquisa, que a escolha pela residência temporária tem se apresentado como mais vantajosa pela sua maior agilidade, por exigir que o solicitante compareça uma única vez à PF para apresentação da documentação requerida e por permitir entrada e saída do território brasileiro sem prejuízo ao processo de regularização. Em contrapartida, a via do refúgio tanto demanda visitas e atendimentos periódicos junto à PF para renovação do protocolo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (até conclusão de análise do pedido pelo CONARE) quanto restringe o deslocamento internacional (a solicitação é cancelada em caso de saída do país).

Além do conjunto de atores listados na tabela anterior, também estão presentes no PITRIG outros órgãos e entidades (AVSI, ADRA, Visão Mundial), que buscam atuar de forma coordenada, oferecendo sessões informativas, orientação jurídica, atendimento socioassistencial e encaminhamento de migrantes em situação de vulnerabilidade social a abrigos e outros serviços. Para reforçar as ações, em julho de 2018, um mês após a abertura do PITRIG em Pacaraima, seria inaugurado o *Centro de Referência para Refugiados e Migrantes* em Boa Vista.

Visando mitigar o impacto no sistema de saúde local, o *Subcomitê Federal de Saúde* do CFAE implementou e ampliou as ações de atendimento nessa área, inicialmente com o apoio de profissionais do *Programa Mais Médicos*⁶⁸, posteriormente substituídos por médicos das Forças Armadas e da organização internacional *Médicos Sem Fronteiras*. No PITRIG, em Pacaraima, foi instalado um Posto de Atendimento Avançado Médico, que conta com capacidade para atenção médica de emergência e isolamento de pacientes. Em Boa Vista, foi também estruturado o *Núcleo de Saúde da Acolhida* (NSA), onde eram realizados atendimentos médicos e oferecidos serviços de fisioterapia, psicologia, nutrição, odontologia e assistência social, até ser desativado em meados de 2022.

⁶⁸ O Programa Mais Médicos (PMM) foi uma política criada em julho de 2013 pelo governo federal, por meio de Medida Provisória, convertida em Lei em outubro do mesmo ano, após tramitação no Congresso Nacional e intenso debate da sociedade civil e associações médicas brasileiras. Parte das controvérsias girou em torno da contratação de médicos estrangeiros para atuação no programa, com destaque a profissionais cubanos. O PMM propunha fortalecer um conjunto de ações e iniciativas do governo federal referentes à Atenção Primária do País, porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS). Além de promover o deslocamento de médicos para localidades e regiões com escassez ou ausência desses quadros, o programa previa investimentos na construção, reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS), além de novas vagas de graduação e residência médica para qualificação desses profissionais. No âmbito da Operação Acolhida, o PMM procedeu com a contratação de médicos venezuelanos para atendimento em saúde de migrantes em Roraima. Com início de nova gestão federal em 2019, o PMM foi parcialmente desativado após decisão do governo de encerrar os contratos com profissionais estrangeiros, sem substituição desses quadros em muitas das localidades nas quais o PMM se fez presente.

Cabe destacar ainda a criação de um *Ponto de Atendimento e Acolhimento* (PRA) no entorno da Rodoviária Internacional de Boa Vista, cuja finalidade é atender migrantes e refugiados não abrigados e resolver pendências referentes à regularização migratória, onde são oferecidos serviços de informação e orientação, distribuição de alimentos e de doações e disponibilizados local para banho, instalações sanitárias, guarda-volumes, refeitório e uma área para pernoite. A estrutura conta também com o *Centro de Coordenação de Interiorização* (CCI), apoiado pela OIM, organização responsável, no nível operacional, pela estratégia de Interiorização.

Segundo entrevistados da pesquisa, **a parceria e a colaboração estabelecida entre PF, ACNUR e OIM permitiu, no âmbito da Operação Acolhida, agilizar o fluxo de atendimento e ampliar o processo de regularização migratória, garantindo prioridade no atendimento de nacionais venezuelanos e dispensando agendamento prévio de entrevista, requisito formal do órgão.** Além disso, a OIM e o ACNUR oferecem apoio e orientação na organização da documentação requerida pela PF, possibilitando que migrantes cheguem ao órgão com os documentos necessários para dar início ao trâmite de regularização.

Esse tipo de iniciativa das instituições, em conjunto com a sociedade civil organizada, fortaleceu e expandiu a rede de apoio aos migrantes e o acesso à documentação brasileira, como bem pontuam Jarochinski-Silva et.al. (2021). Foi em resposta a uma demanda do governo do estado do Amazonas, por exemplo, que a *Operação Acolhida* estendeu um braço em apoio ao município de Manaus, com foco na regularização migratória e na estratégia de interiorização.

Em dezembro de 2018, foi inaugurado em Manaus o *Centro de Apoio e Referência a Refugiados e Migrantes* com o objetivo de oferecer orientação jurídica, agendamento de solicitação de refúgio, acompanhamento psicológico, tradução de currículos e aulas de português a pessoas refugiadas e migrantes residentes no município⁶⁹. Devido à maior oferta de opções de voos no aeroporto de Manaus, em junho de 2019, um centro de trânsito tam-

⁶⁹ Denominado de Projeto CARE, ele é realizado pela ADRA Brasil Regional Amazonas em parceria com o ACNUR, UNFPA, União Europeia e Prefeitura de Manaus. Os atendimentos são realizados por diversos parceiros, como DPU, Telecon Sans Frontiere, Cáritas Arquiodicesana de Manaus, Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMMASC), Departamento de Direitos Humanos (DDH), Polícia Federal, entre outros.

bém foi estruturado na capital amazonense a fim de oferecer abrigo provisório a pessoas que optam por participar da estratégia de interiorização. Em novembro de 2019, foram ainda estabelecidos um *Posto de Recepção e Apoio* (PRA), na Rodoviária de Manaus, e um *Posto de Interiorização e Triagem* (PITRIG), que oferecem serviços semelhantes aos ofertados nos postos de Pacaraima e de Boa Vista. Neles, a OIM mantém um escritório com equipes que realizam as mesmas funções daquelas realizadas em Boa Vista: apoio na regularização migratória, sessões informativas e encaminhamentos socioassistenciais.

Cabe destacar, no entanto, que as ações de abrigo realizadas em Manaus não estão sob responsabilidade da *Operação Acolhida*, mas a cargo do estado do Amazonas e do município de Manaus, havendo ainda a previsão de que as ações que são de sua competência fiquem inteiramente sob responsabilidade do estado e do município. Por fim, vale pontuar que a estratégia de interiorização partindo de Manaus deixou de existir, restando apenas a ação a partir de Roraima.

Nota-se assim que, embora as atividades da *Operação Acolhida* abarquem todo o território nacional, as ações de recepção e acolhimento estão concentradas no estado do Amazonas e, sobretudo, no estado fronteiriço de Roraima, principal porta de ingresso de migrantes da Venezuela no Brasil.

Abrigo

Como já mencionado, as agências da ONU instalaram-se em Roraima em 2017, cumprindo importante papel, junto a outras entidades da sociedade civil, tanto nas primeiras ações de acolhimento de migrantes em situação de rua e de vulnerabilidade social, quanto no estabelecimento de articulações, no plano local, para a execução da resposta. Dessa forma, e atendendo as primeiras necessidades do fluxo venezuelano, foram estruturados diversos abrigos nos municípios de Boa Vista e de Pacaraima, em princípio, com o suporte da Defesa Civil, que ficou responsável pela construção dos primeiros abrigos de emergência.

Com a federalização da resposta, sobreveio grande aporte de recursos, advindos tanto do governo federal quanto de financiamento externo (a exemplo da ONU, União Europeia, EUA, Canadá e Japão)⁷⁰. A partir daí as agências da ONU expandiram suas ações, sempre em parceria com o governo federal e entidades da sociedade civil, realizando melhorias e adequações nas estruturas já existentes, ampliando o número de abrigos e colaborando com o desenho da estratégia de interiorização. As Forças Armadas (via Exército), responsável pela coordenação logística-operacional da *Operação Acolhida*, passou a fornecer as habitações (barracas), ao passo que o ACNUR aplicou o projeto *Better Shelter*.⁷¹

Em agosto de 2018 o ACNUR assinou acordo com o governo brasileiro, ficando responsável em oferecer apoio ao Ministério da Cidadania na gestão e coordenação de abrigos temporários e de espaços de abrigo emergencial diretamente e em parceria com organizações da sociedade civil, em articulação com a *Força Tarefa Logística Humanitária*⁷². Nessa estrutura, portanto, as organizações internacionais ficaram com a função de realizar a articulação com entidades da sociedade civil e com o Sistema das Nações Unidas, enquanto a Casa Civil ficou responsável por articular as ações com as Forças Armadas e com os órgãos federais, estaduais e municipais.

Em 2018, a *Fraternidade Sem Fronteiras* (FSF) se uniu à *Operação Acolhida*, passando a gerir diversos abrigos com apoio do ACNUR. Aos poucos, outras organizações também passaram a contatar a Casa Civil a fim de colaborar na gestão local dos abrigos – *Associação Voluntários para o Serviço Internacional Brasil* (AVSI Brasil) e *Fundação Pan-Americana para o Desenvolvimento* (PADF)

⁷⁰ Por meio da Medida Provisória nº 823/2018, o governo federal abriu crédito extraordinário de R\$ 190 milhões para financiamento da Força Tarefa Logística humanitária, que foram seguidos de outras reservas orçamentárias (vide, na pág. 64, quadro “Base Legal da Operação Acolhida – Normas e Instrumentos”). No início de 2020, o valor de recursos destinados à Operação chegou a mais de R\$ 500 milhões.

⁷¹ As barracas fornecidas pelo Exército seriam de três tipos: “igrejinha” (25m², para até 7 pessoas), iglu individual (3,6 m²) e Camping (7m², para duas pessoas). No caso do projeto *Better Shelter* do ACNUR, tratase de abrigos com aspecto de uma casa simples, simulando um lar, ainda que provisório. Ele é entregue em caixas retangulares e a estrutura pode ser montada por 4 pessoas em até seis horas. O módulo consiste em uma área construída de 17,5m², sustentada por uma estrutura de metal resistente, revestido por mantas sanduíche de lona e espuma, com capacidade para abrigar uma família de até cinco pessoas (ALVES, 2020 apud JAROCHINSKI-SILVA et.al, 2021).

⁷² Com exceção dos Postos de Atendimento e Acolhimento (PRA), instalados nas Rodoviárias de Boa Vista e de Manaus, que são geridos diretamente pelo governo federal.



–, estabelecendo-se assim novas parcerias entre governo federal, ACNUR e entidades da sociedade civil. Em julho de 2019, as entidades parceiras do ACNUR passaram a administrar os demais abrigos que, até então, eram geridos pelas Forças Armadas⁷³.

O ACNUR lança mão do Sistema de registro global do ACNUR *ProGres V4* para levantamento de informações de todas as pessoas apoiadas com abrigo em Roraima e que optam por participar da estratégia de interiorização. Esse instrumento permite o gerenciamento de casos da população de interesse, identificando necessidades específicas de proteção, de modo que a equipe de campo do ACNUR e entidades parceiras possam dar seguimento à gestão de casos mais complexos ou encaminhamento a serviços da rede de proteção local. No Brasil, são utilizados dois módulos de registro no *ProGres*: 1) *Individual*, que coleta dados biométricos e registra necessidades de proteção e detalhes individualizados de cada membro da família; 2) *Entidade Familiar*, que coleta dados do grupo familiar, sendo utilizado excepcionalmente para análise de fluxos.⁷⁴

Ao longo do processo de implementação e execução da *Operação Acolhida*, houve mudanças na organização dos abrigos destinados a pessoas venezuelanas em Roraima. Em princípio, migrantes indígenas e não indígenas, por exemplo, ficaram abrigados nos mesmos espaços. Essa estratégia, entretanto, mostrou-se inadequada diante do surgimento de conflitos entre esses diferentes públicos. Avaliou-se então a necessidade de criar espaços distintos a fim de contemplar e respeitar especificidades culturais e sociais.

⁷³ Tal decisão deveu-se, em parte, a problemas existentes nas estruturas de abrigo em Roraima, tais como conflitos ocorridos entre migrantes e membros das Forças Armadas. Ver, por exemplo: <https://reporterbrasil.org.br/2021/08/exercito-cria-canto-dos-maus-tratos-em-abrigos-de-rr-para-confinar-indigenas-venezuelanos-alcoolizados/>; <https://reporterbrasil.org.br/2022/03/indigenas-denunciam-remocao-forcada-em-abrigo-para-refugiados-de-boa-vista/>. Acesso em: 27 set. 2022.

⁷⁴ Fonte: *Painel da Estratégia de Interiorização* (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

Desde 2018, venezuelanos indígenas (sobretudo Warao) e não indígenas têm sido encaminhados a abrigos específicos voltados a esses diferentes perfis. Além dessa alteração, procedeu-se com outras segmentações internas à estrutura de abrigo de modo a acolher e atender outros perfis diferenciados e necessidades específicas de proteção: grupos familiares, mulheres e idosos chefes de família, pessoas portadoras de necessidades especiais, crianças etc.

Também houve variação no número de vagas e de espaços de abrigo em Roraima ao longo do tempo. Em setembro de 2020, o ACNUR chegou a apoiar catorze (14) abrigos no estado, que acolhiam, à época, mais de 4.600 pessoas refugiadas e migrantes, das quais cerca de metade eram crianças, contando ainda com uma parcela significativa de migrantes indígenas (pouco mais de mil pessoas)⁷⁵. Passados dois anos, o número de espaços de abrigo foi reduzido, ao mesmo passo que o de pessoas abrigadas aumentou.

⁷⁵ Informação disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>. Acesso em: 21 set. 2022.

Em setembro de 2022, a estrutura contava com nove (9) abrigos, com capacidade total de abrigar até 7.924 pessoas, que acolhiam 7.796 migrantes e refugiados venezuelanos, população constituída do seguinte perfil:

PERFIL DE PESSOAS VENEZUELANAS ABRIGADAS EM RORAIMA (SETEMBRO DE 2022) ⁷⁶	
PERFIL	TOTAL
GRUPOS FAMILIARES	2.029
MULHERES CHEFE DE FAMÍLIA	1.454
IDOSOS CHEFE DE FAMÍLIA	157
INDÍGENAS	1.676
ADULTOS DO SEXO FEMININO (60 + ANOS)	129
ADULTOS DO SEXO MASCULINO (60 + ANOS)	135
ADULTOS DO SEXO FEMININO (18 A 59 ANOS)	2.015
ADULTOS DO SEXO MASCULINO (18 A 59 ANOS)	1.685
CRIANÇAS DO SEXO FEMININO (0 A 11 ANOS)	1.390
CRIANÇAS DO SEXO MASCULINO (0 A 11 ANOS)	1.517
JOVENS DO SEXO FEMININO (12 A 17 ANOS)	469
JOVENS DO SEXO MASCULINO (12 A 17 ANOS)	456

Dos nove abrigos da *Operação Acolhida* em funcionamento no estado de Roraima em setembro de 2022, sete localizavam-se na área urbana de Boa Vista e dois na região de fronteira em Pacaraima, dentre os quais dois eram destinados especificamente a migrantes venezuelanos indígenas. A sua coordenação estava sob responsabilidade da organização *Fraternidade Sem Fronteiras* (FSF) – gestora de três abrigos em Boa Vista –, da *Associação Voluntários para o Serviço Internacional Brasil* (AVSI Brasil) – gestora de cinco abrigos, um deles em Pacaraima – e da *Fundação Pan-Americana para o Desenvolvimento* (PADF) – gestora do abrigo indígena Janokoida em Pacaraima.

⁷⁶ Perfil da população abrigada em estruturas apoiadas pelo ACNUR em Roraima (dados atualizados em 19 de setembro de 2022). Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoizTRhOWVlOTgTY-Tk2MS00YmY3LWFEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTy1ND-NkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>. Acesso em: 21 set. 2022.

PERFIL DOS ABRIGOS APOIADOS PELO ACNUR EM RORAIMA⁷⁷

MUNICÍPIO	NOME	HISTÓRIA	CAPACIDADE	OCUPAÇÃO	PERFIL	COORDENAÇÃO
BOA VISTA	13 DE SETEMBRO	Antiga ocupação espontânea em Boa Vista, tornou-se, em maio de 2020, um espaço emergencial e depois um abrigo da Operação Acolhida.	470 pessoas	269 (57 %)	Misto	FSF
	JARDIM FLORESTA	Aberto em março de 2018, acolhe refugiados e migrantes venezuelanos; recebe famílias com crianças e mulheres sozinhas, pessoas LGBTI e com deficiência.	460 pessoas	390 (85%)	Misto	FSF
	PRICUMÃ	Aberto em novembro de 2020, no mesmo terreno onde havia sido instalado, meses antes, um Hospital de Campanha para receber casos de COVID-19, o abrigo prioriza migrantes que necessitam de atendimento em saúde continuado, serviço realizado por médicos das Forças Armadas.	1.203 pessoas	1.059 (88%)	Misto	FSF
	RONDON 1	Aberto em julho de 2018, promove diversas atividades como oficinas de costura e aulas de português.	2.046 pessoas	1.636 (80%)	Misto	AVSI
	RONDON 2	Aberto em setembro de 2018, foi o primeiro abrigo de trânsito para venezuelanos que participam da Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida	645 pessoas	593 (92%)	Misto	AVSI
	RONDON 5	Aberto em setembro de 2021, o local foi nomeado de Centro de Interiorização por abrigar pessoas que participam da Estratégia de Interiorização.	1.000 pessoas	667 (67%)	misto	AVSI
	WARAOTUMA A TUARANOKO	Aberto em março de 2022, o local foi construído para atender a necessidades específicas de pessoas indígenas das etnias Warao, Enepã, Kariña e Pemón, incluindo questões relativas à infraestrutura e privacidade. Possui espaço para recreação e desenvolvimento infantil, área para reforço escolar, projetos de artesanato, unidades residências com redários e fogões tradicionais. Significa “local de descanso” na língua Warao.	1.500 pessoas	1.016 (68%)	Indígena	AVSI
PACARAIMA	BV-8	Abrijo de trânsito aberto em setembro de 2018. Atende 4 fluxos de trânsito, servindo de alojamento temporário para migrantes e refugiados: 1) em situação de rua; 2) que aguardam procedimentos regulatórios; 3) que aguardam serem movimentados para abrigos em Boa Vista; 4) que estão inseridos na estratégia de Interiorização, já atendendo aos requisitos	2.000 pessoas	1.809 (90%)	Misto	AVSI
	JANOKOIDA	Aberto em novembro de 2017. Abrigo para acolhimento de indígenas venezuelanos da etnia Warao em situação de vulnerabilidade social. Janokoida significa “Grande Casa” na língua Warao.	400 pessoas	357 (89%)	Indígena	PADF

⁷⁷ Dados atualizados em 5 de setembro de 2022. Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWFeY2YtMGm1Y2MzODFjMmVjliwid-Ci6lmU1YzMS0TgxLTy2NjQtNDZlZm00YTBjLTy1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjJh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>. Acesso em: 09.set. 2022

Com a redução do número de abrigos em Roraima, esses espaços foram redimensionados para acolher um fluxo maior de migrantes venezuelanos, buscando dar seguimento à provisão de moradia, alimentação, proteção, saúde e atividades sociais e educativas. Nesse processo, outros abrigos foram desativados por não oferecer estrutura adequada para a prestação de assistência e proteção de acordo com os padrões humanitários internacionais, a exemplo dos abrigos de Pintolândia, Tancredo Neves e Nova Canaã.

Nota-se, contudo, que embora a capacidade de abrigamento tenha aumentado (número de vagas por abrigo), a estrutura, antes constituída por abrigos menores, foi substituída por abrigos maiores para responder à necessidade de redução de custos. Segundo entrevistados e pesquisadores, essas estruturas ampliadas têm dificultado processos locais de integração, podendo gerar, inclusive, dinâmicas de guetização e segregação social.

Vale frisar, por fim, que a estrutura de abrigamento, pensada inicialmente para acolher pessoas venezuelanas em situação de rua e de vulnerabilidade social, com o passar do tempo passou a atender migrantes e refugiados que aguardam inserção no mercado laboral local ou que optaram por participar da estratégia de interiorização, estes últimos tendo se constituído como público preferencial do programa.

Interiorização

Para coordenar a estratégia de interiorização, a *Operação Acolhida* procedeu com a criação do *Subcomitê de Interiorização* a fim de operacionalizar a logística e estabelecer diretrizes e procedimentos para a realização do deslocamento voluntário e assistido de pessoas venezuelanas abrigadas em Roraima para outros lugares do Brasil. A iniciativa, implementada a partir de abril de 2018, foi desenhada para promover a inserção socioeconômica de migrantes e refugiados e, ao mesmo tempo, a distribuição do fluxo pelo território brasileiro de modo a diminuir a pressão sobre os serviços públicos locais e a concentração de migrantes no estado. Tendo isso em vista, em outubro de 2019, o governo federal e municípios assinaram o compromisso de fortalecer o processo de interiorização de nacionais venezuelanos.

Estabelecida como um dos eixos transversais da *Força Tarefa Logística Humanitária*, ao longo do tempo, a estratégia de interiorização foi ganhando prioridade dentre as políticas de acolhimento por ela previstas, tornando-se um dos eixos principais da resposta ao fluxo venezuelano. Isso deveu-se, em parte, à continuidade de um volume expressivo de ingresso de pessoas venezuelanas no estado de Roraima, à escassez de ofertas de vagas de emprego no estado, bem como aos limites da capacidade tanto dos serviços e equipamentos públicos locais quanto das próprias estruturas criadas no âmbito da *Operação Acolhida* (vagas em abrigos, por exemplo). Além disso, **cabe salientar que, antes mesmo da iniciativa ser implementada, já se observava o deslocamento espontâneo de um contingente expressivo de venezuelanos do estado de Roraima para outras regiões do Brasil, movimento que expressa tanto a busca por inserção socio-laboral em outras localidades do país quanto a utilização do território brasileiro como espaço de trânsito rumo a outros países da América do Sul.**

A estratégia de interiorização, sob coordenação do governo federal (via Ministério da Cidadania), tem sido implementada com apoio do ACNUR, de outras agências da ONU e de entidades da sociedade civil integrantes da *Plataforma R4V*. A OIM é a organização gestora da iniciativa, em articulação com entidades parceiras e em colaboração direta com as Forças Armadas, esta última responsável pela coordenação logístico-operacional do deslocamento assistido.

Para viabilizar a execução e o monitoramento da política de interiorização, a *Operação Acolhida* faz uso de dois instrumentos: 1) Sistema de registro global do ACNUR *ProGres V4*; e 2) *Sistema Acolhedor*, instituído, em novembro de 2019, para servir como cadastro da *Operação* e como base de dados oficiais da iniciativa⁷⁸. Além disso, foi criado pelo governo federal, em parceria com a OIM, o *Painel da Estratégia de Interiorização*, instrumento lançado em janeiro de 2021.

O programa é destinado a pessoas venezuelanas, hipossuficientes economicamente, que precisam de suporte para custeio da viagem a outras regiões do país. Para participar das ações de interiorização, definiu-se que migrantes e refugiados devem atender obrigatoriamente os seguintes critérios: estar

⁷⁸ Resolução No. 10 do CFAE, de 01 de novembro de 2019.

1) em situação migratória regular; 2) imunizado de acordo com esquema vacinal estabelecido pelo Ministério da Saúde; 3) avaliado clinicamente e 4) com termo de voluntariedade assinado.⁷⁹

No âmbito do programa, foram definidas quatro diferentes modalidades de interiorização, visando contemplar a diversidade de situações, necessidades e perfis de pessoas migrantes e refugiadas. A primeira consiste na modalidade *Institucional*, conhecida também como Abrigo-Abrigo, destinada a migrantes beneficiários dos abrigos emergenciais em Roraima que optam por ser transferidos a abrigos localizados em outros municípios e estados do Brasil. Embora a OIM seja a organização responsável pela gestão da iniciativa, como já apontado, o ACNUR ficou com a atribuição de gerir a modalidade *institucional*.

Nessa modalidade, o deslocamento assistido é realizado por meio da disponibilização de vagas temporárias em centros de acolhida em outros municípios, cedidas pelo governo federal, estadual, distrital ou municipal ou por entidades da sociedade civil, de acordo com o perfil dos migrantes e refugiados e mediante avaliação prévia dos serviços públicos disponíveis na localidade. Os beneficiários dessa modalidade podem permanecer, em média, por um período de até 4 meses no centro de acolhida e são apoiados com ações para facilitar a inserção socioeconômica na cidade de destino.

A segunda e terceira modalidades da estratégia de interiorização, designadas de *Reunificação Familiar* e *Reunião Social*, permitem que migrantes possam se deslocar de Roraima para outras localidades do território nacional onde já residam regularmente familiares (no caso da *Reunificação Familiar*) ou pessoas de sua rede social, afetiva, de amizade ou familiar e cujo vínculo não possa ser comprovado por documentação (no caso da *Reunião Social*). A pessoa receptora deve ter mais de 21 anos de idade, estar disposta a acolher o beneficiário e comprovar ter condições financeiras e materiais para oferecer apoio e moradia. Excepcionalmente, mediante aprovação pelo *Subcomitê Federal para Interiorização*, é permitida a recepção de grupos familiares com mais de 7 pessoas.

⁷⁹ Informações disponíveis em: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

A quarta modalidade é denominada de *Vaga de Emprego Sinalizada* (VES) e visa promover a inserção laboral de pessoas venezuelanas em diferentes municípios e regiões do Brasil. A *Coordenação do Centro de Interiorização da Operação Acolhida* é responsável por realizar a articulação e a intermediação com empresas interessadas na contratação de trabalhadores migrantes, sinalizando previamente oportunidades laborais e vagas de emprego destinadas a esse público.

MODALIDADES DA ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO ⁸⁰	
MODALIDADE	DESCRIÇÃO
INSTITUCIONAL	Saída de abrigos de RR para centros de acolhida e integração nas cidades de destino. Os abrigos de destino são moradias temporárias ofertadas diretamente pelo governo federal, estadual, distrital ou municipal ou por entidades da sociedade civil.
REUNIFICAÇÃO FAMILIAR	Realocação de migrantes que estão em RR para outros municípios e/ou estados de residência de familiares
REUNIÃO SOCIAL	Realocação de migrantes que estão em RR para outros municípios e/ou estados de residência de amigos ou pessoas de sua rede social
VAGA DE EMPREGO SINALIZADA (VES)	Deslocamento assistido para fins de inserção laboral. A iniciativa promove a articulação com empresas interessadas na contratação de migrantes mediante vagas de emprego previamente sinalizadas em diferentes regiões do país

Desde abril de 2018, momento em que a estratégia começou a ser implementada, até agosto de 2022, a política de interiorização apoiou o deslocamento assistido de 82.822 pessoas venezuelanas, conforme dados disponibilizados pelos informes do *Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização* e pelo *Painel da Estratégia de Interiorização* (gerido pela OIM).⁸¹

⁸⁰ Fonte: Painel da Estratégia de Interiorização (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

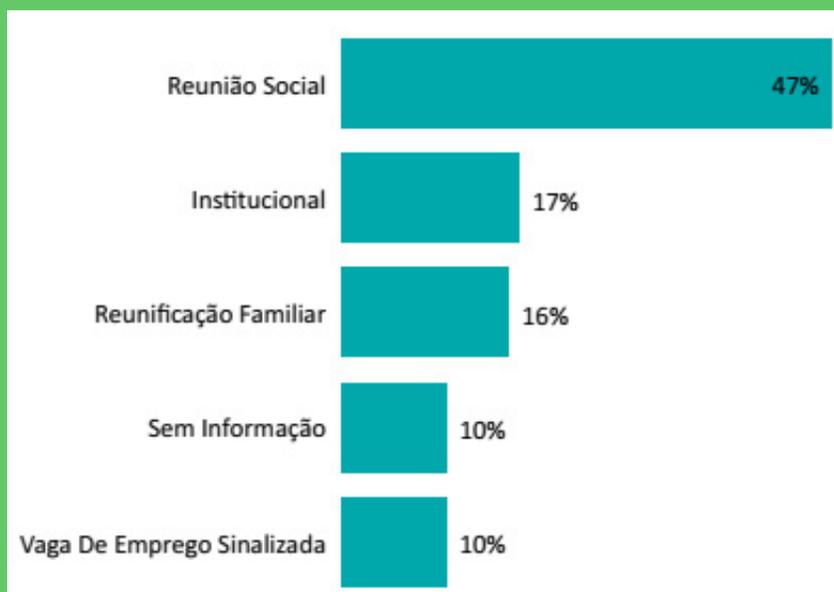
⁸¹ Disponíveis, respectivamente, em: <https://brazil.iom.int/pt-br>. Acesso em: 20 jul. 2022; <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

82.822 PESSOAS INTERIORIZADAS

ABRIL/2018 – AGOSTO/2022

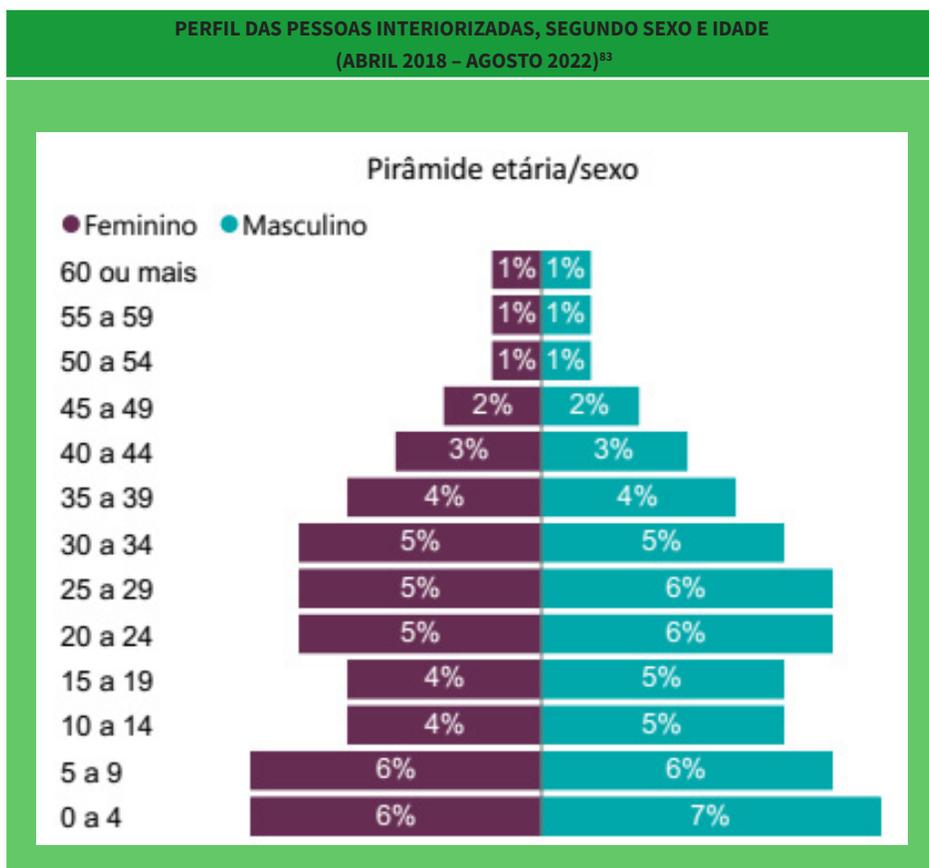
Dessas 82.822 pessoas venezuelanas que aderiram voluntariamente à estratégia de interiorização, quase metade delas havia sido incluída na modalidade *Reunião Social* (47% do total), seguida pelas modalidades *Institucional* e *Reunificação Familiar* (17% e 16%, respectivamente). Apenas uma minoria participou do programa via modalidade *Vaga de Emprego Sinalizada* (10%).

BENEFICIÁRIOS DA ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO, PORCENTAGEM POR MODALIDADE⁸²



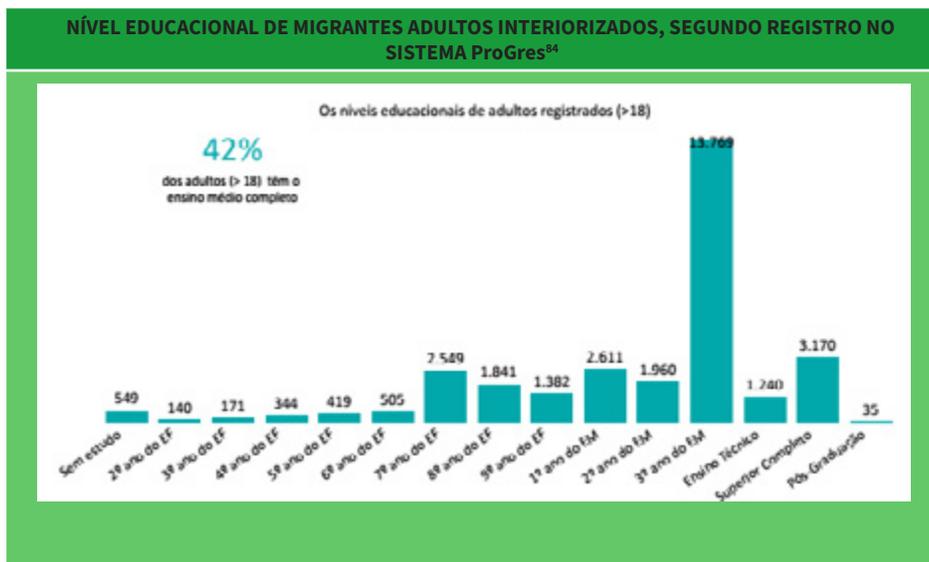
⁸² Fonte: *Painel da Estratégia de Interiorização* (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

Com relação ao perfil desse contingente incluído no programa de interiorização, pouco mais da metade era do sexo masculino (53% do total), com prevalência de crianças e adultos com até 39 anos de idade, na seguinte proporção: 34% crianças (entre 0 e 14 anos), 9% adolescentes (entre 15 e 19 anos), 40% adultos (entre 20 e 39 anos). Nesse contingente, inclui-se ainda uma pequena parcela de adultos com idades entre 40 e 59 anos (14%) e de pessoas com 60 anos de idade ou mais (2%).



⁸³ Fonte: *Painel da Estratégia de Interiorização* (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brasil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

Quando observado o nível educacional do fluxo de adultos interiorizados – conformado por 39.985 pessoas com 18 anos de idade ou mais, segundo dados do Sistema de registro global do ACNUR *ProGres V4* –, a maior parte contava com Ensino Médio Completo (13.769 pessoas, ou 43% do total) e uma pequena parcela com Nível Superior Completo (3.170 pessoas, ou cerca de 10% do total).



Dentre as experiências de trabalho mais registradas no Sistema de registro *ProGres* – de pessoas adultas (18 anos ou mais) que participaram da estratégia de interiorização e que conseguiram inserção laboral, ainda que de forma provisória –, aproximadamente 50% delas referiam-se às funções de trabalhadores da construção civil e cozinheiros.

⁸⁴ Fonte: Painel da Estratégia de Interiorização (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

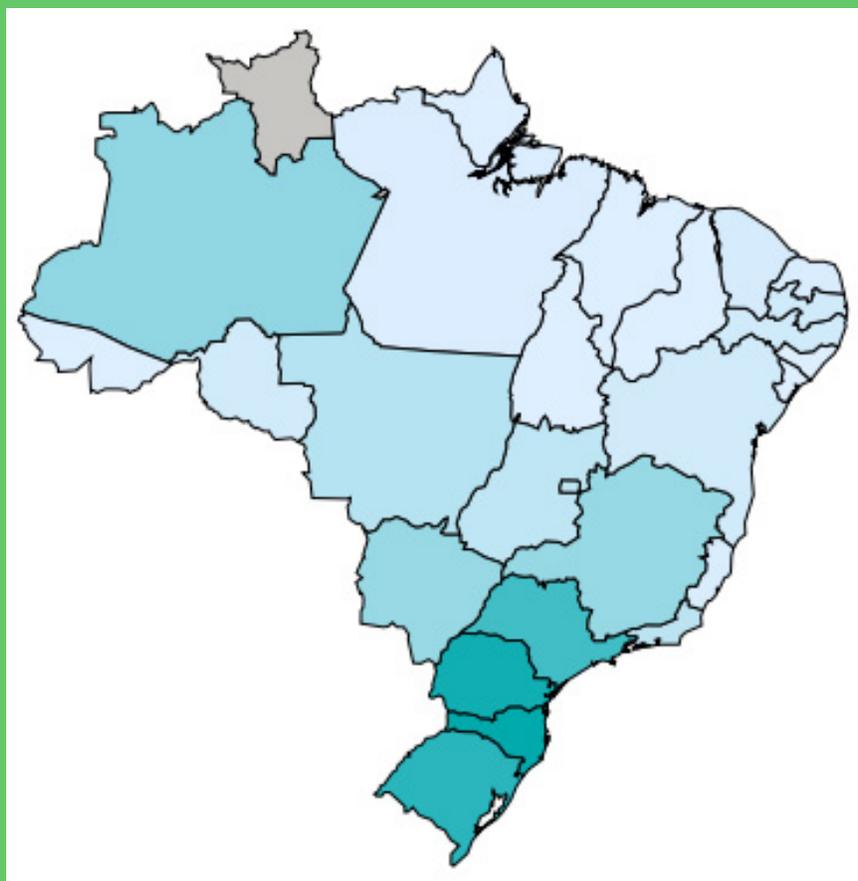


Nota-se, portanto, que o processo de inserção laboral promovido pela iniciativa tem se caracterizado pela obtenção de empregos de baixa remuneração, em um contexto de crise econômica e de aumento do desemprego no Brasil, agravado pela pandemia de Covid-19. Para contornar a situação, migrantes têm buscado alternativas no mercado informal de trabalho e no empreendedorismo.

Com relação à distribuição territorial, os estados da região sul (Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul) foram os que receberam maior volume de venezuelanos interiorizados, seguidos pelos estados das regiões sudeste (São Paulo e Minas Gerais), norte (Amazonas) e centro-oeste do Brasil (Mato Grosso do Sul e Mato Grosso).

⁸⁵ Idem.

MAPA DA ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO (DISTRIBUIÇÃO POR ESTADO)⁸⁶



⁸⁶ Fonte: Painel da Estratégia de Interiorização (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

NÚMERO DE PESSOAS INTERIORIZADAS, SEGUNDO UNIDADE DA FEDERAÇÃO⁸⁷	
ESTADO	TOTAL
SANTA CATARINA	15.564
PARANÁ	14.388
RIO GRANDE DO SUL	12.522
SÃO PAULO	10.869
AMAZONAS	5.307
MINAS GERAIS	4.967
MATO GROSSO DO SUL	4.932
MATO GROSSO	2.743
RIO DE JANEIRO	2.300
DISTRITO FEDERAL	2.101
GOIÁS	2.094
PARAÍBA	1.001
PERNAMBUCO	894
BAHIA	839
RONDÔNIA	835
CEARÁ	479
ESPÍRITO SANTO	304
RIO GRANDE DO NORTE ^E	288
PARÁ	137
ACRE	69
SERGIP ^E	67
MARANHÃO	50
TOCANTINS	38
PIAUÍ	15
ALAGOAS	13
AMAPÁ	6

⁸⁷ Fonte: Painel da Estratégia de Interiorização (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

Embora as regiões sul e sudeste do Brasil tenham recebido maior volume de pessoas interiorizadas, quando verificados os principais municípios de destino, Manaus (AM), na região norte, e Dourados (MS), na região centro-oeste, figuram, respectivamente, como segunda e quarta cidades que acolheram maior número de migrantes e refugiados venezuelanos participantes da estratégia de interiorização.

NÚMERO DE PESSOAS INTERIORIZADAS, POR MUNICÍPIO ⁸⁸	
MUNICÍPIO	TOTAL
CURITIBA	5.388
MANAUS	5.259
SÃO PAULO	4.368
DOURADOS	3.391
CHAPECÓ	3.045
PORTO ALEGRE	2.547
BRASÍLIA	2.089
RIO DE JANEIRO	1.752
CASCADEL	1.680
CUIABÁ	1.509
CAXIAS DO SUL	1.462
JOINVILLE	1.426
BELO HORIZONTE	1.264
CANOAS	1.178

Importa notar que a estratégia ganhou força no período que abrange junho de 2019 a março de 2020, quando o programa alcançou uma média aproximada de 2.500 pessoas interiorizadas por mês. Entre abril de 2020 e julho de 2021, contudo, o número de migrantes participantes do programa sofreu diminuição expressiva, período que corresponde à publicação de uma série de decretos de emergência sanitária pela pandemia de Covid-19, que incluíram a restrição de entradas de pessoas no Brasil via fronteira terrestre, e de nacionais venezuelanos, em particular.

⁸⁸ Fonte: Painel da Estratégia de Interiorização (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

Nesse período de restrições da mobilidade transfronteiriça, a *Operação Acolhida* manteve uma média aproximada de 1.000 pessoas interiorizadas por mês. A partir de agosto de 2021, com a flexibilização das restrições na fronteira (ocorrida em junho de 2021), a iniciativa voltou a ganhar força, mantendo um patamar de cerca de 2.000 pessoas interiorizadas por mês (até última atualização, em agosto de 2022).



Frente ao exposto, observa-se que **tanto as estruturas da *Operação Acolhida* (PRI, PITRIG, PRA) quanto as estratégias previstas em seus três eixos de ação (ordenamento de fronteiras, abrigamento e interiorização) sofreram alterações ao longo do tempo.** Suas formas de gestão e dinâmicas de funcionamento acompanharam mudanças no fluxo migratório (maior/menor volume de entrada de migrantes), na conjuntura (pandemia de Covid-19), nas necessidades de acolhimento (maior/menor demanda de vagas em abrigos etc.), na gestão federal e na condução da política (início de novo governo em 2019), no volume de recursos, dentre outros fatores que influíram na execução da resposta, cujo balanço geral é apresentado a seguir.

⁸⁹ Fonte: Painel da Estratégia de Interiorização (dados atualizados em agosto de 2022). Disponível: <https://brasil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.



5. Parte III:

Balanço geral da operação acolhida



5.1. capacidade institucional e avaliação da resposta à migração venezuelana

A resposta institucional do Brasil à migração venezuelana – a *Operação Acolhida* – pode ser considerada uma experiência inédita e singular de governança migratória e de assistência humanitária implementada no Brasil, destinada especificamente a pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela.

Por um lado, o seu ineditismo pode ser atribuído ao fato dessa experiência ter se constituído como uma **prática de gestão pública federalizada**, sob a forma de uma operação logístico-militar de assistência humanitária – coordenada pelo governo federal e pelas Forças Armadas, em cogestão com organismos internacionais e organizações da sociedade civil – e que contou com grande aporte de recursos federais e internacionais. Vale lembrar, como bem analisam Jarochinski-Silva et. al. (2021), que a *Operação Acolhida* foi desenvolvida em uma conjuntura externa na qual as agências da ONU se fizeram presentes antes mesmo de a *Operação* ser implementada e na qual as estratégias de acolhimento, por razões diplomáticas, foram convertidas em um ativo político em pleno ano eleitoral no Brasil (2018).

Por outro lado, **a singularidade dessa experiência decorre do fato de ela ter sido elaborada como resposta a um fluxo migratório intenso na fronteira norte do Brasil (estado de Roraima), com foco nos municípios de Pacaraima e de Boa Vista, núcleos urbanos (de pequeno e médio porte, respectivamente) com estrutura de equipamentos e serviços públicos limitada**. Embora a dinâmica da migração venezuelana guarde algumas semelhanças com a da migração haitiana, ela difere do padrão das migrações transnacionais no país até então, cuja tendência havia sido a de ingresso majoritário de migrantes através de aeroportos ou por via terrestre pelas fronteiras das regiões sul, sudeste e centro-oeste do Brasil, com destino as capitais e regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, dentre outras).

Podem ser identificadas, no entanto, algumas continuidades dessa experiência com práticas anteriores de gestão pública e de governança migratória no país, a exemplo daquelas que foram implementadas para atender migrantes e refugiados de nacionalidades específicas, consistindo fundamentalmente na determinação de políticas migratórias baseadas em grupo (de caráter seletivo, portanto) através da criação de instrumentos para facilitar o acesso à regularização migratória (via autorização de residência ou reconhecimento da condição de refúgio)⁹⁰. Além disso, a *Operação Acolhida* ampliou outras iniciativas que já haviam sido empreendidas anteriormente, ainda que em menor escala e com alcance mais limitado. Dentre elas, destaca-se a estratégia de interiorização, visando promover o deslocamento de migrantes da região norte para outras localidades do Brasil, através de parcerias estabelecidas entre organizações da sociedade civil e empresas interessadas na contratação de trabalhadores migrantes, em geral, para empregos de baixa qualificação e remuneração.

Nesse sentido, **a resposta do Brasil ao fluxo migratório venezuelano tanto pode ser considerada um desdobramento de medidas institucionais e de práticas de gestão migratória desenvolvidas anteriormente no país, quanto uma forma de governança singular, já que ganhou, no âmbito da *Operação Acolhida*, outra dimensão e escala, sobretudo no que se refere ao volume de recursos investidos (financeiros e humanos) e ao número de pessoas migrantes e refugiadas beneficiárias da política.** Observa-se ainda, de forma inédita, o estabelecimento de uma forma de gestão pública federalizada, militarizada e de caráter emergencial, que contou com uma maior articulação e engajamento entre os diversos atores participantes da resposta (em especial, organismos internacionais e entidades da sociedade civil).

⁹⁰ Conforme destacado na introdução do relatório, em junho de 2019, com base no reconhecimento de “situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela”, o CONARE determinou o reconhecimento *prima facie* (presunção de inclusão) em benefício de pessoas venezuelanas solicitantes de refúgio e a aplicação de procedimento acelerado e simplificado de regularização migratória, medida que entrou em vigor a partir de dezembro de 2019.

Posto isto, em linhas gerais, avalia-se que a resposta do Brasil ao fluxo venezuelano constituiu-se como uma experiência positiva em termos de ampliação da capacidade institucional de assistência social e humanitária a migrantes e refugiados no Brasil. As estruturas criadas pelo governo federal para executar as medidas previstas nos três eixos da *Operação Acolhida* ampliaram a capacidade das ações desenvolvidas por órgãos estatais, agências da ONU, outras organizações internacionais e entidades da sociedade civil.

No que se refere ao eixo de *ordenamento de fronteiras*, **a organização do fluxo de atendimento (via PRI, PITRIG, PRA, dentre outras estruturas), a partir do acesso à documentação, permitiu estabelecer uma rede de acolhimento com capacidade de inserir pessoas migrantes beneficiárias da política nos serviços que integram o sistema público de saúde, educação e assistência social do Brasil, ampliando as oportunidades de inserção socioeconômica.** Ao mesmo tempo, a produção de informação, dados e registros sobre o fluxo migratório tem servido de base e de suporte para monitorar e redirecionar as ações desenvolvidas, possibilitando o seu aprimoramento ou a sua adaptação diante de novas circunstâncias e necessidades⁹¹.

No que tange ao eixo de abrigo, em momentos de intensificação do fluxo migratório, os abrigos funcionaram acima da capacidade para a qual haviam sido projetados e a estrutura de abrigo nunca foi suficiente para acolher toda a demanda de migrantes em situação de rua ou vivendo em ocupações espontâneas, conforme relatado por entrevistados da pesquisa. Contudo, ainda que limitada, a disponibilização dessa estrutura tem sido fundamental para mitigar a situação de vulnerabilidade social de um contingente expressivo de migrantes e refugiados da Venezuela em Roraima, que encontram nos abrigos um lugar de acolhida, com oferta de três refeições diárias, além de outros serviços e atividades.

⁹¹ Dentre os instrumentos para registro e monitoramento da resposta ao fluxo migratório venezuelano no Brasil estão: Sistema de registro global do ACNUR *ProGres V4*, que começou a ser utilizado em dezembro de 2017; SISCONARE, lançado em junho de 2019; e *Sistema Acolhedor*, instituído em novembro de 2019, que serve como cadastro da *Operação Acolhida* e base de dados oficiais da estratégia de interiorização.



Cabe frisar que a política de abrigamento tem sido adaptada ao longo do tempo para melhor atender necessidades específicas e migrantes com diferentes perfis. Não obstante essas medidas (de segmentação dos abrigos segundo perfis específicos, por exemplo), muitas pessoas migrantes, principalmente indígenas, têm encontrado dificuldades em manter seus projetos de autonomia e suas tradições culturais nesses espaços. Esse problema decorre, em parte, de uma política de abrigamento que foi desenhada para servir como uma resposta de caráter emergencial e provisório, mas que tem perdurado ao longo dos anos (como solução definitiva) sem que outras propostas de políticas de habitação tenham sido desenhadas e implementadas. São casos de pessoas que estão vivendo em abrigos há quase cinco anos.

Se no início do processo de implementação da Operação Acolhida deu-se prioridade à montagem da estrutura de abrigamento – respondendo à situação de um contingente significativo de migrantes em situação de rua e de vulnerabilidade social em Roraima –, posteriormente, com a concentração de um contingente expressivo de migrantes no estado, houve reforço no convite para participação da estratégia de interiorização. O programa tem permitido que migrantes e refugiados possam se reunir com pessoas de sua rede familiar e social residentes em outras localidades do país, além de facilitar a inserção socio-laboral e diminuir a sobrecarga dos serviços públicos locais e a taxa de ocupação nos abrigos em Roraima. Isso exigiu, por sua vez, a ampliação da rede de abrigos a outros municípios e estados do país, bem como ações para promover a inserção socio-laboral não apenas nas cidades de destino, mas também no próprio território (Roraima). Venezuelanos indígenas, contudo, não estão incluídos na estratégia de interiorização, tornando o tempo de abrigamento demasiado longo, o que tem afetado negativamente essa população, ao passo que alguns grupos têm se deslocado espontaneamente para outros estados, como Pará e Rio Grande do Norte.

Ressalta-se que **a implementação da estratégia de interiorização responde à avaliação de que o estado de Roraima conta com baixa diversificação econômica, poucas oportunidades de emprego e estrutura de equipamentos e serviços públicos limitada.** Por isso, muitas pessoas venezuelanas têm procurado se deslocar a outras cidades e estados do país em busca de melhores condições socioeconômicas e laborais. **Esse deslocamento, contudo, implica no afastamento desses migrantes de seu país de origem, dificultando a vinculação com redes familiares e afetivas na Venezuela, as viagens de retorno e o envio de remessas e outros tipos de ajuda ao país de origem.**

Outra fragilidade da estratégia de interiorização refere-se à dificuldade para a revalidação de diplomas. Diante dos problemas enfrentados para a validação de títulos, o potencial de muitos profissionais deixa de ser aproveitado pelo mercado de trabalho brasileiro, já que poucos migrantes conseguem inserção laboral em suas áreas específicas de atuação. As vagas de emprego disponibilizadas pela iniciativa são destinadas principalmente a funções de baixa qualificação e remuneração, em especial, nos setores da agroindústria e de alimentos (como frigoríficos). A situação é agravada pela **ausência de um monitoramento mais sistemático, por parte de atores e instituições que participam da estratégia de interiorização, das condições de trabalho e de manutenção do vínculo empregatício de pessoas migrantes que aderiram ao programa,** o que pode redundar em novas vulnerabilidades ou mesmo em eventuais situações de exploração laboral⁹².

⁹² Ver, por exemplo: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/06/25/trabalho-analogo-a-escravidao-12-venezuelanos.htm>; <https://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/noticia/2022/06/27/venezuelanos-sao-resgatados-de-trabalho-analogo-ao-de-escravo-no-interior-de-sp.ghtml>; <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/06/5018233-doze-imigrantes-venezuelanos-fogem-de-trabalho-escravo-em-sao-paulo.html>; <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/venezuelanos-sofrem-abusos-em-empregos-ofertados-por-programa-de-interiorizacao.shtml>; <https://theintercept.com/2021/07/23/deportacao-trabalho-escravo-governo-exercito-migrantes-desastre-humanitario/>. Acesso em: 17 out. 2022.

Outro ponto a ser destacado é que a interiorização resultou na dispersão de um contingente expressivo de migrantes e refugiados venezuelanos a diversas regiões do Brasil, evidenciando como a migração venezuelana conformou-se como um fenômeno que transcendeu as fronteiras da região norte e demandando, de forma ainda mais urgente, a construção e a implementação de políticas públicas migratórias em diferentes partes do território nacional (BAENINGER et al., 2020; BAENINGER e JAROCHINSKI-SILVA, 2018).

Com relação ao local de atuação prioritária da resposta brasileira (Roraima), **passados quatro anos de implementação da *Operação Acolhida*, ainda persiste certa desconexão entre as ações do governo federal, estadual e municipais, que se expressa na falta de coordenação e alinhamento das intervenções.** Embora as políticas implementadas tenham impactado positivamente a capacidade de resposta ao fluxo migratório, elas podem ser consideradas insuficientes e marcadas pelo seu caráter emergencial e provisório, dadas as dimensões da questão migratória contemporânea no Brasil.

Trata-se, em linhas gerais, de uma resposta institucional caracterizada por uma política *top-down* (em relação à coordenação e à elaboração normativa) e por uma prática de gestão realizada através da cooperação internacional e interinstitucional, envolvendo prioritariamente organismos internacionais, entidades da sociedade civil, Forças Armadas e órgãos e instituições diversos apenas da estrutura do Executivo Federal. Nos três eixos de ação da *Operação Acolhida* não é observada qualquer presença de órgãos estaduais ou municipais nos operativos da resposta (JAROCHINSKI-SILVA E ALBUQUERQUE, 2021). **Tampouco observa-se a implementação de uma forma de governança que contemple ou que abra espaço para uma maior participação social – da sociedade civil organizada, mas sobretudo dos próprios beneficiários da política (migrantes e refugiados) – nas instâncias decisórias, visando o redirecionamento e o aprimoramento da política.**

Sobre a baixa participação dos órgãos estaduais e municipais de Roraima na resposta, importa notar que **a Operação Acolhida não contemplou o desenvolvimento de ações e estruturas mais perenes e consolidadas, e de médio e longo prazo, no próprio território e no contexto regional e fronteiriço no que se refere: 1) à capacitação e ao envolvimento de gestores públicos estaduais e municipais no atendimento desse público específico; 2) à ampliação de equipamentos e serviços públicos em geral; 3) à criação de oportunidades empregos e de geração de renda na região;** em suma, diversas ações que poderiam beneficiar não apenas a população migrante, mas também a população brasileira residente em Roraima.

Cabe destacar ainda que, embora as estruturas da *Operação Acolhida* tenham sido criadas para atender especificamente ao fluxo migratório venezuelano, devido à agilidade dos procedimentos ali realizados, atualmente elas vêm sendo utilizadas e acionadas por migrantes de outras nacionalidades que também passaram a ingressar pela fronteira norte do Brasil, em especial pessoas guianenses, cubanas e haitianas.

Considerando que historicamente a governança migratória no Brasil tem sido conduzida, conforme já destacado, pela modalidade de determinação de políticas baseada em grupo de nacionais para a concessão e facilitação de direitos de cidadania, migrantes de outras nacionalidades acabam, não raras vezes, sendo preteridos no atendimento em relação a pessoas venezuelanas. **A definição da nacionalidade como critério de atuação e de facilitação de acesso a direitos cria distorções, gera injustiças e resulta em tratamentos desiguais entre migrantes, quando se observa, por exemplo, a adoção de procedimentos, protocolos e critérios distintos para migrantes de diferentes nacionalidades.**

No que se refere à federalização da governança migratória, tal processo, deu início a uma nova fase da gestão migratória, como apontado anteriormente, implicando em uma melhor organização do fluxo (a partir da montagem de estruturas ampliadas para recepção e acolhimento de migrantes), o que permitiu que órgãos governamentais, agências da ONU e entidades parceiras melhorassem a sua capacidade de resposta.

A militarização da governança migratória, entretanto, tem sido questionada por ser onerosa, pelo seu viés emergencial (uma “missão” a ser cumprida com prazo para terminar) e por atribuir às Forças Armadas funções que seriam próprias da *expertise* e da competência de outras instituições e atores da gestão pública e da sociedade civil, resultando em uma inadequação aos padrões de acolhimento humanitário estabelecidos internacionalmente. Soma-se a isso o fato de que a resposta militarizada – e a perspectiva de *ordenamento de fronteiras* – reforça uma suposta associação entre migração e segurança ou entre migração e ameaça ou risco à soberania e à segurança nacional (JAROCHINSKI-SILVA E ALBUQUERQUE, 2021).

O formato militarizado da resposta demandou que outras instituições e atores envolvidos na *Operação Acolhida* (gestores públicos, organizações internacionais e entidades parceiras) se adequassem a esse modelo de governança migratória, assim como certa subordinação às Forças Armadas, havendo uma intensificação, ao longo do tempo, da participação de autoridades vinculadas aos órgãos de Defesa na coordenação, planejamento e execução das ações. Esse processo tem dificultado e impedido que outros atores e autoridades locais ou civis se engajem na resposta ou adquiram competência para atuar na temática migratória.

A decisão do governo federal de envolver as Forças Armadas diretamente na governança migratória é tributada por diversos atores tanto ao reconhecimento dos limites da capacidade institucional dos governos locais de responderem adequadamente às necessidades do fluxo venezuelano quanto à avaliação de que as Forças Armadas seriam a instituição mais bem preparada e com maior capacidade logística para atuar na região. Também é atribuída a essa decisão um fator conjuntural: em dezembro de 2017, o Exército acabara de realizar um exercício militar juntamente com outros países no município de Tabatinga (tríplice fronteira Brasil, Colômbia e Peru), que incluíram a construção de instalações e abrigos de emergência para simular uma situação de guerra ou de desastre natural na região⁹³. De modo que os contratos para empenho dos recursos ainda estavam em aberto em fevereiro de 2018, o que agilizaria a resposta por dispensar a necessidade de abertura de novas licitações para a montagem de abrigos e outras ações previstas.

⁹³ Designada de OPERAÇÃO AMAZONLOG 2017, a ação consistiu na realização de um Exercício de Logística Multinacional Interações conduzido pelo Comando Logístico do Exército Brasileiro, simulando atividade logística humanitária na área de tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru (BRASIL, 2017d).

A partir de 2019, com o início de nova gestão federal, o funcionamento da *Operação Acolhida* foi impactado em relação à coordenação e à atuação da Casa Civil, quando verificou-se o desengajamento da Presidência da República e de parte dos Ministérios envolvidos na *Força Tarefa Logística Humanitária*, seguido pela diminuição dos recursos a ela destinados. Segundo atores entrevistados, no início da nova gestão federal teria sido inclusive avaliada a possibilidade de encerramento da própria *Operação*, discussão que veio acompanhada de um processo de esvaziamento e de desmobilização do *Comitê Federal de Assistência Emergencial* (CFAE), ao passo que não foram mais solicitados recursos orçamentários para as suas ações.

Nesse período, surgiram propostas voltadas à *desmilitarização* da iniciativa, com previsão da retirada das Forças Armadas brasileiras das atividades de gestão estabelecidas desde 2018, fato que não ocorreu, em parte, devido ao reconhecimento dos ativos políticos gerados a partir dela. Observou-se, ao invés disso, um aumento da participação de militares na *Operação*, inclusive através da nomeação de um militar da reserva para a coordenação do CFAE no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

A concessão às Forças Armadas de papel central na resposta ao fluxo migratório venezuelano, conforme apontado anteriormente, deu-se em um contexto de crescente envolvimento da instituição em ações de Segurança Pública em diversas partes do território nacional, reforçando a sua vinculação à temática de Segurança Pública e, no caso da *Operação Acolhida*, à temática migratória (Jarochinski-SILVA et. al., 2021). Além disso, com o início da nova gestão federal, cresceu significativamente a participação de militares (da ativa ou da reserva) em órgãos federais e instituições estatais, abarcando diversos campos e áreas das políticas públicas: saúde, educação, infraestrutura, questão indígena, meio ambiente e, no caso em tela, migração.

A partir de 2019, foi dada nova identidade visual à *Operação Acolhida* e o *Programa Mais Médicos* foi retirado da *Operação*. O atendimento de saúde passou a ser realizado por médicos das Forças Armadas. Posteriormente, através de projetos da *Organização Pan-Americana de Saúde* (OPAS) e da organização *Médicos Sem Fronteiras* (MSF), a atenção básica ficou a cargo da OIM e o atendimento de saúde mental a cargo da OPAS e MSF.

Em contrapartida, foi ampliado o uso da rede pública de saúde (SUS) e estruturado o Núcleo de Saúde da Acolhida (NSA), desativado em meados de 2022. Destaca-se também a construção, em junho de 2020, de um Hospital de Campanha em Boa Vista, que tem beneficiado não apenas migrantes e refugiados venezuelanos, mas também a população local⁹⁴.

Neste ponto, vale frisar que o início da pandemia da COVID-19, reconhecida em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS), foi outro momento de inflexão na *Operação Acolhida*, cujo efeito mais evidente e direto foi a restrição da mobilidade humana, sobretudo a mobilidade transnacional. A partir de março de 2020, com o decreto de estado de emergência em saúde pública no Brasil em função da pandemia do novo coronavírus, o governo brasileiro passou a publicar uma série de portarias interministeriais e de medidas infralegais determinando a restrição de viagens ao Brasil e a entrada de pessoas no território nacional sob o argumento de impedir e controlar a difusão da doença, o que impactou a capacidade de resposta ao fluxo migratório venezuelano.

A primeira portaria interministerial (Portaria nº 120 de 17 de março de 2020)⁹⁵ restringiu a entrada de pessoas oriundas da Venezuela por via terrestre, situação que perdurou até a publicação da Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021⁹⁶.

⁹⁴ Nomeado de *Complexo da Área de Proteção e Cuidados/APC*, o Hospital de Campanha ainda não foi desativado e, inclusive, continua sendo utilizado para cobrir atendimentos que antes eram realizados no Hospital Materno Infantil Nossa Senhora, que está em reforma.

⁹⁵ Portaria Nº 120, de 17 de março de 2020 (BRASIL, 2020). Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2503>. Acesso em: 12 ago. 2022.

⁹⁶ Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021 (BRASIL, 2021). Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4543>. Acesso em: 18 out. 2022.

Como efeitos das portarias, podem ser destacados: 1) aumento do número de migrantes venezuelanos em situação irregular e indocumentada que, não obstante essas restrições, continuaram a ingressar no território brasileiro por Pacaraima, sobretudo via *trochas*⁹⁷; 2) deportação sumária de migrantes na faixa de fronteira; 3) impedimento de acesso ao procedimento de refúgio a pessoas que já se encontravam em território brasileiro; 4) restrição do acesso a direitos; e 5) limitação da mobilidade de pessoas migrantes pelo território nacional, o que gerou um aumento da demanda por vagas em abrigos em Roraima.

Importa notar que algumas das situações acima mencionadas – fechamento de fronteiras terrestres, deportação sumária e impedimento de acesso ao procedimento de refúgio – são de competência da PF, por determinação de portarias interministeriais publicadas pela Casa Civil da Presidência da República. Originalmente, a Constituição de 1988 reserva à PF a função de polícia de fronteira (artigo 144, §1º III), cabendo às Forças Armadas as ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, além de prisões em flagrante delito (por meio da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999). No que tange ao “fechamento” de fronteiras terrestres em razão da pandemia de COVID-19, pode-se aferir que se trata de competência concorrente entre a PF e as Forças Armadas, representadas, no caso da migração venezuelana, pelo Exército Brasileiro.

Ao adotar medidas de restrição migratória *apenas* para pessoas que buscavam chegar ao Brasil por via terrestre e ao impedir o acesso ao procedimento de reconhecimento da condição de refúgio –contrariando, inclusive, decisão do CONARE, que reconheceu a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos na Venezuela –, o governo brasileiro utilizou a pandemia de Covid-19 como subterfúgio para implementar políticas migratórias seletivas e securitárias e para justificar a deportação das pessoas migrantes e refugiadas em situação de vulnerabilidade socioeconômica provenientes de países fronteiriços.

⁹⁷ *Trochas* são espaços da fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela onde não há controle migratório. Trata-se de *caminhos* de travessia na fronteira. As *trochas* de Pacaraima são conhecidas por oficiais dos dois países e são facilmente identificáveis, uma vez que suas marcas físicas permanecem visíveis no solo da região, além de terem sido formadas nas proximidades do posto de entrada e saída na faixa de fronteira entre os dois países.

Em missão realizada em março de 2021 nas cidades de Boa Vista e Pacaraima/RR, a DPU relatou o agravamento da situação de vulnerabilidade de pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas provocada pelo efeito da pandemia da COVID-19. Além de expor situações já existentes, a pandemia de Covid-19 marcou um grave retrocesso nos avanços alcançados pela nova Lei de Migração, ao criar a figura da “deportação imediata” e determinar a “inabilitação de pedido de refúgio”, com nítido caráter discriminatório para o tratamento de não-brasileiros advindos da Venezuela (DPU, 2021)⁹⁸.

A Portaria nº 652 de 2021 criou um *ambiente de deportabilidade* de pessoas vulneráveis provenientes da Venezuela (DPU, 2021), ao mesmo tempo em que as ações humanitárias permaneciam dentro da estrutura da *Operação Acolhida* na mesma cidade e em Boa Vista. De modo que, pode-se dizer, **a gestão migratória no período da pandemia ficou caracterizada pela ambivalência entre as ações e as políticas migratórias do Executivo Federal na área de fronteira e algumas decisões levadas a cabo na capital federal, especialmente em relação às pessoas venezuelanas.**

Por um lado, o CONARE deferiu 24.030 pedidos de reconhecimento da condição de refúgio para pessoas venezuelanas apenas no ano de 2020, já com a orientação *prima facie* no procedimento administrativo (MJSP, 2021). Por outro lado, a pandemia da Covid-19, o fechamento de fronteiras e as portarias que impediram acesso ao procedimento de refúgio tiveram impacto nas solicitações e geraram um grande contingente de pessoas indocumentadas no país, sobretudo de pessoas do país vizinho que entraram no município de Pacaraima por *trochas*. Ressalta-se ainda que, ao longo desse período,

⁹⁸ Por ocasião da Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021b), a DPU alertou sobre: 1) a impossibilidade de regularização migratória de pessoas venezuelanas, que continuavam a ingressar no território brasileiro pelas trochas; 2) a não emissão do Cartão Nacional de Saúde (CNS) para pessoas venezuelanas que não contassem com documento de identificação com foto, situação comum tanto entre pessoas provenientes da Venezuela quanto entre pessoas em situação migratória irregular; 3) a situação de migrantes indígenas deliberadamente excluídos do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASISUS), mesmo quando documentados, e que, por isso, não estavam recebendo tratamento de saúde, inclusive vacinação contra a COVID-19; 4) intimidação e impedimento de acesso, por parte da Polícia Federal, de pessoas migrantes e refugiadas às instalações da Operação Acolhida em Pacaraima em 15 de março de 2021; 5) acesso e fiscalização do Departamento de Vigilância Sanitária, sem autorização judicial, à Casa São José, gerida pela Pastoral do Migrante (abrigo de passagem para pessoas que, de outro modo, estariam em situação de rua), em 17 de março de 2021; e 6) realização de rondas ostensivas, barreiras de fiscalização, deportações sumárias (com separação de famílias e deportação de pessoas menores de idade) e detenções arbitrárias no município de Pacaraima. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2722>. Acesso em: 18 out. 2022.

a impossibilidade de regularização foi objeto de demandas jurídicas, criando situações nas quais migrantes se dirigiam a localidades onde havia a possibilidade de regularização em decorrência de decisões judiciais, o que evidencia a ilegalidade de alguns dos procedimentos adotados em medidas de fechamento de fronteiras.

Desde a retomada dos procedimentos administrativos de refúgio e outras formas de regularização migratória, após a publicação da Portaria nº 655, em 23 de junho de 2021⁹⁹, houve aumento na demanda de solicitações de documentação e regularização de pessoas venezuelanas, sobretudo daquelas que se encontravam no estado de Roraima e que aguardavam a expedição de documentos para seguir a outros municípios e estados do Brasil.

Contudo, durante a pandemia, os efetivos da PF, que haviam sido alocados nos PRI e PTRIG de Roraima, foram desmobilizados, já que os procedimentos de regularização migratória ficaram suspensos. Com a reabertura parcial da fronteira, em junho de 2021, o atendimento da PF viu-se sobrecarregado pela alta demanda imposta pela restrição seletiva da política migratória brasileira durante a pandemia. Nesse período (entre março de 2020 e outubro de 2021), a DPU identificou um aumento nas demandas por garantia de direitos e por respeito à legislação migratória e à lei de refúgio brasileiras, sobretudo através de ações coletivas visando garantir o acesso a direitos sociais e impedir a deportação de pessoas venezuelanas que ficaram indocumentadas durante a pandemia da Covid-19 por determinação do próprio governo federal.

Em termos de necessidade de abrigo, novas estruturas foram construídas em Boa Vista para dar conta do aumento da demanda e as ocupações espontâneas no município aumentaram em quantidade e em número de habitantes. Entre 2019 e 2022, houve ainda um aumento do efetivo de trabalhadores de agências da ONU, de organizações internacionais e de organizações da sociedade civil em Boa Vista e Pacaraima, em resposta à desmobilização de parte dos agentes estatais envolvidos na *Operação Acolhida* durante a pandemia, bem como aos cortes orçamentários ocorridos no período.

⁹⁹ Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021 (BRASIL, 2021). Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4543>. Acesso em: 18 out. 2022.

Em síntese, considerando os arranjos de governança implementados, o presente estudo de caso salienta que a resposta humanitária brasileira à migração venezuelana assumiu as seguintes características:

1) Arranjo institucional emergencial e temporário, refletido no estabelecimento da *Operação Acolhida*, que não contempla o desenvolvimento de ações e estruturas mais perenes e consolidadas ou de políticas de médio e longo prazo, seja no próprio território, no contexto regional e fronteiriço ou em âmbito nacional;

2) Militarização da resposta humanitária, por meio da atuação das Forças Armadas Brasileiras na coordenação logística-operacional e, posteriormente, na coordenação política junto à Casa Civil da Presidência da República – em uma dinâmica interagências, regulada por preceitos estabelecidos por normas e regulamentos militares;

3) De estrutura decisória top-down, por meio da constituição do *Comitê Federal de Assistência Emergencial* (CFAE) e dos respectivos *Subcomitês Federais* do CFAE, uma forma de governança vertical (em relação à coordenação e à elaboração normativa), envolvendo órgãos e instituições diversos da estrutura do Executivo Federal;

4) De dinâmica operacional baseada na cooperação interinstitucional e internacional, correspondente a uma prática de gestão que envolve, prioritariamente, a articulação entre instituições e órgãos públicos federais, Forças Armadas, organizações internacionais e entidades da sociedade civil que compõem a *Plataforma R4V*;

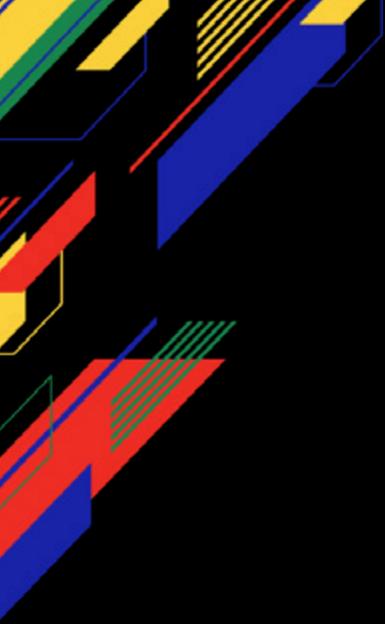
5) De participação parcial da gestão pública federal na resposta, participação parcial nas políticas de acolhimento (abrigo, interiorização e inserção sócio-laboral) e participação integral nas políticas de recepção, controle e vigilância das fronteiras;

6) De baixo envolvimento da gestão pública estadual e municipal na resposta, persistindo desconexão entre as ações do governo federal e do estado e municípios de Roraima e baixa coordenação e alinhamento das intervenções; ausência de órgãos estaduais ou municipais nos operativos da resposta;

7) De baixa participação social nas instâncias decisórias, em particular da sociedade civil organizada e de beneficiários da política (pessoas migrantes e refugiadas), o que limita sua sustentabilidade e aprimoramento;

8) Governança migratória de caráter seletivo, já que dirigida a migrantes de uma nacionalidade específica (pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela no Brasil), consistindo fundamentalmente na determinação de políticas migratórias baseada em grupo;

9) Altera e se relaciona, parcialmente, com os demais arranjos de governança migratória e de refúgio do país.



6. Referências bibliográficas



6. Referências bibliográficas

ACNUR (2022). *O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

ALVES, Júlia (2020). “Cotidiano e coletividade: dinâmicas nos abrigos para refugiados venezuelanos em Roraima”. In *Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade*, n. 9. Disponível em: <http://ojs.escoladacidade.org/index.php/cadernos/article/view/25>. Acesso em: 16 set. 2022.

ALVIM, Roberta Pires (2021), “O trabalho da DPU na defesa dos direitos dos migrantes venezuelanos”. In *Revista Consultor Jurídico*, 6 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-06/tribuna-de-defensoria-trabalho-dpu-defesa-direitos-migrantes-venezuelanos>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ARAGÓN, Luis Eduardo (2017). “Migrações internacionais contemporâneas na Pan-Amazônia: avanços e desafios de pesquisa”. In *Revista Latino-Americana de Estudos Avançados*, Vol. 2, N. 1, pp. 96-116. <https://revistas.unila.edu.br/relea/article/view/742>

BAENINGER, R.; DEMÉTRIO, N. DOMENICONI, J.; FERNANDES, D. M.; JARROCHINSKI-SILVA, J. C.; MAGALHÃES, L. F.; ZUBEN, C. V.; VEDOVATO, L. R.; VEGA, S. L. (2020). *Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo - Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – NEPO/UNICAMP.

BAENINGER, Rosana; JARROCHINKI, João Carlos (Orgs.) (2018). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – NEPO/UNICAMP/FAPESP.

BARZELAY, Michael (2007), “Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research.” In *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (3): 521-543.

BARZELAY, M.; ANDRENACCI, L.; SEABRA, S.; YAN, Y. (2022), “Good Trouble in the Academy: inventing design-focused case studies about public management as an archetype of policy design research”. In Peters, B.G.; Fontaine, G. (Ed.) *Research Handbook of Policy Design*. Northampton: Edward Elgar Publishing

BARZELAY, Michael; VELARDE, Juan Carlos Cortázar (2004), *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Documentos de Trabajo del INDES-BID. Washington DC, BID.

BRASIL (1980), *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*. Diário Oficial, Brasília, 21 ago. 1980. Seção 1.

BRASIL (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República.

BRASIL (1997), *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*. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm Acesso em 29 jul. 2022.

BRASIL (2009). *Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile*. Diário Oficial, Brasília, 07 nov. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL (2012). *Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti*. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>. Acesso em 10 ago. 2022.

BRASIL (2017a). *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 mai., Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL (2017b). *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*. Diário Oficial, Brasília, 21 nov. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL (2017c). *Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017. Conselho Nacional de Imigração. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço*. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, 02 mar. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1415>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL (2017d). *Cooperação civil-militar - EB70-MC-10.221*. Brasília: Exército, Comando de Operações Terrestres. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/1197>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL (2018a). *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, 15 fev. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL (2020). *Portaria nº 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. Diário Oficial da União, Brasília, 18 mar. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2503>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL (2021a). *Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4543>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL (2021b). *Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa*. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2722>. Acesso em: 18 out. 2022.

DPU (2021). *Defensoria Pública da União, Comitê Pacaraima. 1º Informe defensorial: relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em RR*. Comitê Temático – Pacaraima/RR. Brasília: DPU.

DIAS, Guilherme Mansur (2014). *Migração e Crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. Tese de Doutorado (Antropologia Social), Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=494713>

DOMENECH, Eduardo e DIAS, Gustavo (2020). “Regimes de fronteira e “ilegalidade” migrante na América Latina e no Caribe”. In *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 22, No.55, set-dez, pp. 40-73. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-108928>

ENCOVI (2021). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2021. Condiciones de vida de los venezolanos: entre emergencia humanitaria y pandemia*. Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Disponível em: <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2021>. Acesso em: 05 ago. 2022.

FELDMAN-BIANCO, Bela (2018). “O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências”. In *Travessia: Revista do Migrante*, No. 83, pp. 11-36. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38868.pdf>

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos (2018). “Uma política migratória reativa e inadequada? A migração venezuelana para o Brasil e a Resolução N. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)”. In Baeninger, R. et. al. (Orgs.) *Migrações Sul-Sul*. Campinas: Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO/UNICAMP). pp. 637-650.

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; Albuquerque, Élysson (2021). “Operação Acolhida: avanços e desafios”. In *Caderno de Debates - Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.16, n.16. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana (2021). O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. REMHU, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, vol. 29, n. 63, , pp. 123-139. <https://www.scielo.br/j/remhu/a/5CJ6rWdFCgGWKzdYqLdQLhx/?format=pdf&lang=pt>

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. (2022), *Refúgio em Números* (7ª Edição). Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022

IBGE (2010). *Censo Demográfico de 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPEA (2021), *Imigração Venezuela-Roraima: Evolução, Impactos e Perspectivas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (2013). “Crisis migration”. In *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 20, issue 1, fall/winter, p. 123-137.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (Eds.) (2014). *Humanitarian crisis and migration: causes, consequences and responses*. London: Routledge.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2017). *Refúgio em números (2010-2016)*. 3ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça (MJ).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2018). *Refúgio em números*. 4ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça (MJ).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2020). *Refúgio em números*. 5ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça (MJ).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2021). *Refúgio em números*. 6ª Edição. Brasília: Ministério da Justiça (MJ).

OBMIGRA (2019), *Relatório Anual 2019: imigração e refúgio no Brasil*. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais.

OLIVEIRA, Márcia Maria de (2016). *Dinâmicas Migratórias na Amazônia Contemporânea*. 1. ed. São Carlos, SP: Scienza, 2016.

OLIVEIRA, Tadeu (2021a), “Fontes de dados sobre migrações internacionais e refúgio no Brasil”. In Cavalcanti, L.; Oliveria, T.; Silva, B. (Orgs.). *Relatório Anual 2021 – 2011–2020: Uma Década de desafios para a Imigração e o Refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

OLIVEIRA, Tadeu (2021b), “A dinâmica demográfica de imigrantes e refugiados no Brasil da década de 2010”. In Cavalcanti, L.; Oliveria, T.; Silva, B. (Orgs.). *Relatório Anual 2021 – 2011–2020: Uma Década de desafios para a Imigração e o Refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra.

OLIVEIRA, Ebenézer M. M. de; SAMPAIO, Cyntia (2020). *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do Advocacy pela Nova Lei de Migração Brasileira*. São Paulo, Centro de Estudos Migratórios.

ORUM, A.M.; FEAGIN, J.R.; SJOBERG, G. (1991), “Introduction: The Nature of the Case Study”. In FEAGIN, J.R.; ORUM, A.M.; SJOBERG, G. (Eds.). *A Case for the Case Study*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.

PAEZ, Tomas; Vivas, Leonardo (2017). *The Venezuelan Diaspora: Another Impending Crisis? Freedom House Special Report*. Abril, 2017.

R4V (2022), *RMRP 2022. Plan de Respuesta a Migrantes y Refugiados*. Enero-Dicembre 2022. Panama, 2022. Disponível em: <https://rmp.r4v.info/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RAMÍREZ, J., YOHARLIS, L., y EMILIO, U. (2019), “Geopolíticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”. In Cécile Blouin (Ed.) *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima (Perú): Themis-PUCP.

RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo C. de; NOGUEIRA, Mariana F. S (2018), “Construção social do Estado de emergência e governança das migrações. O Decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas”. In Baeninger, Rosana; Silva, João Carlos Jarochinski-Silva (Orgs.), *Migrações venezuelanas*. Campinas: UNICAMP, pp. 57-67.

SANJURJO, Liliana (2007). *Narrativas do exílio argentino no Brasil: nação, memórias e identidades*. Dissertação de Mestrado (Antropologia Social), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SARMENTO, Gilmara; RODRIGUES, Francilene. “Entre a Acolhida e o rechaço: breves notas sobre a violência e os paradoxos da migração venezuelana para o Brasil”. In: BAENINGER, R.; JARochinski SILVA, J. (coord.). *Migrações venezuelanas*. Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2018. pp.242-249.

SEYFERTH, Giralda (1996), “Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização”. In Marcos Chor Maio; Ricardo Ventura Santos (Orgs.), *Raça, Ciência e Sociedade*, Rio de Janeiro, Editora da Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, pp. 41-58.

SEYFERTH, Giralda. (2002), “Colonização, imigração e a questão racial no Brasil”. In *Revista USP*, 53: pp. 117-149.

STF (2018). *Ação Cível Originária n. 3121/RR. Liminar indeferida*. Publicada em 07/08/2018. Fluxo migratório misto. Venezuela-brasil. Situação de refúgio lato sensu. Conflito federativo. Estado de Roraima. União. Fechamento de fronteira. Pedido de tutela antecipada. Indeferimento. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de abril de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314927053&ext=.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2022.

SILVA, G. J; Cavalcanti, L; Oliveira, T; Macedo, M. (2020). *Refúgio em Números* (5ª Edição). Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

THOMAS, Anisya (2003). *Humanitarian Logistics: Enabling Disaster Response*. San Francisco (CA): Fritz Institute.

VAINER, Carlos (2000). “Estado e Migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias”. In *Revista Travessia*, nº 36, jan-abr, pp.15-32.

VAN VELSEN, J. (2010). “A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado”. In Feldman-Bianco, B. (Org.) *Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos*. São Paulo: Editora UNESP.

VASCONCELOS, Iana (2021). “*Desejáveis*” e “*Indesejáveis*”: *diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas*. Tese de Doutorado (Antropologia Social), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

VASCONCELOS, Iana; MACHADO, Igor (2021). “Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista- RR”. *REMHU - Revista interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Vol. 29, No. 63, pp. 107-122.

YIN, Robert K. (2018). *Case Study Research and applications: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.



7. Fontes consultadas



7. Fontes consultadas

ACNUR - Perfil dos Abrigos de Roraima. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzOD-FjMmVjliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmOD-BiZSIslmMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1>. Acesso em: 21 set. 2022.

Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Jan/2017– Jul/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/informes-acolhida-eleicoes/informe-migracao-venezuelana-jan2017-jul022-v4.pdf/view>. Acesso em: 09 set. 2022

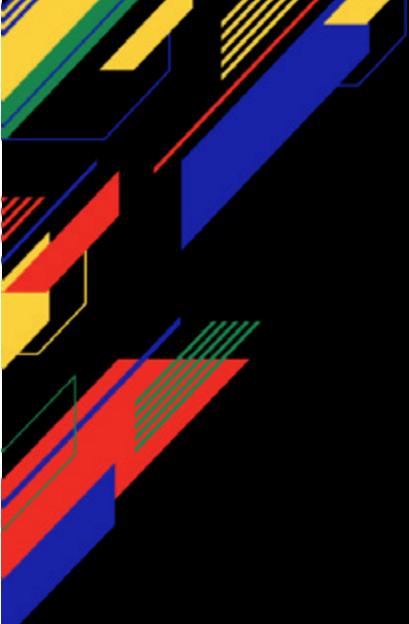
Informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes: Migração Venezuelana, Jan/2017 a Jun/2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Subcomit%C3%AA_federal/publica%C3%A7%C3%B5es/informe-migracao-venezuelana-jan2017-fev2022-v5.pdf. Acesso em: 09 set. 2022

Operação Acolhida (Página Oficial). Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1. Acesso em: 08 ago. 2022.

Painel da Estratégia de Interiorização. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/painel-da-estrategia-de-interiorizacao-do-governo-federal>. Acesso em: 28 set. 2022.

Plataforma R4V - Resposta a Venezuelanos – Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <https://www.r4v.info/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

Resoluções do Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoesgerais/resolucoes-do-comite-federal-de-assistencia-emergencial>. Acesso em: 08 ago. 2022.



8. Anexo: Entrevistas



8. Anexo: Entrevistas

ENTREVISTAS		
DATA DA ENTREVISTA	SETOR	INSTITUIÇÃO/ ÓRGÃO
04/10/2021	Academia	Universidade Federal de Roraima
06/10/2021	Governo	Ministério da Justiça
07/10/2021	Governo	Casa Civil / Presidência da República
07/10/2021	Governo	Ministério da Mulher, Família e Direitos
07/10/2021	Governo	Ministério da Cidadania
07/10/2021	Governo	Ministério da Cidadania
08/10/2021	Judiciário	Defensoria Pública da União
11/10/2021	Judiciário	Defensoria Pública da União
11/10/2021	Organização Internacional	Organização Internacional para Migrações
13/10/2021	Governo	Ministério da Justiça / Departamento de Migrações
24/08/2022	Governo	Casa Civil / Presidência da República
23/09/2022	Organização da Sociedade Civil	Cáritas Diocesana de Roraima
19/10/2022	Academia	Universidade Federal de Roraima



ENAP