



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E FRONTEIRAS

ÉLYSSON BRUNO FONTENELE DE ALBUQUERQUE

**INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO CONTEXTO MIGRATÓRIO VENEZUELANO:
AÇÕES DO ACNUR E DA OIM NO ESTADO DE RORAIMA**

Boa Vista – RR

2021

ÉLYSSON BRUNO FONTENELE DE ALBUQUERQUE

INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO CONTEXTO MIGRATÓRIO VENEZUELANO:
AÇÕES DO ACNUR E DA OIM NO ESTADO DE RORAIMA

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima como parte dos requisitos para a conclusão do curso e obtenção do título de Mestre em Sociedade e Fronteiras.

Orientador: Dr. João Carlos Jarochinski Silva

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

A345i Albuquerque, Élysson Bruno Fontenele de.
Intervenção humanitária no contexto migratório venezuelano:
ações do ACNUR e da OIM no Estado de Roraima / Élysson
Bruno Fontenele de Albuquerque. – Boa Vista, 2021.
91 f.

Orientador: Dr. João Carlos Jarochinski Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima,
Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras.

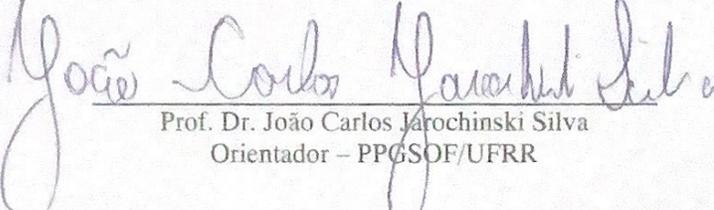
1 – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 2
– Brasil. 3 – Migração. 4 – Organização Internacional para as
Migrações. 5 – Roraima. 6 – Venezuela. I – Título. II – Silva,
João Carlos Jarochinski (orientador).

CDU – 314.743(81/87)

ÉLYSSON BRUNO FONTENELE DE ALBUQUERQUE

INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO CONTEXTO MIGRATÓRIO
VENEZUELANO: AÇÕES DO ACNUR E DA OIM NO ESTADO DE RORAIMA

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Sociedade e Política. Defendida em 29 de março de 2021 e avaliada pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva
Orientador – PPGSOF/UFRR



Prof. Dr. Elói Martins Senhoras
Membro Externo – CRI/UFRR



Prof.ª Dr.ª Márcia Maria de Oliveira
Membro Interno – PPGSOF/UFRR

Dedico a minha avó, Cialdina Belchior

☆1933 †2021

AGRADECIMENTOS

Em meio a uma longa vida acadêmica, eu posso observar alguns dos momentos que me fizeram querer desistir dos meus objetivos. No período em que escrevi esta dissertação, pude refletir que nossos sonhos não são conquistados facilmente. Tudo é preciso tempo e planejamento e isso é algo que a gente aprende com os diversos erros que cometemos em nossas vidas e nas dificuldades que encontramos no nosso trajeto ao sucesso, sendo o que nos permite dar força para evoluir, e que nossos sonhos nem sempre serão os mesmos ao que eram no ponto de partida.

Eu tenho muita sorte em ter uma família que, por mais divergências aconteçam, sempre me deu apoio e suporte necessário para nunca desistir de tentar buscar pelo melhor para mim. Minha mãe, Maria Belchior, a qual tenho como inspiração de vida e profissional agradeço pelos seus conselhos, e meu pai, Edson Albuquerque, que sempre teve a intenção de me colocar no melhor caminho, por mais que eu discordasse, hoje, sei que tudo sempre foi pensado para que eu alcançasse meu potencial e sucesso na minha carreira.

A busca por continuar os estudos, após a Graduação, é algo que muitos não enxergam como uma alternativa viável, porém, contei com muitos amigos que me deram apoio, me incentivando durante o período da inscrição e, principalmente, torcendo para que, durante o período da Pós-Graduação, eu não desistisse; e sempre deram suporte para qualquer ajuda que eu precisasse. Fico feliz se puder retribuir sempre que tiver ao meu alcance. Meus amigos, saibam que isso foi o que me deu forças para continuar nos momentos difíceis. Igo Martini, obrigado por acreditar no meu potencial e seus conselhos que sempre me ajudaram nos momentos mais conturbados.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva, que desde a Graduação me incentivou a manter o foco nos estudos e me apoiou nos momentos iniciais da Pós-Graduação, e que sempre me aconselhou e acreditou no meu potencial para seguir os estudos. Espero ter atendido suas expectativas. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteiras (PPGSOF/UFRR) pela oportunidade de aprender com professores que buscam manter o nível acadêmico na universidade, algo que nem sempre encontramos nos educadores no Brasil.

No final de toda esta trajetória, que permitiu escrever a dissertação, sobre algo que vivenciei e que tenho orgulho de falar, que é ter feito parte da resposta ao contexto migratório, saio um profissional que sempre buscará ajudar o próximo, que persistirá para ajudar na vida de outras pessoas e ser alguém que possa contribuir para o futuro.

RESUMO

A partir do movimento migratório ocorrido na República Bolivariana da Venezuela, por volta do ano de 2015, houve o processo de êxodo de venezuelanos em direção a outros países, resultando numa constante e intensa circulação da população na América Latina e Caribe. Nesse contexto, repercutiu a partir do ano de 2016 no Brasil com a significativa entrada da população venezuelana pelo estado de Roraima, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), agências líderes na temática dos refugiados e migrantes, interessadas em buscar soluções duráveis iniciaram suas ações de intervenção humanitária, o qual posteriormente, em conjunto à ação do Estado, com a criação da Operação Acolhida, consolidaram operativos na resposta de recepção e acolhimento aos venezuelanos em Roraima, através do estabelecimento da relação Civil-Militar. A pesquisa objetiva analisar as ações das agências líderes, ACNUR e OIM, a partir do cenário desenvolvido para a intervenção humanitária no estado de Roraima após a federalização da resposta. Por meio dos procedimentos metodológicos estabelecidos para a pesquisa, ela se inicia por meio de uma revisão bibliográfica e documental, em fontes primária e secundária a respeito da atuação das agências da ONU no contexto migratório, a partir da materialização da intervenção humanitária, além da análise, a inserção do pesquisador no âmbito da resposta auxilia na observação quanto aos procedimentos desenvolvidos para estabelecer a recepção e a inserção da população venezuelana ao Estado receptor, uma vez que, a realidade do estado de Roraima é motivo de preocupação por tratar-se de um estado localizado em uma região de difícil acesso, e com pouco contato com o resto do país, em meio ao período de acentuado movimento migratório, tornou-se visível à fragilidade deste pela falta de um sistema de atendimento eficiente com a intensificação da população venezuelana deslocada e a omissão de políticas migratórias eficientes que visão estabelecer estratégias de acolhimento aos migrantes e refugiados que adentrem o Estado Brasileiro.

Palavras-chave: ACNUR; Brasil; migração; OIM; Roraima; Venezuela.

ABSTRACT

From the migratory movement that took place in the Bolivarian Republic of Venezuela, around 2015, there was a process of exodus of Venezuelans towards other countries, resulting in a constant and intense circulation of the population in Latin America and the Caribbean. In this context, as of 2016, it reverberated in Brazil with the significant entry of the Venezuelan population by the state of Roraima, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM), leading agencies on the theme of refugees and migrants, interested in seeking durable solutions, started their humanitarian intervention actions, which later, together with the State's action, with the creation of Operação Acolhida, consolidated operations in the response of reception and reception to Venezuelans in Roraima, through the establishment of the Civil-Military relationship. The research aims to analyze the actions of the leading agencies, UNHCR and IOM, based on the scenario developed for humanitarian intervention in the state of Roraima after the federalization of the response. Through the methodological procedures established for the research, it begins with a bibliographic and documentary review, in primary and secondary sources regarding the performance of the UN agencies in the migratory context, from the materialization of the humanitarian intervention, in addition to the analysis, the insertion of the researcher in the scope of the response helps to observe the procedures developed to establish the reception and insertion of the Venezuelan population to the receiving State, since the reality of the state of Roraima is a matter of concern because it is a state located in a region of difficult access, and with little contact with the rest of the country, in the midst of a period of marked migratory movement, it became visible to its fragility due to the lack of an efficient service system with the intensification of the displaced Venezuelan population and the omission of efficient migration policies that aim to establish strategies to welcome migrants and refugees that enter the Brazilian State.

Keywords: Brazil; IOM; migration; Roraima; UNHCR; Venezuela

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização geográfica da fronteira Roraima-Venezuela.....	21
Figura 2 - Níveis de escolaridade da população venezuelana	26
Figura 3 - Distribuição por faixa etária da população venezuelana.....	27
Figura 4 - Divisão estratégica dos Abrigos em Boa Vista e Pacaraima.....	45
Figura 5 - Venezuelanos interiorizados entre os anos de 2018 a 2021	47
Figura 6 - Registro de solicitações de Refúgio e Residência Temporária	49
Figura 7 - Representação dos eixos operacionais da Operação Acolhida.....	57
Figura 8 - Estrutura de recepção na faixa de fronteira Pacaraima e Boa Vista	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número dos países que mais recebem migrantes venezuelanos	20
Tabela 2 - Fluxo de entrada e saída de venezuelanos no Brasil em 2017	22
Tabela 3 - Números de solicitações de refúgio cadastrados em Roraima	43
Tabela 4 - Distribuição dos abrigos em Roraima	44
Tabela 5 - Modalidades estabelecidas pelo Comitê.....	63
Tabela 6 - Unidades Federativas que mais recebem venezuelanos interiorizados	64

LISTA DE ABREVIACOES

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional
CCCM	<i>Camp Coordination and Camp Management</i>
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIMIC	Cooperação Civil-Militar
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CSVM	Cátedra Sérgio Vieira de Mello
DTM	<i>Displacement Tracking Matrix</i>
ECOSOC	Conselho Econmico e Social das Nações Unidas
FAB	Força Armadas Brasileira
FFHI	Fraternidade - Federação Humanitária Internacional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FT Log Hum	Força-Tarefa Logística Humanitária
GBV	Violência Baseado em Gnero
ICEM	Comitê Intergovernamental para Migração Europeia
ICM	Comitê Intergovernamental para Migração
MD	Ministério da Defesa
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
NAPRI	Núcleo Amazônico de Relações Internacionais
NFI	<i>Non-Food Items</i>
OI	Organizações Internacionais
OIM	Organização Internacional para as Migrações

OIR	Organização Internacional para Refugiados
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PF	Departamento de Policia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PICMME	Comitê Provisório Intergovernamental para Movimentos Migratórios da Europa
PPGSOF	Programa de Pós-graduação Sociedade e Fronteiras
PRA	Posto de Recepção e Acolhimento
PTrig	Posto de Triagem
R4V	<i>Response for Venezuelan</i>
RAMVC	Registro Administrativo de Migrantes Venezuelanos na Colômbia
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
USAID	Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
VES	Vaga de Emprego Sinalizada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO ESTADO DE RORAIMA.....	17
2.1 INTRODUÇÃO	17
2.2 CONTEXTO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA	18
2.3 RORAIMA NO PROCESSO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL.....	20
2.3.1 Perfil sociodemográfico da migração venezuelana	25
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	28
3 CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DA ONU NOS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS	29
3.1 INTRODUÇÃO	29
3.2 CRIAÇÃO DO ACNUR E DESENVOLVIMENTO DO SEU MANDATO.....	30
3.2.1 Escopo do ACNUR no Brasil	32
3.3 CRIAÇÃO DA OIM E DESENVOLVIMENTO DO SEU MANDATO.....	35
3.3.1 OIM e a estratégia de atuação no Brasil.....	38
3.4 ENTRADA DAS AGÊNCIAS LÍDERES EM MIGRAÇÃO DA ONU EM RORAIMA	40
3.4.1 Atuação do ACNUR na rede de acolhimento	42
3.4.2 OIM e o Plano de acolhimento.....	46
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	49
4 RESPOSTA GOVERNAMENTAL E AÇÃO EMERGENCIAL EM RORAIMA	51
4.1 INTRODUÇÃO	51
4.2 INSTITUIÇÃO GOVERNAMENTAL DIANTE DA FORMAÇÃO DA RESPOSTA EMERGENCIAL.....	52
4.2.1 Militarização da resposta humanitária em Roraima	53
4.3 CRIAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA	55
4.3.1 Ordenamento de fronteira	57
4.3.2 Acolhimento.....	60
4.3.3 Interiorização	62
4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	64
5 MANUTENÇÃO DA RESPOSTA HUMANITÁRIA ENTRE O GOVERNO BRASILEIRO E AS AGÊNCIAS DA ONU	66
5.1 INTRODUÇÃO	66
5.2 RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NA RESPOSTA HUMANITÁRIA.....	67
5.2.1 Promessa dos protocolos humanitários	70

5.3 GOVERNO FEDERAL E AS AGÊNCIAS ONU NA OPERAÇÃO ACOLHIDA	73
5.3.1 Controvérsia da resposta humanitária	73
5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	77
6 CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A partir do movimento migratório ocorrido na República Bolivariana da Venezuela, por volta do ano de 2015, houve o processo de êxodo de venezuelanos em direção a outros países, resultando numa constante e intensa circulação da população na América Latina e Caribe. Esse deslocamento tornou-se visíveis os problemas existentes na Venezuela, decorrentes de uma crise nos âmbitos econômico, social e político. Por conta disso, a população venezuelana apresentava sinais de vulnerabilidades, com necessidade de uma resposta humanitária frente a essa emergência.

O movimento migratório repercutiu internacionalmente: o grande número de refugiados e migrantes, fugindo de cenários de possíveis violações de direitos humanos, resultou na maior mobilidade humana da América Latina e Caribe. Conforme sua intensificação, a demanda por políticas de resposta tornou-se urgente, a partir do momento que os países receptores tomavam medidas mais rígidas para a entrada dos venezuelanos. O Brasil, por ser um país fronteiriço, foi envolvido nesse cenário de aumento migratório por meio do estado de Roraima, como via terrestre de ligação entre os dois países.

Nesse contexto, criou-se o arranjo de resposta ao movimento migratório iniciado por organizações internacionais, dentre elas encontram-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), agências líderes na temática dos refugiados e migrantes, interessadas em intervenção humanitária e em buscar soluções duráveis junto à ação do Estado. Posteriormente, o Governo Federal articulou a criação de mecanismos para responder, estrategicamente, ao contexto do estado de Roraima, respondendo à crise emergencial com a criação da Operação Acolhida. Assim, a resposta ao cenário migratório no estado se deu de um lado pela intervenção das agências da ONU e, do outro lado pela federalização da assistência humanitária.

O objetivo da dissertação é analisar as ações das agências líderes, ACNUR e OIM, a partir do cenário desenvolvido para a intervenção humanitária no estado de Roraima. Neste sentido, esta dissertação é dividida em cinco sessões, estabelecendo parâmetros para um estudo aprofundado sobre essa questão. A pesquisa possui como objetivos específicos: **(i)** apresentar o desenvolvimento da resposta à migração venezuelana no estado de Roraima; **(ii)** identificar a atuação das agências líderes na resposta em Roraima; **(iii)** analisar a atuação do governo federal na resposta humanitária em Roraima; **(iv)** examinar a relação interagências estabelecida pelo governo brasileiro e as agências líderes da resposta.

O segundo capítulo, intitulado “ Migração venezuelana no estado de Roraima” apresenta o processo de deslocamento populacional da República Bolivariana da Venezuela, identificando-os a partir dos fatores que determinaram esse movimento migratório pela América Latina e Caribe, até ao cenário migratório estabelecido no estado de Roraima. Nesse contexto, de ausência de políticas migratórias dos atores locais determinou a necessidade da entrada das organizações internacionais, dentre elas, ACNUR e OIM, com o objetivo de dar suporte ao Estado na ação de reposta humanitária, iniciando o desenvolvimento de ações destinadas à recepção e acolhimento dos migrantes e refugiados no estado brasileiro.

O terceiro capítulo, intitulado “Criação das agências da ONU nos movimentos migratórios”, apresenta as instituições do ACNUR e OIM, como lideranças no âmbito de políticas, respectivamente, ao refugiado e migrante, em detrimento ao processo de deslocamentos populacionais existentes perante a dinâmica global. A análise parte de um levantamento histórico de seu desenvolvimento como instituições referentes aos movimentos migratórios, chegando até a atual configuração de seus mandatos institucionais, na função de líderes na temática de refugiados e migrantes. Estuda-se também o desenvolvimento das agências na relação com o Brasil, na finalidade de ganharem espaço de operação institucional, além de identificar suas ações no operativo no estado de Roraima.

Intitulado “Resposta governamental e ação emergencial em Roraima”, o quarto capítulo adentra na análise quanto ao posicionamento do Governo Federal diante do contexto migratório no estado de Roraima, apresentando a ideia expressa da existência de um cenário de “crise migratória”, com destaque às ações estabelecidas no âmbito da securitização da resposta e no desenvolvimento de um operativo militarizado estabelecido por meio da Operação Acolhida, o qual permitiu o estreitar as relações com as organizações atuantes por meio do modelo de cooperação Civil-Militar (CIMIC).

Com o quinto capítulo, “Manutenção da resposta humanitária entre o Governo Brasileiro e as agências da ONU”, examina a relação das agências líderes da ONU com as políticas estratégicas de resposta desenvolvidas pelo Governo Federal, analisando como o ator estatal em suas ações é capaz de influenciar nas ações implementadas pelas agências líderes; identificam-se que mesmo com seus respectivos mandatos institucionais as agências dispõe de adaptações ao plano de ação Governamental, moldadas pelo mecanismo da estratégia de resposta frente à Operação Acolhida.

Assim, para o desenvolvimento da dissertação, a primeira justificativa, fenomenológica, surge da premissa de estabelecer a compreensão da resposta humanitária no estado de Roraima, a partir do crescimento migratório pela população oriunda da Venezuela; presta-se atenção à

necessidade por soluções duráveis nesse contexto emergencial, analisando as articulações das agências da ONU e do Governo Federal, na finalidade de permitir a assistência humanitária de recepção e acolhimento aos migrantes e refugiados venezuelanos.

A segunda justificativa, de caráter pessoal/profissional, consiste na oportunidade de estar inserido nesse contexto da resposta humanitária a partir da experiência adquirida em dois anos como assistente de campo da OIM. Isso permitiu observar as mais diversas estratégias implementadas no processo de intervenção humanitária das agências da ONU no estado de Roraima, e como essas ações auxiliaram no acolhimento aos venezuelanos permitindo promover a busca pela inserção socioeconômica no Estado Brasileiro.

Por fim, a terceira justificativa, de natureza acadêmica, aplica-se no desenvolvimento da pesquisa por meio de uma discussão interdisciplinar, tendo seu vínculo com o Programa de Pós-graduação Sociedade e Fronteiras (PPGSOF) da Universidade Federal de Roraima (UFRR), contribuindo para a composição de uma pesquisa acadêmica sobre a resposta humanitária desenvolvida em função do crescimento migratório de venezuelanos no estado de Roraima e as políticas implementadas.

A pesquisa apoia-se no fundamento de diversas ciências, como a sociologia, a ciência política, o direito, as relações internacionais, entre outras, numa composição de debate e análise no cotidiano da localidade em que resido e na qual a temática se desenvolve, adequando-se às linhas e referenciais propostos pelo programa. Esse estudo contribuirá para futuras pesquisas que busquem estudar sobre as atuações das agências da ONU e do Governo Federal, sob as ações estratégicas diante da necessidade de intervenção humanitária.

A pesquisa é estabelecida por um recorte metodológico exploratório, descritivo e explicativo, quanto aos seus fins, e qualitativo quanto aos seus meios. O estudo parte da intervenção promovida pelas agências líderes no segmento da mobilidade humana e do posicionamento do Governo Brasileiro no exercício de resposta ao Estado e na assistência aos migrantes e refugiados, vinculando a ação dessas agências à resposta do Governo com a Operação Acolhida.

Quanto aos procedimentos metodológicos estabelecidos para a pesquisa, inicia-se por meio de uma revisão bibliográfica e documental, em fontes primária e secundária a respeito da atuação das agências ACNUR e OIM no contexto migratório, a partir da materialização da intervenção humanitária, além da análise do Governo brasileiro ao promover a federalização da resposta com a Operação Acolhida e o posicionamento em relação à securitização e a militarização da Operação.

Nesse sentido, utilizamos o termo **humanitário** a partir do conceito elaborado por Watson (2009), ao referi-lo com método desenvolvido para desenvolver ações em contextos migratórios, o que permite-se criar políticas não-convencionais tendo em por objetivo principal prevenir e aliviar o sofrimento humano em situações de conflitos e hostis, permitindo estabelecer a mobilização de esforços humanos no comprometimento significativo da vida e da segurança humana (RAMOS *et al*, 2017), o que assemelhasse à Operação desenvolvida no estado de Roraima na resposta à população oriunda da Venezuela.

Assim, sendo a Operação Acolhida apresentada como um serviço inédito pelos militares no Brasil, utilizaremos a estratégia de colocar o autor como observador, de modo a estabelecer uma proximidade no cenário da intervenção humanitária, permitindo obter uma visão da estrutura desenvolvida para a resposta humanitária em Roraima, observando o comportamento de ACNUR e OIM perante a cooperação CIMIC estabelecida com o Governo Federal, na coordenação das estratégias implementadas, resultando na obtenção de informações quanto às políticas operacionais estabelecidas entre esses atores, em função do acolhimento aos migrantes e refugiados.

2 MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO ESTADO DE RORAIMA

2.1 INTRODUÇÃO

O processo de mobilidade humana é desenvolvido em meio a situações em que os indivíduos são forçados a se deslocarem de seu país de origem a outro Estado, em detrimento de questões condicionadas à violação de Direitos Humanos. Visto isso, o processo de chegada dessa população no país receptor configura na ocorrência de transformações na dinâmica social, gerando, assim, debates quanto ao desenvolvimento de respostas à inserção social dessa população por meio de políticas públicas de acolhimento.

Neste sentido, em meio a esse processo resulta a necessidade de respostas que permitam solucionar os desafios no contexto da mobilidade humana. Dessa forma, cabe identificar quais são os atores que articulam o monitoramento nesse contexto migratório, reconhecendo os discursos apresentados e o papel dos organismos no processo de gerenciamento de respostas, permitindo estabelecer o acolhimento de refugiados e migrantes e a recepção adequada.

A justificativa deste estudo consiste em construir uma linha de pesquisa quanto a governança institucional das agências da ONU na atuação migratória, compreendendo as ações desenvolvidas por estas no monitoramento estabelecido em Roraima; atuando na rede protetiva destes deslocados em condições de vulnerabilidade, que tiveram seus direitos humanos renegados, em detrimento de questões domésticas, na Venezuela.

O presente capítulo tem por objetivo diagnosticar como é projetada a rede de atendimento aos venezuelanos, no estado de Roraima, desenvolvida pelas agências da ONU, tendo como agências líderes na temática de refúgio e migrantes, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e Organização Internacional para Migrações, na iniciativa de monitoramento desse fluxo na resposta humanitária, no contexto de crise emergencial quanto a proporção de deslocados ingressando no Estado.

O método aplicado neste capítulo foi a pesquisa descritiva, explicativa e exploratória, baseada em uma análise hermenêutica internacionalista quanto ao papel das Organizações Internacionais vinculadas ao sistema ONU, na atuação em situação migratória, marcada pelo caráter emergencial, como a que se encontra no estado de Roraima, identificando seus respectivos mandatos institucionais que implicam em suas dinâmicas de operação no entorno da iniciativa humanitária.

Neste sentido, a pesquisa foi realizada por meio de fonte primária e secundária, constituída na revisão bibliográfica e documental de dados institucionais das agências da ONU, configuradas em seus mandatos aos quais orientam na responsabilidade de atuar em peso na estratégia de resposta em situações do fluxo de deslocados, abrindo espaço para atuação no processo migratório de origem venezuelana, articulando em operar no monitoramento e proporcionar um fluxo migratório ordenado e seguro, amparando os deslocados venezuelanos na recepção e acolhimento necessário.

Assim, este capítulo apresenta o cenário em que o estado de Roraima se encontra, com a intervenção das agências líderes da ONU, no ramo da mobilidade humana, implementando ações em resposta. Assim, ao aplicarem planos de respostas, acabam por articular sob próprias interpretações quanto ao deslocamento. Desse modo, ambas articulam em cooperação, tanto no desenho do ordenamento de fronteira quanto no monitoramento desse fluxo de deslocados. Visto isso, a intenção quanto às estratégias identificam as finalidades e os caminhos ao manejo da intervenção humanitária, pela ineficiência do Estado brasileiro na estratégia de acolhimento.

2.2 CONTEXTO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

O fenômeno migratório ocorrido na República Bolivariana da Venezuela surgiu por volta de 2015, desenvolvendo um fluxo de êxodo em direção a outros países, ou seja, um deslocamento internacional, em constante e intensa circulação da população pelos países da América Latina e Caribe, tornando-se preocupante, em vista da dimensão que esta proporcionou em todo o contexto migratório Sul-americano, descrita como o maior evento migratório contemporâneo na região (R4V, 2019), uma vez que, a população em questão apresentava sinais de vulnerabilidades, com a necessidade de uma atenção direta em resposta a tal proporção migratória.

Este fluxo intenso de deslocamento é resultado dos problemas internos que a população venezuelana enfrenta em seu país, configurando o desencadeamento de uma série de situações, das quais Vaz (2016) afirma originar por meio de diferentes âmbitos, como fatores tridimensionais, além de serem interconectados. Assim, conseqüentemente, os fatores de ordem políticos, econômicos e sociais permitem compreender a intensificação quanto ao nível de deslocados do país.

Sobre o fator **político**, a posse da Presidência do Estado Bolivariano pelo Vice-presidente Nicolas Maduro, após a morte do então Presidente Hugo Chávez (1954-2013), gerou

controvérsias em meio aos seus posicionamentos na presidência, referente a questões de nepotismo e oligarquias, além de articular seu mandato com base em violação dos princípios democráticos, com conflitos, em meio a polarização, quanto aos diálogos com a oposição demonstrando seu caráter conservador. Visto isso, a Venezuela se vê imersa em conflitos violentos entre chavistas e opositores, que se intensificaram, evidenciando menor adesão popular ao Governo de Maduro, guiando o país para o ápice de uma crise, em meio a falta de confiança e insatisfação popular quanto ao Governo (BASTOS; OBREGÓN, 2018).

Quanto ao fator **econômico**, desde 2013, a economia venezuelana já apresentava sérios problemas com a inflação crescente e o preço internacional do petróleo diminuindo. Assim, as medidas tomadas por Maduro, em meio sua postura conversadora de aumentar a produção do Petróleo e tornar a economia do país vinculada quase que exclusivamente a exportação do petróleo, permitiram que o cenário inflacionário torna-se crescente, proporcionando uma queda considerável do Produto Interno Bruto (PIB) venezuelano a cada ano, deixando o Estado vulnerável (URRIBARRI, 2016).

Em função da condição econômica, a questão **social**, conseqüentemente, torna-se um fator a ser levado em consideração no processo da mobilidade venezuelana, uma vez que, em meio ao preço inflacionado, condiciona o aumento no custo de vida e dificuldades no abastecimento de produtos básicos, gerando a escassez de produtos básicos de subsistência em supermercados das cidades venezuelanas e permitindo criar um cenário de criminalidade em meio aos saques, ocorridos em casas, em busca de mantimentos, elevando, assim, os índices de violência nas cidades, além da hostilidade do Governo em reprimir as manifestações como forma de conter a massa oposta ao Presidente (JAROCHINSKI SILVA, 2017).

Neste sentido, é possível diagnosticar a existência de grave e generalizada violação de Direitos Humanos à população oriunda da República Bolivariana, tendo por resultado o significativo movimento migratório, como alternativa para grande parte da população do país, com a finalidade de melhores condições de vida, realocando-se em países próximos como forma de serem acolhidos por estes na busca por sua inserção social e laboral, para alcançar meios de subsistência adequados para sobrevivência (PEDROSO; JAROCHINSKI SILVA, 2019).

A migração da população venezuelana aumentou progressivamente, visto que, ao longo dos anos, essa situação se intensificou. Dados identificam que a circulação, que inicialmente correspondia cerca de 89 mil (OIM, 2019), no início de 2020, já ultrapassa a marca dos 5 milhões de venezuelanos, segundo o registro realizado pelos países da América Latina e Caribe (Tabela 1), como os principais países receptores desse fluxo migratório (R4V, 2020).

Tabela 1 - Número dos países que mais recebem migrantes venezuelanos

Países	Migrantes Venezuelanos
Colômbia	1.825.687
Peru	861.049
Chile	455.494
Equador	366.596
Brasil	253.495

Fonte: Elaboração Própria, baseada em R4V (2020).

Em relação aos países que mais foram expostos a migração venezuelana, a Colômbia é o Estado com maior caso de entrada da população, com mais de 1 milhão de venezuelanos ingressados no país. Já o Brasil, encontra-se como o segundo entre os países fronteiriços que mais recebe a população e o quinto país com maior presença da população, receptor aos mais de 200 mil migrantes. Diante disso, o Brasil deparou-se com um intenso fluxo migratório na fronteira do estado de Roraima com a Venezuelana. O que resultou em um cenário com diversos desafios pela falta de políticas públicas de recepção e acolhimento aos migrantes, como também a fragilidade do sistema estatal na assistência à população.

Portanto, considerando o número de entrada no Brasil, tornou-se visível as fragilidades existentes no estado, em relação às demandas de vulnerabilidade por parte da população venezuelana. Nesse sentido, destacaram-se os desafios que os atores locais presenciaram ao deparar-se com esse cenário migratório no estado, impactos provocados a partir das alterações na dinâmica social e na condição emergencial, resultando na construção de infraestrutura de acolhimento a partir da entrada de organizações que estabeleceram ações de intervenção humanitária.

2.3 RORAIMA NO PROCESSO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL

A projeção quanto ao desenvolvimento do êxodo venezuelano teve início no período de 2016, resultado do desencadeamento de uma crise tridimensional - **social, econômica e política** - na República Bolivariana da Venezuela, dando início ao período do maior movimento migratório pela América Latina e Caribe (R4V, 2019). O Brasil possui 2.199 km de extensão fronteiriça com a Venezuela, o qual compartilha 1.645 km de fronteira direta com o estado de

Roraima, entre as cidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, sendo esta a via de acesso terrestre ao Estado brasileiro (Figura 1).

Figura 1 - Localização geográfica da fronteira Roraima-Venezuela



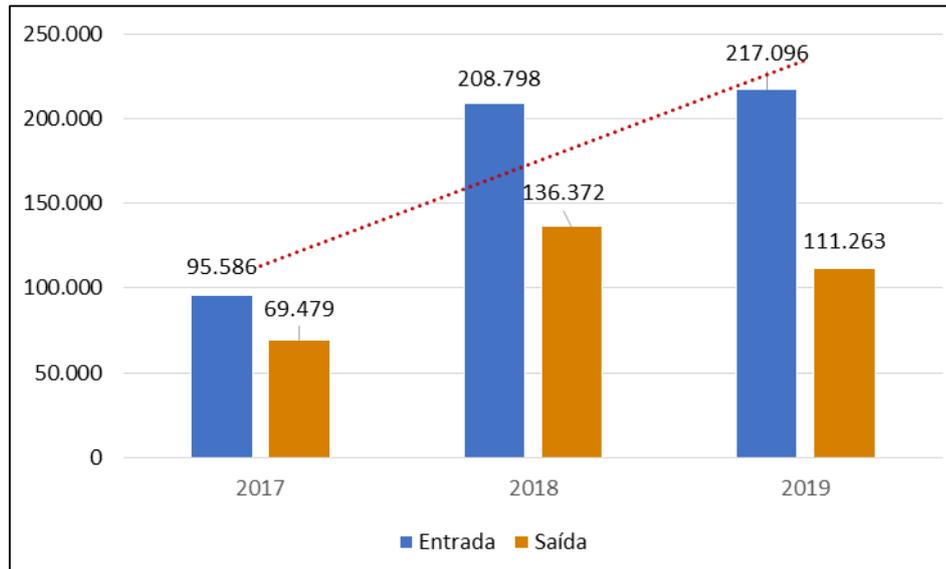
Fonte: Uol (2018).

Apesar do fácil acesso via terrestre entre as cidades fronteiriças, a população venezuelana não possuía significativa presença, sendo a realidade encontrada a constante migração brasileira à República Bolivariana, a qual era caracterizada como uma migração pendular, estabelecida com a finalidade de troca comercial, como busca por alimentos e medicamentos, sendo esse movimento típico em áreas de fronteira (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2019). Com o agravamento das condições políticas, econômicas e sociais, as primeiras manifestações de entrada estavam ligadas a busca por sobrevivência, expressiva pela falta de alimentos e subsistência, tendo esse processo de ameaça existencial significativa para justificar o êxodo da população oriunda da Venezuela (BETTS, 2010).

Além da presença fixa, o Estado Brasileiro foi identificado como região de trânsito do fluxo venezuelano, tendo em vista que parte dos venezuelanos desejam direcionar-se para outras cidades brasileiras, ou observam o Brasil como rota alternativa de passagem que permitam trafegar por outras áreas fronteiriças (Tabela 2), cujo objetivo era ingressar para

outros Estados Sul-Americanos, destinados buscar a recepção em tais países, pela facilidade do idioma espanhol, e por oportunidade de melhores condições de vida.

Tabela 2 - Fluxo de entrada e saída de venezuelanos no Brasil em 2017



Fonte: Elaboração própria, baseado em Polícia Federal (2019).

Em relação ao número de deslocados advindos da Venezuela, do Departamento de Polícia Federal (PF), o movimento migratório não era significativo, uma vez que o saldo entre a entrada e saída expressa a circulação pendular, porém essa realidade é modificada ao longo de 2016. Posteriormente, os saldos relativos à entrada e saída foram sucessivamente sobrepondo-se, sendo notável o interesse por parte da população venezuelana em permanecer no Brasil, havendo uma concentração no estado de Roraima, em outros casos, outras cidades brasileiras passaram a ter a presença da população refugiada e migrante.

Nesse sentido, o saldo que permaneceu em Roraima proporcionou um período de transformação no entorno, modificando a dinâmica da cidade, vista as condições locais não havendo políticas públicas ao migrantes. Assim, acentuava-se o grau de vulnerabilidade, conforme a forte concentração de desassistidos que se propagavam nas ruas, nas ocupação de prédios público abandonados, além do aumento da atividade de mendicância. Com esse aumento demográfico, foi identificada uma parcela no movimento migratório de povos originários da Venezuela: a população indígena tornou-se frequente pelas ruas de Boa Vista, "tipo migratório peculiar" (SIMÕES, 2017), tornando agravante pela condições de mendicância em que se encontravam. As etnias identificadas foram: Warao, Pemon-Taurepang, E'ñepa, Kariña e Wayúu (ACNUR, 2020a).

Essas transformações permitiram reconhecer os impactos resultantes da mobilidade, preocupando os atores Governamentais, tanto na procura de soluções, uma vez que outro aspecto, significativo à migração venezuelana, é estar presente na região amazônica, o que torna as condições mais preocupantes, uma vez que o estado de Roraima encontra-se de difícil acesso ao restante dos demais Estados brasileiros, o que, por si, já demonstra toda a dificuldade na atuação Estatal em relação às políticas públicas sociais (ALVES, 2018).

Nesse sentido, em Roraima sendo o estado uma região pequena e com problemas estruturais, os atores locais não estavam preparados para essa mudança de realidade, o que implicou aos desafios logísticos identificados pela fragilidade na conjuntura política local, não havendo condições de suporte para recepção de migrantes. Dessa forma, as proporções tornaram-se ainda mais delicadas, uma vez que o estado se encontra como um dos mais pobres do país (R4V, 2019).

A configuração sócio urbana no estado, no primeiro momento da chegada dos deslocados venezuelanos, tornou-se espaço de recepção e habitação, sendo essa trajetória comum aos venezuelanos que não possuíam condições de manter uma moradia, concentrando-se na capital do estado de forma maciça. Em Boa Vista, parte da população venezuelana passou ocupar espaços em prédios públicos abandonados, tornando-os lugar de convivência social da comunidade, ou seja, tornando-os espaços comunitários para os que estavam em situação de rua. O quantitativo de pessoas vivendo nessas ocupações espontâneas chega a 1,3 mil venezuelanos convivendo em situações precárias e improvisadas de habitação. Visto que esses prédios foram fechados sob o risco de desabamento, o Governo local presa o discurso de remoção dos moradores (G1/RR, 2019).

A transformação social ocorrida em Roraima acentuava as condições de vulnerabilidade que a população venezuelana enfrentava, identificando dessa forma, a dimensão em que esse processo migratório se configurava, deixando marcas quanto à recepção inicial, destacando o caráter emergencial decorrente do fluxo, de forma a ser reconhecida essas condições pelo Governo Brasileiro, instrumentalizada por meio do Decreto no 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018a).

O reconhecimento de tal situação foi relacionado à ausência de projetos sociais pelos atores municipais e governamentais de Roraima, na promoção de políticas destinadas ao desenvolvimento econômico em meio à expressiva mobilidade dos venezuelanos ao estado, que provê-se condições apropriadas de resposta ao fluxo migratório, projetos que permitissem a inserção social destes no mercado de trabalho. O que ocorreu, de fato, foi o profissional

venezuelano tendo seu trabalho subvalorizado perante o mercado de trabalho no Brasil (FGV, 2018).

Neste cenário, a dimensão quanto ao estado de Roraima tornava-se preocupante com o constante aumento do fluxo migratório, com desafios de responder a demanda de venezuelanos que ingressavam, desafios estes que resultaram em ações improvisadas, como colocar parte da população em ginásios esportivos, como o abrigo Pintolândia¹, que serviu de espaço de abrigo à população indígena e não-indígena, acolhidos pela Fraternidade - Federação Humanitária Internacional (FFHI).

O Governo de Roraima negava-se a se responsabilizar em relação ao manejo de políticas de acolhimento, prevalecendo, assim, discursos conservadores de natureza xenofóbica e de problematização quanto à presença dos migrantes no estado, estimulando manifestações de repúdio, apresentando a migração venezuelana como o problema causador do caos no sistema de atendimento básico de saúde, destacando a dita “situação emergencial” (MILESI; COURY; ROVERY, 2018).

Dessa forma, com a migração venezuelana tornou visível a fragilidade da rede dos serviços públicos no estado, como a limitação na capacidade de absorção. Assim, o Governo Brasileiro logo reconheceu a situação como emergencial, pela falta de assistência dos atores locais, referindo-se a tal condição, em discursos, como uma “crise migratória” (BRASIL, 2018b), atribuindo cunho negativo ao tratar-se do movimento migratório venezuelano, situação recorrente, quando a pauta é sobre migração, em países como os Estado Unidos da América e países europeus (GENOVA, 2017).

Os atores do estado de Roraima atribuíram tal movimento migratório de maneira negativa. Mesmo Roraima sendo uma região de população predominante migrante, estes atores sociais responderam por com a omissão no acolhimento dos venezuelanos, ganhando força perante população roraimense. Tal posicionamento foi justificado pela falta de recursos financeiros para assistir esses migrantes. Diante disso, passaram a responsabilidade para a União na tomada de manejo em resposta ao fluxo, recorrendo à Ação Civil Originária 3121/RR, barrando os venezuelanos de qualquer acesso aos serviços públicos, logo como, a permanência dessa população (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018).

Tal ação dos atores governamentais vai contra os princípios estabelecidos pela Lei de Migração nº 13.445/2017, desenvolvida quanto às políticas de migração e ao ordenamento jurídico brasileiro e quanto às diretrizes nas políticas públicas e nos direitos, serviços e deveres

¹ Antes de ser estruturada como abrigo pelo ACNUR, tal estrutura serviu de habitação improvisada por venezuelanos.

(BRASIL, 2017a). Deste modo, criando uma série de barreiras que discriminam a população venezuelana, impedindo a liberdade de circulação da população migrante, não os reconhecendo como população de direitos, na tentativa de evitar que estes sejam inseridos na área socioeconômica e aos serviços de atendimento nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), além de restrição à vagas em escolas (JAROCHINSKI SILVA; JUBILUT; VELÁSQUEZ, 2020).

Utilizando a retórica xenofóbica, alegaram a necessidade de “impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no estado de Roraima” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018). O Governo local, na época comandado por Suely Campos, atribuiu unicamente a responsabilidade da fragilidade do estado a população migrante, condicionando uma série de situações, sobretudo, em elementos xenófobos no discurso político: apresentando discursos em que a população venezuelana aparece como responsável pelo colapso no sistema de serviços públicos na área da saúde; referindo-se a esta população como ameaça iminente para segurança e reforçando a concorrência laboral; marginalizando-a perante a sociedade, sob julgamentos quanto à condição do estado; disseminando atos discriminatórios e de segregação, o que só tornou evidente a necessidade de uma resposta humanitária para solucionar essas condições (MILESI; COURY; ROVERY, 2018).

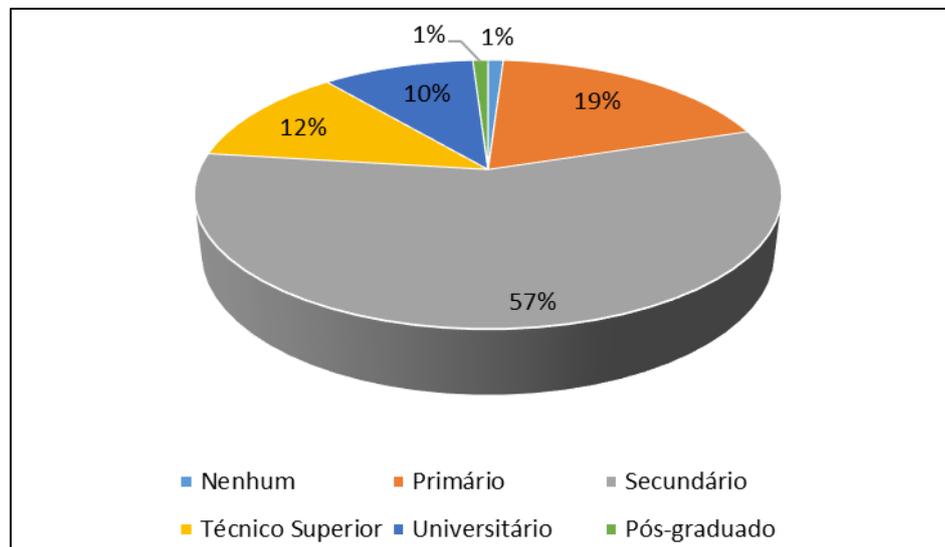
2.3.1 Perfil sociodemográfico da migração venezuelana

A partir da narrativa da população, é notável o discurso carregado de acusações à comunidade venezuelana como responsável pelas condições em que o estado de Roraima se encontrava. Dessa forma, com o posicionamento por meio de discursos xenofóbicos, as informações sobre o fluxo migratório ficaram baseadas no senso comum da população, o que resultou no desserviço quanto ao conhecimento sobre as especificidades, como o perfil migratório da população venezuelana.

Um dos posicionamentos da população brasileira foi estabelecer um padrão ao venezuelano, ou seja, estabelecer uma característica que generalizasse toda a comunidade migrante e refugiada, colocando em seus discursos como antagonista, principalmente, quando se trata das questões de trabalho, utilização de serviços públicos e sobre a criminalidade no Estado. Assim, a população roraimense associa a instabilidade à população migrante e refugiada, manifestando desconhecimento em relação ao perfil migratório que foi estabelecido no Estado (FGV, 2018).

A migração venezuelana é predominantemente não-indígena, desmistificando o discurso que identificava a população migrante como pobre e sem escolaridade, dados da OIM (2019d)² identificam que a população venezuelana apresenta altos índices de formação acadêmica, identificando, de forma majoritária, que a comunidade migrante possuía Ensino Secundário, representando 57%, além de 12% que possuíam o Ensino Técnico e 10% que são universitários e 1% que possuíam Pós-Graduação (Tabela 2). Dessa forma, os índices mostram que a população que se estabeleceu em Boa Vista é, predominantemente, constituída por pessoas com nível de instrução e capital intelectual, o que é positiva considerando a mão de obra qualificada não vinculada ao investimento público.

Figura 2 - Níveis de escolaridade da população venezuelana

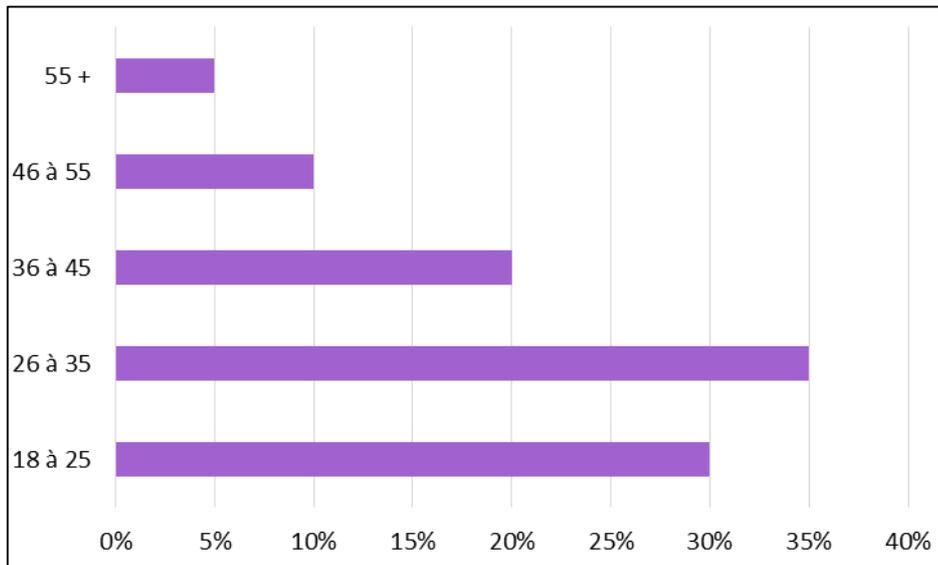


Fonte: Elaboração Própria, baseada em OIM (2019d).

Além disso, em relação à distribuição da comunidade venezuelana por gênero, o número da população do sexo feminino é maior que a masculina, representando, respectivamente 61% e 39%. Já no perfil por faixa etária, a população migrante possui majoritariamente entre 26 e 35 anos; constata a significativa presença de venezuelanos distribuídos entre 18 e 25 anos (Figura 3), o que torna expressiva a existência de uma população jovem, sendo um dos principais atributos para atividades laborais (OIM, 2019d).

² Dados baseados no Monitoramento do fluxo da população venezuelana, a partir do *Displacement Tracking Matrix* (DTM), realizado em novembro de 2019, nos municípios de Roraima.

Figura 3 - Distribuição por faixa etária da população venezuelana



Fonte: Elaboração Própria, baseada em OIM (2019d).

Nota-se que a migração venezuelana encontra-se em situação apta à atividades laborais, possuindo os elementos fundamentais para se estabelecerem em empregos no país de acolhida, pois, apresenta um considerável percentual no nível educacional e uma presença populacional jovem, entre 20 e 39 anos. Ou seja, atrativos para o mercado de trabalho. Assim, o presente dado reconhece que a população venezuelana encontra-se na idade ativa.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (2020), a existência de uma crise econômica brasileira, a qual resultou em uma onda de demissão de brasileiros, foi vinculada à migração venezuelana em Roraima como responsável pelo aumento do desemprego, proporcionada pela concorrência em relação a mão de obra dos migrantes. Comprovada como um padrão sazonal, a tendência de queda da admissão representa aos efeitos da crise econômica, não sendo relacionada ao movimento migratório. O estado, no período migratório, expressou um aumento satisfatório em relação ao PIB, o qual subiu para 2,3% (FGV, 2020).

Outro dado relevante sobre a condição do migrante em Roraima é o discurso de superlotação dos hospitais pela população venezuelana. Uma falácia, pois o aumento dos atendimentos, com a sua presença, nos postos de saúde foi menor, quando comparado aos números de atendimentos anteriores no sistema público. Isso significa que a condição migratória não representou a sobrecarga no sistema das UBS (FGV, 2020). Torna-se visível a fragilidade do estado em relação a capacidade de suprir as necessidades da população - nacional e migrante - com a falta de investimento na manutenção dos serviços públicos.

2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Com a movimentação da população venezuelana no estado de Roraima, os impactos na dinâmica da região foram visíveis. Mesmo sendo um estado formado por maioria migrante, a incidência de casos de xenofobia e aporofobia permitiu com que ações de acolhimento fossem omitidas à população deslocada, o que, em dado caso de uma mobilidade caracterizada pela vulnerabilidade, repercutiria em como a população migrante reagiriam com a falta de políticas migratórias, implicando no aumento de pessoas em situação de rua, e aos demais efeitos emergenciais que fossem identificados ao reconhecerem à situação como “crise migratória” no estado.

Deste modo, a ausência da resposta dos atores locais só tornou a condição migratória mais sensível, uma vez que, o estado já possui uma realidade instável e problemas estruturais que fomentam sua penúria. A partir da entrada das Agências ONU, marca-se o início do desenvolvimento de um plano estratégico para responder às necessidades da população venezuelana. O que refletiu em mudanças na estrutura do estado, com a vinda de funcionários para atuação na linha de frente da resposta, atuação da Força-Tarefa militar, criação de abrigos e estratégias aos desafios encontrados e promoção da inserção dos venezuelanos no país.

Assim, ao implementarem as respostas, presenciamos a construção da intervenção humanitária pelas Agências da ONU que, por detrás dos discursos de proteção na mobilidade de refugiados e migrantes, encontra-se interesses estratégicos que beneficiam a própria rede institucional, movimentando a economia humanitária gerada por meio da visibilidade na estrutura organizacional, aplicada na gestão da resposta. Além disso, após a federalização da resposta, as agências alteraram suas ações, em virtude das estratégias controversas implementadas pelo Governo Brasileiro.

3 CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DA ONU NOS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS

3.1 INTRODUÇÃO

O contexto migratório não é um processo recente, pois os movimentos humanos são um fenômeno comum na dinâmica global. Tais deslocamentos nem sempre surgem de maneira voluntária, sobretudo em função da crise do capital, contexto de guerra e/ou por fatores naturais. Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo passou a observar a crescente manifestação desses movimentos populacionais, que trouxeram à tona a necessidade do debate em nível internacional sobre as causas desse fenômeno, bem como sobre políticas migratórias, monitoramento e outras soluções duráveis que possibilitem condições de acolhimento nos Estados receptores.

Nesse contexto, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas, com a formação de políticas de assistência global no intuito de responder aos conflitos internacionais, promovendo a busca pela paz entre as nações e os Direitos Humanos³. No que compete ao contexto migratório, a ONU desenvolveu organismos que pudessem construir respostas às mais diversas necessidades encontradas em situações de deslocamento humano, promovendo estratégias que assegurem um movimento migratório ordenado, seguro e digno.

A partir dessas necessidades por respostas ao movimento populacional, foi desenvolvida a Organização Internacional para Refugiados (OIR), na busca por solucionar os desafios durante o processo migratório, com o objetivo de mitigar os impactos da Grande Guerra, buscando auxiliar os migrantes e refugiados. Posteriormente, esta organização foi sucedida por duas organizações que se consolidaram como agências líderes: ACNUR e OIM.

O presente capítulo tem por objetivo apresentar as organizações ACNUR e OIM a partir dos processos históricos, examinando a evolução do escopo dessas agências em função do contexto migratório que enfrentaram. A análise da transição institucional permite identificar como estas organizações consolidaram suas ações no contexto de deslocamento humano e adquiriram *status* como líderes em função de acolhimento aos migrantes e refugiados, com a promoção de uma migração segura, ordenada e digna.

³ A proposta de criação de uma instituição para cooperação internacional já tinha sido efetivada com a formação da Liga das Nações, no final da Primeira Guerra Mundial, porém sem sucesso em suas finalidades. Outras iniciativas foram criadas antes da ONU, como a iniciativa Nassen na fundação do Alto Comissariado para Refugiados Russos, instituição encarregada da temática dos refugiados, sendo um importante instrumento jurídico internacional sobre os refugiados (JUBILUT, 2007).

Como procedimento metodológico, o capítulo parte de uma pesquisa histórico-descritiva, por meio de uma busca bibliográfica e documental quanto ao surgimento dessas instituições, desenvolvendo uma investigação de forma qualitativa sobre a estruturação do escopo institucional, no período de sua gênese até sucessivas transições que permitiram consolidá-las no segmento migratório internacional, vinculadas ao sistema ONU.

Disso, a pesquisa avança para analisar a aproximação das agências com o Estado Brasileiro, observando como foi construída essa relação bilateral, promovendo a capacitação dos atores governamentais para orientações sobre assistência aos migrantes e refugiados, além de desenvolver estratégias específicas de suporte aos casos de mobilidade humana e intervenções humanitárias em situações emergenciais.

3.2 CRIAÇÃO DO ACNUR E DESENVOLVIMENTO DO SEU MANDATO

O ACNUR é uma instituição vinculada ao sistema ONU, com foco na intervenção humanitária migratória, tendo sua compreensão originada sob a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951⁴ (ACNUR, s/d). O ACNUR é regido em seu mandato pela premissa de atuação em prol dos movimentos migratórios em fundamento ao temor de perseguição, em vista da grave e generalizada violação de direitos humanos contra o indivíduo em seu país de origem, assegurando zelar, com uma proteção internacional, a população que se encontra em situação de vulnerabilidade.

Seu desenvolvimento surge em conjunto com a formação da ONU, como forma de consolidar soluções em contexto de deslocamentos populacionais, depois da conclusão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Sendo um órgão subsidiário, nas Nações Unidas, para proteção dos refugiados, o ACNUR tem por finalidade encontrar soluções duradouras para o problema do deslocamento forçado resultante da guerra e promover a execução de medidas destinadas a melhorar as condições dos refugiados e apátridas (SIMÕES, 2016).

Nesse sentido, a Assembleia Geral, considerando sua Resolução 319 A (IV), constitui o estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, como instrumento internacional que estabelece o mandato operacional da organização. Esse mandato é assegurar a proteção internacional e buscar soluções duradouras para o problema dos refugiados, promovendo a repatriação voluntária dos refugiados (ASSEMBLEIA GERAL, 1950).

⁴ Também denominada Convenção de 1951.

Além de estabelecer sua composição como instituição voltada à proteção, seguindo o direito internacional, a organização qualificava “refugiado” conforme a seguinte definição:

qualquer pessoa que, como resultado dos eventos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e devido a um fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política, encontra-se fora de seu país de nacionalidade e está impossibilitado ou, em razão daquele fundado temor ou por motivos outros que conveniência pessoal, não deseja valer-se da proteção daquele país; ou quem, não tendo nacionalidade e, estando fora do seu país de residência habitual, encontra-se impossibilitado ou, em razão daquele fundado temor ou por motivos outros que conveniência pessoal, não deseja retornar aquele país (ACNUR, 1950, p. 07).

De acordo com essa definição do estatuto, o mandato do ACNUR considerava como refugiadas as pessoas que se enquadrassem no contexto dos acontecimentos anteriores ao ano de 1951, no cenário do continente europeu, sob fundado temor de perseguição. Assim, tal proteção internacional foi descrita com as referidas barreiras geográfica e temporal, excluindo outras situações emergências, até então não reconhecidas nos critérios de proteção (ACNUR, s/d).

Mesmo em virtude desse obstáculo, a convenção relativa ao *status* dos refugiados de 1951 foi fundamental para a descrição dessa categoria, estabelecendo os critérios de identificação, além de pautar os direitos e deveres entre estes e os Estados que os acolhiam (ACNUR, 1950). O Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiado, retira as barreiras definidas em 1951. Os dois documentos foram instrumentos fundamentais para a ampliação do mandato da instituição, permitindo aplicar as provisões para todos os refugiados enquadrados na definição da carta. Assim, com a retirada dos limites temporais e geográficos, permitiu-se a ampliação do conceito, garantindo assistência a qualquer um que ainda esteja à procura por proteção do ACNUR, tornando o mandato universal e atemporal (ALVES; JAROCHINSKI SILVA, 2016).

Além disso, dentre os princípios e direitos que compõem a atual gestão do mandato do ACNUR, baseado na proteção internacional dos refugiados e apátridas, há o princípio do *non-refoulement* (não-devolução), que proíbe a devolução da comunidade refugiada e apátrida ao país de origem, para evitar expor o refugiado ao risco de perseguição. Cresce a compreensão de buscar medidas satisfatórias para estabelecer padrões mínimos quanto à proteção (JUBILUT, 2007; FELLER, 2001).

Tendo escritório do Alto Comissariado em Genebra (Suíça), o Estatuto estabelece que o ACNUR tem sua autoridade emanada da Assembleia Geral e sob os auspícios das Nações Unidas empreenderá qualquer outra atividade adicional determinada, incluindo a repatriação e

o reassentamento de refugiados, dentro dos limites e recursos colocados à sua disposição (ASSEMBLEIA GERAL, 1950). Assim, embora o Alto Comissariado seja uma organização que tenha uma natureza autônoma, seu trabalho passa a ser subordinado à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) (JUBILUT, 2007).

O ACNUR trabalha em cooperação com as autoridades nacionais, de forma a assegurar a proteção aos refugiados, não substituindo a assistência dada pelas autoridades nacionais, no qual parte a buscar mecanismos de garantir que os Estados receptores estejam conscientes quanto às obrigações de proteção aos refugiados e a todas as pessoas que buscam o instituto protetivo do refúgio. Tal relação com os Estados é constituída a partir dos valores institucionais do posicionamento neutral, imparcial, apolítico, no envolvimento humanitário e social (ACNUR, s/d).

A assistência é parte fundamental para o Alto Comissariado quanto ao desenvolvimento de uma rede para proteção internacional aos refugiados; tal suporte pode ser de acordo com a demanda encontrada, obtendo meios de prover soluções duradouras aos desafios encontrados, além de capacitar os estados membros que recebem a população refugiada. Há também a obrigação de cooperar para lidar com os efeitos provocados com o deslocamento, facilitando a aplicação do protocolo na promoção dos direitos fundamentais dos refugiados e promovendo a integração deles em relação ao Estado receptor.

A partir dos instrumentos jurídicos desenvolvidos sobre a temática dos refugiados, o ACNUR ganha notoriedade global em relação ao manejo de ações sobre a população refugiada, passando a intensificar suas intervenções humanitárias, embasadas no direito humanitário e na proteção da população cujos direitos foram violados em meio ao contexto de conflitos e/ou de desordem. Assim, a agência vem empreendendo suas atividades institucionais permitindo o fortalecimento da atuação nos cenários hostis encontrados, buscando intervir na assistência à população prejudicada (ACNUR, s/d).

3.2.1 Escopo do ACNUR no Brasil

Destacando sua participação como Estado membro, o Brasil ratificou Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961, aderindo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiado. Esse decreto é o instrumento brasileiro de incorporação dos direitos internacionais dos refugiados; sua aprovação contou com a aplicação da Seção B.1 (a), do seu artigo 1º, expressando o ponto

de vista referente aos "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"⁵, além da exclusão dos seus artigos 15 e 17, referentes aos comportamentos do Estado em função da população refugiada (BRASIL, 1961).

O Governo Brasileiro não possuía políticas de recepção referentes aos refugiados, tendo essa omissão de acolhimento justificada quanto à condição da barreira geográfica. O posicionamento brasileiro para com as pessoas que buscavam proteção no País era contraditório, optando simplesmente por políticas de reassentamento, executadas principalmente com a população oriunda dos países da América Latina (HAYDU, 2011), que nesse período vivia sob regimes de exceção. Era o caso também do Brasil, marcado pelos anos da Ditadura Militar (1964-1985)⁶, caracterizados por políticas autoritárias, de natureza conservadora e xenofóbica (MILESI; ANDRADE, 2010).

A natureza autoritária, com o regime ditatorial, resultou em um movimento de êxodo regional de parte da população brasileira, forçada a sair do país por causa das perseguições sofridas, que marcaram um período de forte instabilidade política. Nesse contexto de falta de interesse para a atuação frente à proteção internacional e de instabilidade política, marcou-se a instalação do ACNUR, com a abertura do escritório no Rio de Janeiro, no ano de 1977, duas décadas após a adesão à Convenção de 1951, dando forma ao tratamento do tema do refúgio no país, principalmente buscando soluções em relação ao reassentamento dos latino-americanos que não eram acolhidos, embora recebessem o visto temporário (HAYDU, 2011).

Contudo, apesar da iniciativa de proteção aos refugiados, a agência possuía restrições que afetavam o desempenho de seus interesses, devido à pouca abertura da atuação institucional do Governo autoritário no Brasil. O fortalecimento da agência teve participação da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, que deram suporte no engajamento de ações na temática dos Direitos Humanos aos refugiados e apátridas, quanto à recepção e assistência social (BARRETO, 2010).

Após esse período controverso, com o fim da Ditadura Militar, o ACNUR passou a ser bem aceito pelo Brasil, em seu período de redemocratização, havendo gradativamente uma retomada do diálogo entre ambos. O marco da consolidação dessa relação foi a retirada da barreira geográfica e, posteriormente, a adesão do Brasil à Declaração de Cartagena⁷, em 1989,

⁵ Posteriormente, altera-se a Seção B.1 (b), passando a retirar a barreira geográfica, com a seguinte formulação: "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa e em alhures" (BRASIL, 1961).

⁶ Período da política brasileira em que o poder executivo estava na posse do Exército, negando as eleições direitas, implementando uma política autoritária e de forte expressão antidemocrática.

⁷ Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Atualmente, a definição regional de refugiado está prevista nas legislações do México,

o que representa uma mudança na política de recepção de refugiados, sobretudo os oriundos da América Latina, que necessitaram deslocar-se devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, ou a outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública em seus países, frequentemente em função de crises econômicas (ACNUR, 1984).

Vale ressaltar que, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, houve uma aproximação do Brasil para com o ACNUR, resultando numa maior sensibilidade a respeito da condição dos refugiados e do instrumento jurídico nacional para os refugiados, em particular com a promulgação da Lei nº 9.474/1997, que definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Trata-se de uma legislação moderna e receptiva às comunidades que buscam refúgio no país, adotando um amplo conceito sobre o reconhecimento destas (ACNUR, 2018).

Para González (2010), o empenho para a promoção de uma normativa para proteção aos refugiados no Brasil contribuiu ao desenvolvimento progressivo do direito internacional de refugiados na América Latina, tendo no artigo 1 o estabelecimento de critérios para o reconhecimento como refugiado (BRASIL, 1997):

- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (...)
- III – devido à grave e generalizada violação de direito humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Além disso, com a mudança do escritório para Brasília, em 1989, o ACNUR proporcionou o estreitamento da relação com as autoridades brasileiras. O Governo, revertendo o comportamento anterior, constituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de Direito Internacional dos Refugiados, no esforço de estabelecer o compromisso diante da proteção internacional aos refugiados, aplicando políticas públicas de modo a promover a integração da população no sistema socioeconômico nacional (JUBILUT, 2007).

Nesse período, o ACNUR teve importante participação na elaboração do plano estratégico de atuação e no desenvolvimento do escopo do Comitê, identificado como órgão multiministerial, cuja criação tinha a finalidade de suporte na assistência e julgamento dos

Guatemala, El Salvador, Honduras, Belize, Nicarágua, Colômbia, Equador, Peru, Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile (GONZÁLEZ, 2010).

pedidos de refúgio. Esse órgão nacional é formado por representação tríplice, do Governo Brasileiro, da sociedade civil e da ONU, por meio do ACNUR como membro consultivo tendo direito à voz, porém sem direito a voto em decisões (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, o ACNUR tem também a missão de promover políticas voltadas à assistência do refugiado nos mais diferentes âmbitos, promovendo e difundindo essa temática. Em 2004, criou a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVN), com o objetivo de difundir o ensino universitário sobre temas relacionados ao refúgio (HAYDU, 2011). A agência encontra-se em outros centros urbanos, com unidades descentralizadas, como forma de contribuir para a formulação das políticas sobre refúgio e para normas que esclareçam os termos da legislação nacional sobre o tema, bem como de implementar projetos em apoio à população sob seu mandato (ACNUR, 2018).

Assim, por meio da proteção e integração socioeconômica, a agência conta com uma rede de parceiros da Sociedade Civil, que dá visibilidade à atuação da agência, desempenho frente às diversas problemáticas do refugiado, implementação de atividades de inserção da população refugiada no mercado de trabalho, e outros suportes a suas necessidades, de forma a contribuir com as políticas de integração local dos refugiados com a Sociedade Civil (RODRIGUES, 2007).

Em 2017, o ACNUR, já como agência consolidada no âmbito brasileiro na estratégia de atuação migratória, abriu seu escritório em Roraima, iniciando seu mandato operacional em função da migração venezuelana, em vista das proporções que este movimento migratório estava assumindo. Havia um aumento significativo de solicitações para reconhecimento de refúgio registradas pela Polícia Federal no Estado, cerca de 17 mil solicitações ao CONARE naquele ano, tornando a população venezuelana uma das principais nacionalidades das solicitações em trâmite (CONARE, 2019).

3.3 CRIAÇÃO DA OIM E DESENVOLVIMENTO DO SEU MANDATO

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) foi desenvolvida nos mesmos moldes que o ACNUR, com relação ao enfrentamento dos desafios relacionados ao deslocamento populacional. Difere em sua construção por não ter origem na ONU, sendo, ao contrário, fundamentada por meio da Conferência de Bruxelas, estabelecida em 1951. Inicialmente, criou-se o Comitê Provisório Intergovernamental para Movimentos Migratórios da Europa (PICMME, sigla em inglês), como instituição responsável para a promoção de uma

resposta a esses desafios no contexto europeu, desenvolvendo soluções duráveis frente ao monitoramento migratório, buscando ampliar o espectro dos deslocamentos populacionais para além da questão de refugiados (PAIVA, 2008).

Dessa forma, sua articulação diferenciava da proposta do ACNUR, sendo este Comitê Provisório o primeiro órgão internacional responsável por movimentos migratórios, mesmo compreendendo-se como uma proposta provisória diante da complexidade dos efeitos de deslocamentos populacionais e buscando reduções dos impactos dessa mobilidade (ALVES; JAROSCHINSKI SILVA, 2016). O escopo de sua atuação institucional foi consolidado ao longo da fase operacional, buscando consolidar meios de promoção do ordenamento migratório, considerando também a possibilidade de realocar os migrantes de maneira voluntária, como meio de mitigação (PARSANOGLOU, 2015).

Posteriormente, seu mandato foi prolongado, ultrapassando e ampliando seu escopo inicial. A partir do ano de 1952, o Comitê Provisório tornou-se Comitê Intergovernamental para Migração Europeia (ICEM), buscando promover, no reassentamento, a adaptação do migrante ao país de acolhimento por meio de sua inserção socioeconômica; a relação entre migração e desenvolvimento ganhou destaque como uma questão política fundamental e com um objetivo maior (PAPADOPOULOS, 2019):

A CIME foi fundada na premissa de que a migração deve contribuir não só para resolver o problema de "superpopulação" da Europa, facilitando a migração ordenada de grandes números de pessoas deslocadas, desempregadas ou subempregadas da Europa Ocidental, mas também para a criação de novas oportunidades econômicas em países da "periferia", ricos em recursos naturais, mas com falta de capital humano (PAPADOPOULOS, 2019, p. 9).

No ano de 1980, houve uma nova etapa de reestruturação institucional, retirando o elemento geográfico do escopo do Comitê, remodelado como Comitê Intergovernamental para Migração (ICM). A natureza da evolução organizacional representa ampliação de seu poder de influência, consolidando a agência como instituição importante na coordenação de ações logísticas de assistência humanitária à população migrante (OIM, s/d).

As sucessivas mudanças na estrutura organizacional representam o desempenho da organização em reestruturar seu escopo a nível internacional, alcançando um engajamento estratégico e um controle logístico das possíveis intervenções frente às questões migratórias (ALVES; JAROSCHINSKI SILVA, 2016). O rápido avanço dado em 1989 foi o marco para a consolidação da agência, que foi oficializada sob o título de organização, provocando a

alteração para seu atual nome institucional. A OIM é, atualmente, a principal agência intergovernamental no monitoramento dos movimentos populacionais (OIM, 2017).

Consolidada como organização, seguiu desenvolvendo em seu escopo sucessivos avanços em políticas de resposta a crises em distintas partes do mundo. Projetada a nível global, permitiu desenvolver um planejamento diante das necessidades da mobilidade humana como “interlocutor internacional”, chegando a cooperar por meio da intervenção humanitária regida pelo princípio “*do-no-harm*”⁸, com ações de mitigação dos efeitos dos deslocamentos e prevenção aos riscos associados à migração irregular e a atividades transfronteiriças ilícitas (OIM, 2019a).

Seu mandato institucional fundamenta-se na missão de assegurar a promoção de uma migração segura, ordenada e digna. A agência incorpora o direito internacional para materializar o plano estratégico de intervenção; a pessoa migrante é definida como alguém que se muda de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou por meio de uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por uma variedade de razões.

Qualquer pessoa que esteja se movendo ou tenha se movido através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado fora de seu local habitual de residência, independentemente de (1) o status legal da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) quais são as causas do movimento; ou (4) qual a duração da estadia (OIM, 2011).

Esta definição identifica a finalidade estratégica da agência em promover uma ampla rede de proteção em qualquer cenário, sem restrições frente às questões da mobilidade populacional, especificando o segmento de intervenção do seu escopo, ao formalizar que a

OIM está comprometida pelo princípio de que a migração ordenada e em condições humanas beneficia aos migrantes e a sociedade. [...] a OIM atua com seus parceiros da comunidade internacional para: ajudar a enfrentar os crescentes desafios da gestão da migração; fomentar a compreensão das questões migratórias; alentar o desenvolvimento social e econômico através da migração; e garantir o respeito pela dignidade humana e bem-estar dos migrantes (OIM, 2017, p.6).

Nesse sentido, estabelecendo seus princípios institucionais, a agência integra-se ao rol dos principais atores em questões migratórias, frente à implementação de soluções à proteção da população migrante. Voltada às estratégias de atuação na intervenção humanitária frente aos

⁸ Tradução própria: “sem causar danos”.

desafios migratórios, com os mais de 65 anos desempenhando o fortalecimento da garantia de direitos aos migrantes, a organização apresentou mais um salto importante, em 2016, ao formalizar sua adesão ao sistema da Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS NEWS 2016).

Essa cooperação possibilita à agência o engajamento perante a construção do debate quanto à temática da mobilização humana global, tendo-lhe a Assembleia Geral da ONU conferido a responsabilidade de aproximar as diversas instituições para a cooperação humanitária (ALVES; JAROCHINSKI SILVA, 2016). O sistema da ONU, assim, adota duas entre as principais agências no segmento dos movimentos populacionais: o ACNUR, líder na questão dos refugiados, e a OIM, fortalecendo, dessa forma, o escopo ONU na atuação frente aos desafios da questão migratória global (NAÇÕES UNIDAS NEWS 2016).

Por mais que esta relação tenha sido estabelecida de maneira tardia, na qualidade de agência vinculada com o sistema das Nações Unidas, isso representa um marco na estratégia global almejada pela organização, permitindo-lhe alcançar novos espaços de engajamento para respostas migratórias. Nesse sentido, mesmo no expressivo tempo de atuação da OIM em intervenções humanitárias, foi somente como agência de migrações da ONU que a organização atingiu um novo pico no sistema mundial, configurando seu *status* como líder para a temática das migrações, permitindo ter voz ativa em decisões sobre questões migratórias, promovendo suas ações na comunidade internacional (FARIA, 2015).

Atualmente, a OIM possui uma atuação no manejo de políticas migratórias, atuando em áreas de pouco interesse por parte dos estados, no desenvolvimento de intervenções humanitárias. Seu histórico faz com que seja reconhecida como uma das maiores organizações nesse campo, o que expressa sua autonomia na assistência ao migrante. Sua expertise lhe permite oferecer aos estados instrumentos de planejamento estratégico de manejo em casos de deslocamentos populacionais, por meio de capacitações para maximizar os benefícios do contexto migratório. É coordenadora na rede da ONU para migrações, sendo comprometida com os princípios de gestão de uma migração segura, ordenada e digna.

3.3.1 OIM e a estratégia de atuação no Brasil

A relação bilateral entre a agência com o país teve início ainda quando ela era ICEM, tendo o Brasil como um aliado no plano migratório nacional, uma vez que no país a população europeia era a única detentora do status de refugiada e o Brasil estava interessado na migração de trabalhadores qualificados, designados ao setor industrial e agrícola. Com escritórios nas

principais cidades brasileiras⁹, o ICEM permitiu contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro (PAPADOPOULOS, 2019).

Nos anos seguintes, a agência demonstrou interesse em fortalecer sua presença também em outros países da América Latina; no Brasil, com as sucessivas reestruturações da instituição e as mudanças políticas nacionais, não havendo notoriedade as ações desenvolvidas pela instituição, a agência reduziu a colaboração e o número de escritórios. A relação direta permaneceu somente com o escritório regional localizado em Buenos Aires, na Argentina (OIM, s/d).

Posteriormente, houve uma retomada da relação entre OIM e o Estado Brasileiro; o Brasil tornou-se membro da OIM, a partir do instrumento jurídico da Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, o qual configura a adesão do Brasil frente à organização, sendo o marco do país como Estado membro da organização. Devido a entrada, a relação entre as partes só foi consolidada com a aprovação da constituição da organização, no ano de 2013 (BRASIL, 2013).

Já em agosto de 2015, sob o Decreto nº 8.503 referente a posição legal, privilégios e imunidades da organização no Brasil, define-se o interesse mútuo de cooperação no âmbito das migrações, especificando os mecanismos que proporcionem a execução das funções institucionais da organização, diante do seu mandato. Entre eles, houve a abertura do escritório em Brasília e o estabelecimento de sua estrutura corporativa e personalidade jurídica (BRASIL, 2015).

Nesse período, mesmo com a instalação física do seu escritório no Brasil, a OIM não apresentava significativas ações de resposta às migrações, não operando na linha de frente e restringindo suas ações apenas aos debates de políticas migratórias, à capacitação dos atores envolvidos nesse âmbito e, sobretudo, a uma estreita cooperação com as organizações internacionais, governamentais e não governamentais, que se ocupavam das migrações (BRASIL, 2013).

Com o crescimento da migração venezuelana no Estado de Roraima e com outros desafios identificados nesse período, a agência deu um novo passo ao inaugurar, em agosto de 2017, o escritório na cidade de Boa Vista-RR, buscando uma resposta a essa emergência migratória, cooperando para a operação de uma intervenção humanitária gerida pelos princípios que alimentam o espoco institucional (OTERO, TORELLY, RODRIGUEZ, 2018).

⁹ O Comitê chegou a possuir escritórios nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre (PAIVA, 2009).

Aquela em Roraima tornou-se a primeira operação na linha de frente da agência no Brasil, juntando a natureza humanitária de promover uma resposta às emergências no Estado com o planejamento estratégico de desenvolver atividades institucionais no Brasil. Iniciou-se e instalou-se no Estado um programa de assistência humanitária aos venezuelanos, no marco de um plano regional da OIM, articulado com as autoridades públicas e coordenado com as demais agências da ONU.

Atualmente, no Brasil, com a intervenção humanitária em resposta à migração venezuelana no estado de Roraima, a agência marca seu protagonismo, junto ao ACNUR, na coordenação da resposta emergencial; implementa capacitações dos atores governamentais, provendo o suporte necessário para a eficiência da operação, colaborando no desenvolvimento de políticas migratórias, mantendo por meio de sua expertise o desempenho em assegurar o direito aos migrantes e mitigar os efeitos negativos proporcionados por esse contexto.

3.4 ENTRADA DAS AGÊNCIAS LÍDERES EM MIGRAÇÃO DA ONU EM RORAIMA

A partir desse contexto migratório, da falta de ações por meio dos atores locais e do grau de vulnerabilidade presente na condição migratória, as agências líderes no segmento de migração tornaram pública a preocupação com a população venezuelana, demonstrando a falta de políticas no âmbito migratório no estado. Dessa forma, o processo da migração venezuelana ganha ainda mais visibilidade com a entrada das agências internacionais, na dinâmica de resposta ao deslocamento venezuelano.

Nesse período, Roraima, em meio a esse cenário migratório, tornou-se um polo das Organizações Internacionais (OI) interessadas em inserir suas atividades operacionais de resposta, consolidando sua intervenção por meio do discurso humanitário de atuação na ação humanitária, em resposta à migração venezuelana (BRAUMAN, 1997). Assim, encontravam-se também Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades religiosas, empresas privadas, na articulação de uma ação de apoio à esfera Governamental, como Polícia Federal, Receita Federal, Ministério do Trabalho, que anterior à federalização da resposta aos venezuelanos, já presenciavam venezuelanos no fluxo de atendimentos.

Dessa forma, em visitas institucionais, as agências da ONU reconheceram as condições desenvolvidas no estado e a falta de ações efetivas em resposta por parte local. Permitiram que, em 2017, ocorresse a entrada das agências, interessadas em estabelecerem suas atividades institucionais no presente contexto migratório. Nesse período, como primeiros atores a

desenvolver uma resposta, estabeleceu uma nova etapa na dinâmica migratória com a atuação da ONU, na promoção de soluções duráveis, assim instaurando o período que corresponde à intervenção humanitária, interessadas em gerenciar esse movimento migratório, provendo um plano estratégico logístico como estabelecimento da inserção organizacional e desenvolvimento de ações de resposta às necessidades encontradas.

A entrada das agências, ACNUR e OIM, representou um marco importante para estruturação da resposta humanitária, um avanço em termos de proteção aos migrantes e refugiados, permitindo que soluções duráveis fossem estabelecidas como suporte. Além disso, proporcionou visibilidade à situação de ausência de políticas migratórias pelo Governo Brasileiro, marcando a presença das organizações nas ações de monitoramento do fluxo migratório, estabelecendo políticas empregadas aos desafios encontrados no estado, com uma coordenação mais presente, alinhando suas ações em conjunto com órgãos públicos nacionais, estabelecendo uma atuação significativa que consolidou na ação de assistência humanitária (OTERO, TORELLY, RODRIGUEZ, 2018).

As agências contaram com o apoio da Universidade Federal de Roraima, a qual forneceu as primeiras instalações para montarem seus escritórios. Localizados no Núcleo Amazônico de Relações Internacionais (NAPRI), o ACNUR, OIM e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, em inglês) iniciaram seus operativos na constituição de planos de resposta. O resultado dessa parceria foi o desenvolvimento do Centro de Referência para Migrantes e Refugiados, em Boa Vista, financiado pelo ACNUR como estratégia de apoio aos migrantes, atendendo a população migrante na finalidade de acolhimento (UFRR, 2018).

Presentes no estado, o ACNUR e a OIM iniciaram suas atividades a partir de uma atuação diminuta, reduzida apenas aos representantes encarregados do planejamento estratégico e operacional. Em vista que, regionalmente, as agências estabeleceram-se como responsáveis pela coordenação da Plataforma Regional de Coordenação Interagência *Response for Venezuelan* (R4V), instituída desde abril de 2018. Com o objetivo de cooperar na assistência à população oriunda da República Bolivariana da Venezuela, presente nos Estados da América Latina e Caribe, e, deste modo, fortalecer os atores locais para estabelecerem mecanismos de resposta aos desafios migratórios (R4V, s/d).

Sob essa condição, as agências ACNUR e OIM passaram a ampliar fortemente suas ações, juntamente com o aumento de funcionários capacitados: consolidando sua presença nas atividades de monitoramento do fluxo no estado de Roraima, assumindo uma presença no processo de ordenamento migratório, materializando atividades que permitiam responder às necessidades que a situação demandava, articulando diferentes áreas que pudessem alcançar

pessoas de interesse, em meios a mandatos institucionais específicos, consolidando o desenvolvimento de projetos de recepção e acolhimento no estado.

Nesse sentido, o interesse dessas agências se baseia na busca do desenvolvimento de ações de acolhimento. Não se limitam somente à ajuda humanitária por meio do apoio aos migrantes venezuelanos. Assim, o posicionamento em se inserirem no estado de Roraima representa a estratégia logística, buscando espaço de atuação institucional, de forma a terem oportunidade de desenvolverem seus mandatos institucionais e consolidarem sua atuação, assim, configura o que se identifica com industrialização humanitária (BRAUMAN, 1997).

Assim, ACNUR e OIM ao promoverem sua intervenção, estabelecem o manejo político de diálogo com os atores governamentais, de forma, a capacitar esses agentes na recepção e no acolhimento dos deslocados, sendo capazes de responder aos desafios que esse contexto demanda, desenvolvendo o apoio qualificado nos serviços de inserção desses na sociedade de recepção, construindo uma rede de atendimento que possam permitir a colaborar com o fortalecimento dos espaços de apoio à população venezuelana.

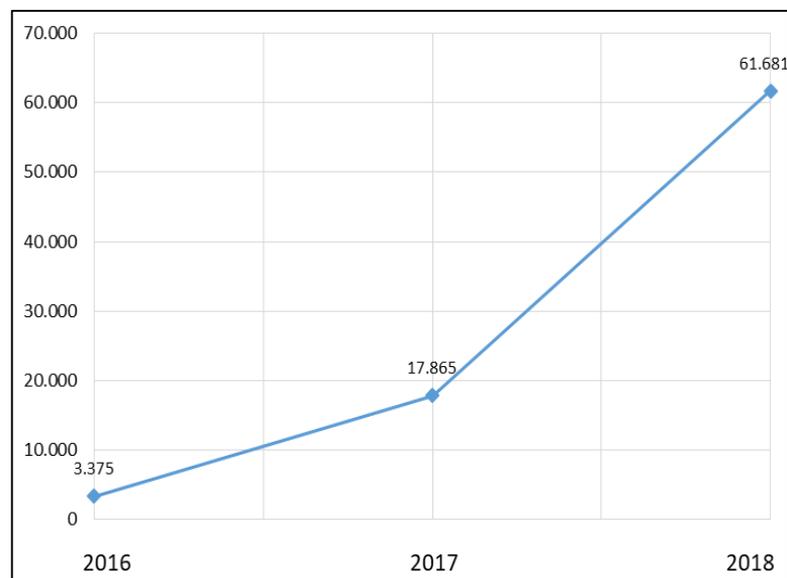
Assim, com o desenvolvimento dessas atividades de acolhimento, a entrada nas agências resultou na formação de uma infraestrutura que, anteriormente, não fazia parte da realidade local: adquirindo novas propriedades de atuação no esforço de promover soluções diante da ausência de políticas locais; consolidando espaço para acolhimento como Centro de Referência na UFRR; abertura de escritórios e dos abrigos como unidades habitacionais. Tudo isso como esforço de proporcionar soluções inovadoras no contexto da ajuda humanitária, em Roraima, o que resultou na existência de uma economia humanitária por meio da implementação da resposta (FGV, 2020).

3.4.1 Atuação do ACNUR na rede de acolhimento

Envolvido na rede de intervenção humanitária, para superar os desafios encontrados pela situação migratória, em Roraima, a partir do êxodo da população oriunda da Venezuela, a qual se encontrava na condição de violação dos Direitos Humanos pelo fundado temor de perseguição, a agência líder para refugiados ACNUR, prestou seu apoio em resposta para a significativa mobilidade humana que girava entorno da população venezuelana, no estado de Roraima. Baseada na notória omissão por parte dos atores locais e da vulnerabilidade em questão, a agência ofereceu suporte para atuar no manejo de acolhimento, pressuposto que os venezuelanos necessitavam de proteção internacional (MATTOS, 2018).

O primeiro eixo de atuação foi o suporte às atividades da Polícia Federal, com grande número de solicitações de refúgio cadastrados (Tabela 3), o que resultou o estado de Roraima como o estado com maior número de solicitações de reconhecimento de refúgio, com cerca 63% (CONARE, 2019). Nesse sentido, com o propósito de otimizar o atendimento, em função do número de solicitações, o ACNUR consolidou a parceria com o órgão federal, capacitando o funcionamento do registro, como também atribuiu à uma equipe de *staffs* e estagiários a estratégia de compor o serviço de atendimento.

Tabela 3 - Números de solicitações de refúgio cadastrados em Roraima



Fonte: Elaboração Própria, baseado em CONARE (2019).

O ACNUR fortificou suas ações quanto ao desafio mais significativo na resposta: reduzir a quantidade de venezuelanos em situação de rua, intervindo como solução operativa na construção de unidades habitacionais. Nesse período, já com a atuação da Força-Tarefa Logística do Exército e a federalização da resposta com a criação do Subcomitê Federal para Abrigamento, estabeleceu-se, em 2018, a criação de medidas para acolhimento, com a projeção de 13 unidades habitacionais (Tabela 4). Assim, de forma estratégica, atingir os diversos perfis populacional dos migrantes venezuelanos: família, homens solteiros, mulheres e população LGBT (OPERAÇÃO ACOLHIDA, s/d).

Tabela 4 - Distribuição dos abrigos em Roraima¹⁰

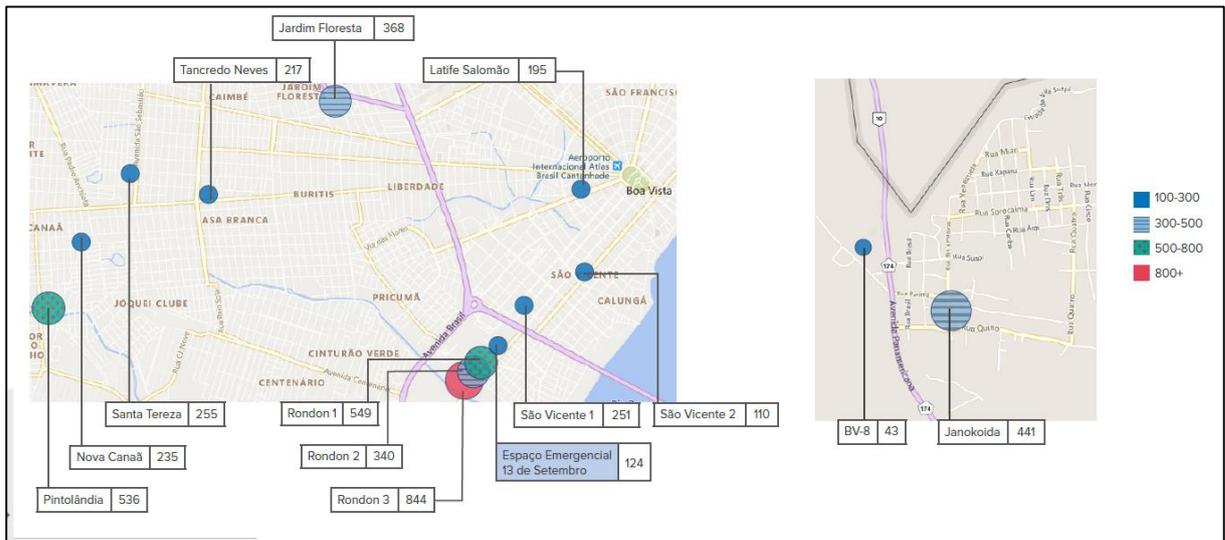
ABRIGOS PACARAIMA		
Nome	Administração	Perfil
BV-8	FT Log Hum RR	Área de alojamento de passagem
Janokoida	Fraternidade Humanitária Internacional	Abrigo destinado à comunidade Indígena
ABRIGOS BOA VISTA		
Hélio Campos	Fraternidade Humanitária Internacional	Acolhimento de famílias
Jardim Floresta	AVSI (Associação Voluntários o Serviço Internacional)	Acolhimento de famílias
Pintolândia	Fraternidade Humanitária Internacional	Acolhimento aos indígenas Warao
Tancredo Neves	Fraternidade Humanitária Internacional	Acolhimento de casais sem filhos e homens solteiros
São Vicente	AVSI	Acolhimento de famílias
Latife Salomão	FT Log Hum RR	Acolhimento de homens e mulheres solteiros, casais sem filhos e LGBT
Nova Canaã	Fraternidade Humanitária Internacional	Acolhimento de famílias
Santa Tereza	FT Log Hum RR	Recepção de acolhimento aos homens solteiros
Rondon 1	AVSI	Acolhimento de famílias
Rondon 2	AVSI	Recepção de pessoas destinadas ao processo de interiorização
Rondon 3	AVSI	Acolhimento de famílias

Fonte: Elaboração Própria, Operação Acolhida (2019).

A logística aplicada no projeto foi focada na estratégia de desenvolvimento de abrigos em meio ao centro urbano das cidades que tinham números consideráveis de venezuelanos. Nesse caso, os pontos centrais são o municípios de Pacaraima e a Boa Vista. A configuração dos abrigos é coordenada de forma a assistir ao grupo alvo específico na resposta, voltando suas ações em prol de prover devida assistência a população, proporcionando segurança, serviços de alimentação, três vezes ao dia, e atenção direta às ações que a população necessita-se, como cuidados médicos e atenção voltada ao cuidado de menores (ACNUR, 2020b).

¹⁰ As condições de distribuição dos abrigos foram alteradas em 2020, com mudança do Abrigo Hélio Campos para São Vicente 2, e, posteriormente, já desativado, juntamente com o Abrigo Latife Salomão; e a mudança dos perfis dos abrigos: dadas alterações, o Abrigo Jardim Floresta tornou-se um abrigo de perfil indígena; e a criação do Abrigo Pricumã para recepção de migrantes para casos de Covid-19.

Figura 4 - Divisão estratégica dos Abrigos em Boa Vista e Pacaraima



Fonte: ACNUR (2020b).

É relevante apontar a forma como essas unidades foram distribuídas. As mesmas se localizavam em meio a regiões mais pobres da cidade. O que expressa a estratégia da Operação de ter a população venezuelana distante das áreas centrais. Com relação ao gerenciamento, os abrigos são mantidos pelas Forças Armadas, em coordenação com o ACNUR, que detém o mandato de gestor das unidades de abrigamento para os venezuelanos. A administração é regida por parceiros implementadores que, posteriormente, foram entrando na rede de acolhimento na resposta aos venezuelanos, sendo estas organizações com nível de experiência no ramo das respostas humanitárias em contextos migratórios, estabelecendo, assim, parceria com o ACNUR.

A construção dos abrigos em Roraima não alcançou as expectativas da organizações em reverter o número de pessoas desabrigadas, o número de venezuelanos em condições de rua era cerca 1,3 mil que não conseguiram ser assistidos pelo projeto (G1/RR, 2019). Deste modo, não se tornando a resposta mais eficiente. Ou seja, não houve, de forma visível, essa redução de pessoas nas ruas, sendo uma solução de curto prazo, está não conseguiu reverter o número crescente de desassistidos, resultando para esta comunidade desabrigada optar por habitar em prédios públicos desativados. Assim, gerando um fluxo de pessoas em ocupações espontâneas.

3.4.2 OIM e o Plano de acolhimento

Consolidada o seu ingresso da agência no estado de Roraima, com o intuito de acompanhar no processo de monitoramento dos deslocados venezuelanos que optaram por migrar para o estado, a OIM vem operando no processo de resposta às carências que estes possuem. Estabelecendo ações de resposta na prestação de assistência emergencial, pela falta de atuação do governo local, promove iniciativas de auxílio quanto às vulnerabilidades encontradas pela população migrante, no processo de deslocamento.

Sua entrada foi em conjunto com a do ACNUR, dando seguimento ao plano logístico de atuação na resposta migratória em Roraima, para o desenvolvimento institucional com a estruturação de uma gestão migratória local. Nesse sentido, iniciada com apenas o representante designado para estabelecer atuação institucional no estado, quanto ao monitoramento migratório, em conjunto com o ACNUR, oferecendo o suporte ao Governo e provendo meios de estabelecer ações para sanar as necessidades urgentes na recepção e no acolhimento destes venezuelanos (OTERO; TORELLY; RODRIGUEZ, 2018).

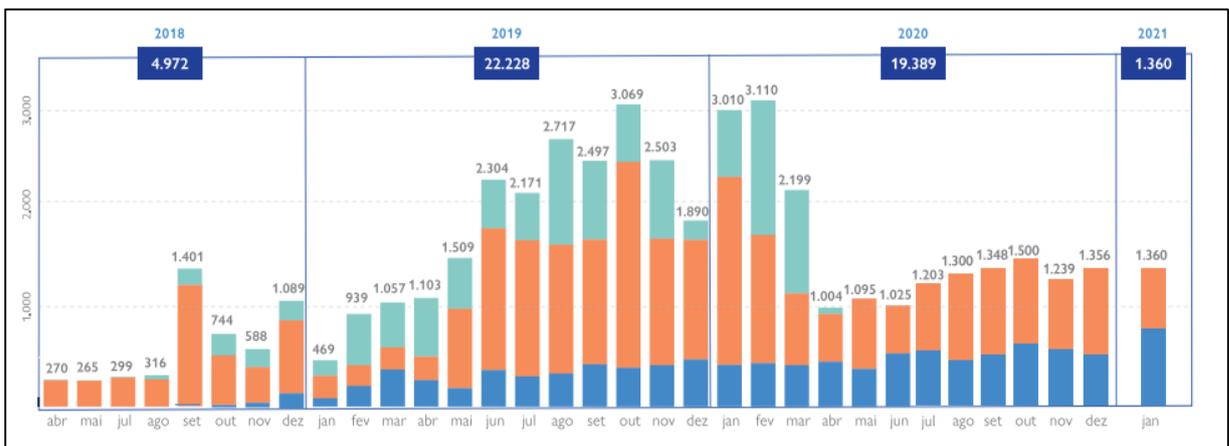
O panorama geral encontrado pela OIM para atuação de resposta foi desenvolvido por meio do resultado do monitoramento realizado pelo *Displacement Tracking Matrix (DTM)*, ferramenta global implementada pela instituição, no acompanhamento quanto às necessidades. Disposta a ser um canal de fortalecimento da resposta ao fluxo migratório, visou garantir a integração dessa população no país receptor, por meio do diagnóstico que permite obter contato com a população migrante, e, assim, garantir uma resposta eficiente e direta para um plano de ação institucional em larga escala (OIM, 2019d).

Nesse sentido, tal ferramenta ajuda a observar a conjuntura migratória, e desenvolver estratégias apropriadas à essa determinada situação, o que demonstra sua intenção de dialogar com os atores nacionais, atuando na capacitação destes na finalidade de produção de soluções duráveis e aperfeiçoamento das ações. Assim, a agência passou por um aumento relativo aos funcionários, de modo, a ampliar seu escopo e fortalecimento institucional. Esteve envolvida na esfera nacional no encabeçamento de estratégias que possam cooperar na resposta de recepção e acolhimento aos venezuelanos, orquestrada no apoio com os operativos implementado pela rede de atendimento ao migrante (OIM, 2019a).

Assim, com a concentração da população venezuelana no estado e as políticas governamentais, para reverter tal situação, a alternativa foi promover a Interiorização¹¹, cuja finalidade é o deslocando da população venezuelana que deseja residir em outras cidades brasileiras. Deste modo, oferecer apoio no fornecimento de meios que possibilitem o trajeto desses migrantes que buscam melhores condições de vida em outras regiões. Tal serviço resultaria em diminuir o impacto de um número expressivo de migrantes venezuelanos em Roraima e a concentração de dos mesmos nos abrigos da fronteira (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020).

De forma estratégica, em 2018, o projeto foi tomado pelos atores Governamentais como fundamental para solucionar esse crescimento populacional no estado. Tal importância chama a atenção da OIM, que incorporou o programa de Interiorização em seu mandato na resposta, tornando-se parceira dos atores Governamentais envolvidos, estabelecendo, assim, suporte ao Subcomitê Federal para Interiorização (Figura 5), que foi estabelecido para alinhamento da atividade. Assim, deu-se a criação das modalidades para os cadastros: Reunificação Familiar, Vaga de Emprego Sinalizada (VES), Abrigo-Abrigo e, posteriormente, a Reunificação Social (OIM, 2020a).

Figura 5 - Venezuelanos interiorizados entre os anos de 2018 a 2021



Fonte: OIM (fev/2021).

O programa de interiorização foi bem aceito pelos venezuelanos que desejavam realocar-se em outras cidades brasileiras, tratando-se de um programa de iniciativa voluntária. Assim, a OIM seguiu comprometida na oportunidade de apoiar o programa de interiorização

¹¹ Denominação criada pela Força-Tarefa Logística Humanitária, com o Governo Federal.

sob a premissa de promover a articulação de assistência aos migrantes, no processo de inserção socioeconômica dos mesmos em outras regiões, para reduzir o impacto provocado pela migração venezuelana no estado de Roraima. Entretanto, tal estratégia não é vista somente pelos seus êxitos, a Interiorização mascara, em sua proposta de inserção social da população venezuelana, uma transferência de vulnerabilidade para outras regiões do país (JAROCHINSKI *et al.*, 2019).

Nesse sentido, a estratégia é expressa, pelos atores Governamentais e pelas Agências envolvidas, por meio de um discurso que expõe essa política como benéfica à população venezuelana. Porém, tais métodos não são de natureza durável, pois, os atores não possuem um sistema que permita monitorar os impactos resultantes do programa de realocação, tornando questionáveis as condições de acolhimentos nas cidades de destino; não diagnosticando se as finalidades do programa são eficazes ao acolhimento e à inserção socioeconômica (SUBCOMITÊ FEDERAL PARA INTERIORIZAÇÃO DOS IMIGRANTES, 2020).

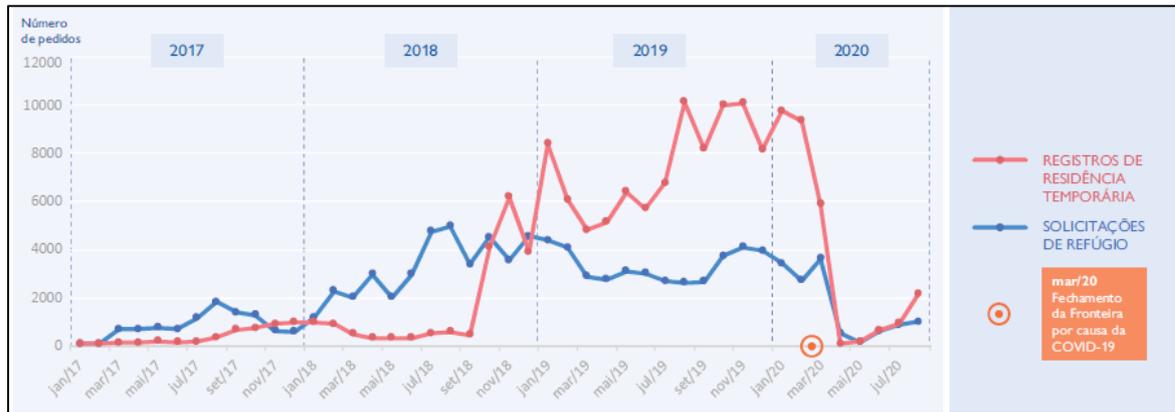
Outro eixo de interesse para a organização pauta a situação de vulnerabilidade da população em foco. A OIM implementa, assim, o projeto de Atenção Direta à população em condições de necessidades básicas, por meio da atuação no serviço de entrega de *Non-Food Items* (NFI), com a distribuição de kits básicos de higiene pessoal, com produtos de uso individual para atender as necessidades básicas dos beneficiários, além do *Camp Coordination and Camp Management* (CCCM) em suporte as comunidades que residem em ocupações espontâneas. Esta intervenção humanitária expressa a atenção que a população carece em relação a falta de produtos básicos, tendo como público de interesse a população desabrigada e em ocupações espontâneas (OIM, 2018).

Nesse período, a organização, de forma estratégica, adiciona no seu plano de ações o serviço de pré-documentação aos que desejam obter o *status* migratório da Residência Temporária, conforme Resolução Normativa nº 126/2017 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o qual foi substituída, posteriormente, pela Portaria Interministerial nº 9/2018 (JAROCHINSKI SILVA, J. C.; JUBILUT, 2018). Tal documento implementa a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, não associados ao Mercosul, o que proporcionou modificações nos pedidos de regularização (BRASIL, 2018c).

Dada a situação, a OIM expandiu sua atuação, por meio de serviço de suporte à Polícia Federal no preenchimento da pré-documentação da solicitação de Residência Temporária, não limitando a população venezuelana à solicitar unicamente o reconhecimento de refugiado,

colocando, em paralelo, sua atuação com o ACNUR, no suporte à Polícia Federal com as solicitações (Figura 5).

Figura 6 - Registro de solicitações de Refúgio e Residência Temporária



Fonte: OIM (2020b).

Assim, a partir da atuação da OIM no suporte, houve um expressivo crescimento do número de solicitações, junto com o ACNUR. Tais ações estratégicas surtiram o efeito esperado na otimização das solicitações de regularização migratória, resultado do primeiro acolhimento em relação à busca por permanecer no país, tendo, no ato de promover a necessidade da documentação, o suporte no acesso ao solicitante de refúgio ou migrante como sujeitos de direitos, de modo a conduzir meios de promoção à inserção social e laboral.

Dessa forma, tal acolhimento permitiu que cerca 43% da população venezuelana buscasse permanecer no país, por melhores condições de vida, ou simplesmente pela falta de outras alternativas (OIM, 2020b). O que pode ser em decorrência da eficácia da resposta implementada pelas agências, as quais foram bem recepcionadas pelo público de interesse.

3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A partir da criação de suas estruturas organizacionais, ACNUR e OIM consolidaram suas atividades humanitárias perante as necessidades de soluções duráveis para os processos de deslocamentos humanos existentes no mundo depois da Segunda Guerra Mundial. Desde então, vinculadas ao sistema ONU, essas organizações contribuem nos debates entorno da mobilidade humana, além de estabelecerem ações na linha de frente, com planejamento estratégico e logístico no gerenciamento do fluxo migratório, no segmento da resposta humanitária.

Do ponto de vista estratégico, cada agência desenvolve seu respectivo mandato institucional responsável por um grupo migratório distinto: o ACNUR pauta o deslocamento forçado e o direito dos refugiados e apátridas; a OIM dedica-se à tutela dos migrantes voluntários. Comprometidas com estratégias de promoção da migração humana e ordenadas para o bem de todos, oferecem serviços e assessoria aos atores governamentais, na capacitação dos atores.

Portanto, como líderes no âmbito do refúgio e das migrações, as agências são fundamentais no apoio da gestão de ordenamento migratório, manifestando atender às necessidades que os desafios dos deslocamentos populacionais demandam. Desse modo, ambas cresceram perante a comunidade internacional, garantindo sua autonomia, buscando seu espaço de atuação institucional para estabelecer a intervenção humanitária, além de fortalecer os estados no desenvolvimento de políticas para refugiados e migrantes, maximizando a rede de proteção.

4 RESPOSTA GOVERNAMENTAL E AÇÃO EMERGENCIAL EM RORAIMA

4.1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro desempenhou papel relevante em ações de natureza humanitária, por exemplo, na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), com objetivo de restaurar a ordem no país, restabelecer a segurança e proteger os direitos humanos. A contribuição do Exército Brasileiro nessa intervenção favoreceu uma maior inserção do Brasil em assuntos de natureza humanitária e ações de segurança. Atualmente, o Brasil é o quinto país receptor do fluxo de venezuelanos (R4V, 2020), por meio do estado fronteiriço de Roraima. Por esse contexto, veio se modificar o discurso benevolente e humanitário de nosso país e se construir, progressivamente, uma postura de natureza de segurança e defesa nacional, mesmo reconhecendo a vulnerabilidade da população venezuelana e os aspectos “emergenciais”.

Esse capítulo objetiva discutir sobre o direcionamento do Governo Brasileiro quanto ao desenvolvimento da resposta no estado de Roraima e à aplicação de estratégias diante do movimento migratório. Analisará a decisão do comando do Exército, que designou o desenvolvimento de uma Força-Tarefa Logística Humanitária, estabelecendo a implementação da Operação Acolhida e o diálogo com as agências da ONU nas políticas de recepção e acolhimento a população venezuelana.

Como metodologia aplicada, o capítulo é de natureza descritiva, exploratória, a partir de uma revisão de documentos institucionais, com pesquisa qualitativa sobre a estratégia de atuação federal frente à resposta humanitária. Além da revisão, a pesquisa assume como método de fonte de dados a observação participante. Assim, *in loco*, elementos importantes observados na atuação vêm atribuindo maior detalhamento na análise, quanto às modificações das agências da ONU no escopo humanitário, para incorporar as estratégias implementadas pelo Governo.

4.2 INSTITUIÇÃO GOVERNAMENTAL DIANTE DA FORMAÇÃO DA RESPOSTA EMERGENCIAL

Dando prosseguimento ao parâmetro teórico Neo-Institucionalista no entorno do comportamento das instituições, há de se contemplar o papel do Estado responsável no desenvolvimento de políticas públicas. O Estado também se insere em tal visão teórica, sendo o desenvolvedor de políticas fundamentadas em interesses. Assim, analisaremos esse ator perante o contexto migratório, no estado de Roraima, com respeito à decisão de federalização da resposta humanitária, com a implementação da Operação Acolhida.

O Governo Brasileiro deparou-se com o fluxo crescente da população venezuelana, por meio da fronteira Roraima-Venezuela, e com a preocupação dos atores locais, despreparados em recepcionar o número de migrantes e refugiados que crescia, ao passar dos meses. A manifestação da incapacidade de gestão dos órgãos locais e a falta de políticas públicas quanto aos procedimentos em casos de movimentos migratórios desencadearam a necessidade de uma operação voltada à recepção e acolhimento desses venezuelanos (LEVEL; JAROCHINSKI SILVA, 2019).

Partindo da premissa, internacionalmente evidente, da omissão e incapacidade dos atores locais no estado de Roraima em recepcionar esses migrantes, a entrada das agências da ONU proporcionou mudanças significativas nesse cenário de ausência de políticas públicas. Nesse sentido, o Estado Brasileiro estabeleceu um posicionamento participante tardio em relação à situação, destacando-se assim a dificuldade dos atores locais em estabelecer políticas estratégias de recepção e acolhimento (OTERO, TORELLY, RODRIGUEZ, 2018).

Com respeito ao posicionamento do Governo Federal em designar a atuação de resposta ao fluxo migratório às Forças Armadas, podemos recorrer ao debate da autora Saskia Sassen (2016) sobre o humanitarismo e a securitização, quanto às ações dos estados com respeito aos movimentos migratórios. Na leitura dela, o comportamento do Governo demonstra a interpretação da migração como um problema de segurança, justificando a necessidade de legitimar ações em prol da manutenção de defesa nacional (SASSEN, 2016).

Portanto, a decisão do Brasil de desenvolver uma estrutura logística a partir de um discurso de segurança nacional direciona a questão venezuelana como uma condição emergencial, que justifica implementar uma infraestrutura operacional com a finalidade de mitigar o movimento migratório a qualquer custo, mesmo que para isso sejam necessárias políticas não convencionais para dar andamento as ações migratórias (WATSON, 2009), nesse

sentido, representando a posição das Forças Armadas como medida estratégica necessária a cargo da gestão da “crise migratória” existente no estado de Roraima.

4.2.1 Militarização da resposta humanitária em Roraima

Como comentamos acima, o posicionamento do Governo Brasileiro foi de não propor políticas migratórias efetivas de assistência diante da mobilidade no estado de Roraima: estabeleceram-se somente soluções temporárias específicas, utilizando como recurso estratégico a **militarização**¹², por meio do Ministério da Defesa (MD). Considerando a condição de emergência do estado de Roraima, o Governo promoveu uma resposta humanitária na implementação de uma ação estratégica militarizada (PETERSON, 2017).

A partir desse posicionamento, houve um desenho metodológico de centralização do poder, distribuindo estratégias de atuação de forma vertical. Assim, Michel Temer, Presidente da República entre 2016 e 2018, instaurou o Decreto n. 9.286, em fevereiro de 2018, promovendo a composição do Comitê Federal de Assistência Emergencial como forma de estabelecer diretrizes para projetos de resposta à mobilidade no estado de Roraima (BRASIL, 2018d).

O Comitê vem “estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias da administração pública federal para a execução das medidas de assistência” (BRASIL, 2018c), a partir da elaboração de um plano operacional coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, mediante a necessidade de resposta à migração da população venezuelana e de ordenamento de fronteira no estado de Roraima.

O documento, porém, não incorpora nenhum protocolo ONU quanto às ações humanitárias de monitoramento do fluxo migratório, além de não se referir a essa instituição na busca por soluções diante do contexto no estado fronteiriço. Assim, não é reconhecida a relevância das agências já atuantes no estado, havendo referência somente ao esforço multiministerial, alinhado aos poderes das esferas federal, estadual e municipal (FRANCHI, 2019).

¹² Entende-se por militarização a estratégia política do Estado em colocar as Forças Armadas no controle, sob determinada situação, de modo a obter a posição de comando no processo de construção de ações de respostas a partir da implementação da ordem e do controle. Em contexto migratório, a configuração da militarização indica a interpretação do Estado quanto à questão de ameaça a segurança, provendo políticas restritivas para controle em áreas de fronteira (Watson, 2009).

Diante da finalidade indicada pela Casa Civil, foi designada a Força-Tarefa de Logística Humanitária (FT Log Hum), para executar as devidas providências logísticas necessárias, por meio da Medida Provisória nº 820, posteriormente convertida na Lei nº 13.684 (BRASIL, 2018b), como apoio logístico para o acolhimento aos venezuelanos no desdobramento de serviços às assistências que tal população demandasse. Foi viabilizada a mobilização da Força-Tarefa Log Hum na construção e efetivação de atividades diante dos venezuelanos encontrados em situação de rua e em condições de vulnerabilidade, buscando soluções para o acolhimento deles e sua integração socioeconômica.

O planejamento da mobilização previa a atuação da FT Log Hum com premissas de natureza humanitária e benevolente na ação de acolhimento, mas na atuação efetiva observa-se principalmente a preocupação para questões de defesa nacional, havendo a militarização da resposta (BRASIL, 2012). Tal posicionamento foi fundamentado a partir dos procedimentos encontrados no Manual MD33-M-12, sobre a aplicabilidade da intervenção militar, além da Operação AMAZONLOG 2017¹³, que serviu de modelo quanto à ampliação das políticas de segurança pública e desenvolvimento de uma estrutura de operação conjunta para fortalecer o controle de fronteiras por meio de intervenção da Força-Tarefa (ROCHA e BITENCOURT, 2020).

Dessa forma, a iniciativa do Exército no apoio à migração venezuelana não foi tomada de surpresa, tendo um desenho metodológico e logístico para iniciar o plano operacional, já experimentado, quanto às gestões da estrutura humanitária, na cidade de Tabatinga - AM. Para melhor coordenar as atividades da operação em função dos preparos logísticos, estabeleceu-se o elemento interagência (ARAÚJO NETO *et al*, 2017), com o envolvimento de atores que somaram para consolidação da operação, dentre eles o ACNUR, como apoiador na operação humanitária (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2017).

Para esclarecimento quanto a operações de ajuda humanitária, as forças militares julgam estas como sendo “uma operação concebida especificamente para aliviar o sofrimento humano, decorrente de desastres humanitários” (BRASIL, 2014). Dentre as classificações de desastres, o movimento populacional está presente, enquadrando os militares na zona de atuação em meio as situações migratórias, favorecendo sua intervenção, predominando procedimentos

¹³ Exercício de Logística Multinacional Interagências conduzido pelo Comando Logístico do Exército Brasileiro, anterior à Operação Acolhida, tendo a finalidade de obter por resultado uma atividade de simulação de atividade logística humanitária na área de tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, sendo oportuno para a adequação do Exército Brasileiro quanto aos procedimentos estruturais e operacionais no início da Operação Acolhida (BRASIL, s/d).

operacionais em função humanitária, mas seguindo padrões doutrinários de defesa e segurança, de modo a manter o controle do Estado (PETERSON, 2017).

O discurso apresentado para tal articulação de edificação militar na fronteira Roraima-Venezuela se dá pela autoimagem apresentada pelas Forças Armadas, que se propõem como os atores mais adequados para operações de natureza humanitária, tendo por justificativa o alto nível de treinamento e logística por elas alcançados para o desenvolvimento destas ações. Reproduz-se, assim, o discurso que vincula ações humanitárias ao caráter militar, de forma a manifestar que a “ajuda humanitária é cada vez mais uma tarefa central para as forças de defesa” (FISCHER, 2011).

Dessa forma, o Estado expressa um posicionamento conservador sobretudo em relação à manutenção da soberania e segurança nacional; esse posicionamento torna controverso o discurso humanitário pregado pelos princípios da federalização com a Operação.

Nesse sentido, o argumento da necessidade de um ordenamento migratório com o planejamento estratégico militar, pregado pela iniciativa benevolente de acolhimento, mascara o interesse de assegurar a manutenção pela ordem e a segurança nacional na região de fronteira, de modo a reforçar a presença militar nas fronteiras Roraima-Venezuela. A federalização da resposta e a entrada dos militares no contexto migratório marcam uma nova fase para estruturação da intervenção humanitária, principalmente, para as agências da ONU, em virtude das soluções estabelecidas por meio da estratégia militar e do interesse em manter a intervenção humanitária no estado.

4.3 CRIAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

A Operação Acolhida foi desenvolvida por meio de Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro, posteriormente convertida na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, como uma medida de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório, provocado por crise humanitária da República Bolivariana de Venezuela e seu impacto no estado de Roraima. Por meio desse acolhimento, o Governo estabelece estratégias operacionais para encontrar soluções, como, também, a cooperação com organizações humanitárias de apoio, permitindo a mitigação da crise humanitária no Estado (BRASIL, 2018c).

Assim, o Governo de forma tardia inicia a estruturação da resposta; com a Resolução nº 1/2018, houve a indicação da Coordenação Operacional no estado de Roraima ao General de

Brigada Eduardo Pazuello (BRASIL, 2018e). Assim, a Operação Acolhida inicia efetivando a estratégia da resposta emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos.

Além disso, por meio da Diretriz Ministerial nº 04/2018, o Ministério da Defesa determinou que o Exército Brasileiro direcionasse a FT Log Hum como coordenadora operacional de emergência, operando na faixa fronteira com a finalidade de cobrir delitos na área de fronteira e intensificando o suporte na vigilância, além de executar operações militares em nome da segurança territorial e civil, e registrar o fluxo de migrantes que transitam no país pela cidade de Pacaraima (BRASIL, 2018d).

Nesse sentido, a Medida Provisória nº 823/2018 abriu um crédito extraordinário de R\$ 190 milhões para financiamento do plano operacional, já ultrapassando R\$ 500 milhões (FGV, 2020). O seguimento da resposta ao fluxo venezuelano é pautado sob três eixos de planejamento estratégico, estabelecidos pelo Comitê de Assistência Emergencial no entorno da Operação Acolhida, que desenvolveu Subcomitês Federais para manutenção da resposta (Figura 6): o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. Esses três pilares, idealizados pelo Governo junto com a Operação, são considerados essenciais para soluções apropriadas diante da emergência no estado de Roraima, por meio de métodos operacionais (OPERAÇÃO ACOLHIDA, s/d).

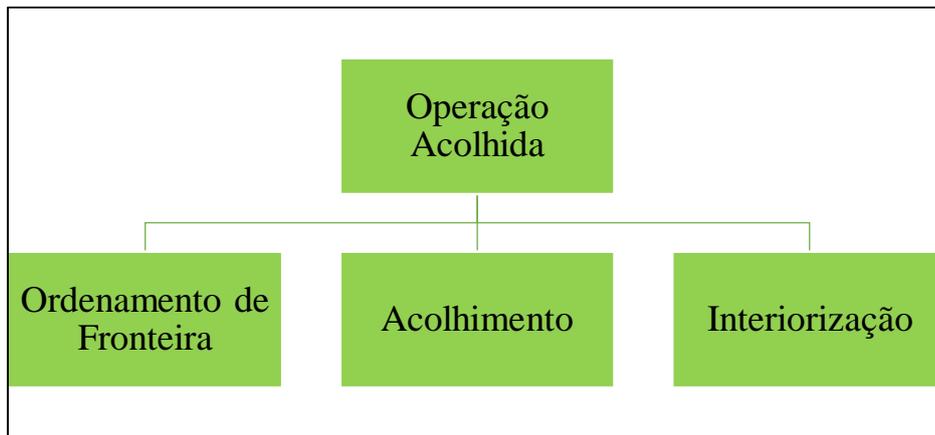
A partir da federalização da resposta por meio da Operação Acolhida, as agências da ONU, já atuantes, alteraram suas atividades na intervenção humanitária, cancelaram a militarização da resposta, além de alterarem suas ações a partir da estratégia apresentada pelo Governo Federal na atuação de soluções ao movimento migratório. Nesse sentido, marcou-se o início do desenvolvimento de uma Cooperação Civil-Militar (CIMIC), que se enquadra na premissa do Manual de Campanha EB70-MC-10.221 na implementação de protocolos em operativos humanitários, atribuindo entre seus princípios a promoção da interação com meio civil aos fins de planejamento operacional (BRASIL, 2017b).

Nesse sentido, o ato de aceitar a militarização permite estreitar laços à luz dos interesses mútuos específicos, no contexto da operação humanitária (HAUGEVIK e DE CARVALHO, 2007). Sob essa luz, o CIMIC assemelha-se ao que a FT Log Hum denomina por “Interagência na Operação”, diante da adoção de uma parceria institucional sob o interesse de solucionar a questão migratória no Estado, estimulando a prática estratégica e visando alcançar objetivos convergentes.

Tal estrutura firma a união entre os órgãos governamentais com outras unidades de poder, sendo identificada como o “empreendimento cooperativo mais relevante da atualidade” (BRASIL, 2012), o que permitiu que as agências da ONU estreitassem seus laços com o

Governo no encargo da Operação Acolhida, somando suas capacidades de atuação com a estrutura desenvolvida pelo Governo, o que, no ato de aderir às estratégias militares, resulta na existência de uma possível subordinação (ARAÚJO NETO *et al*, 2017).

Figura 7 - Representação dos eixos operacionais da Operação Acolhida



Fonte: Elaboração própria, baseada em Operação Acolhida (s/d).

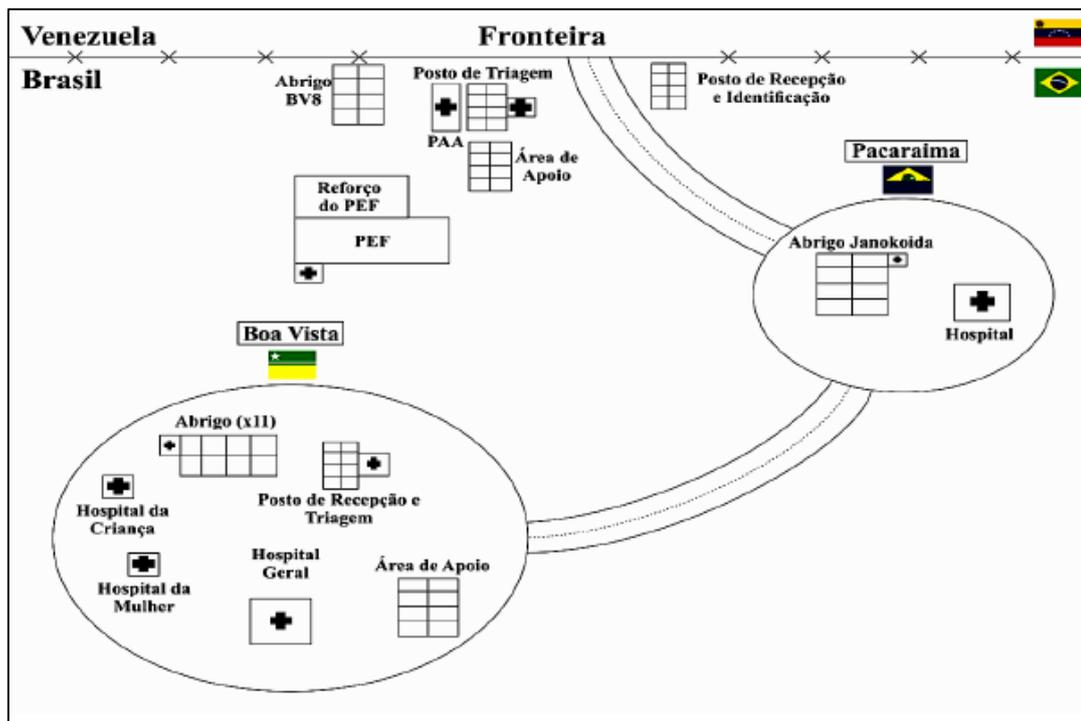
Assim iniciou-se a efetivação da operação do estado na resposta humanitária em Roraima. Os eixos simultâneos acima apresentados seguem uma estrutura horizontal, transparecendo uma sequência lógica operacional de recepção, acolhimento e programa de interiorização. Ao longo das operações de resposta, essa estrutura horizontal tomou outros rumos, partindo para uma estratégia de acordo com a realidade do estado e as transições diante do grau do movimento migratório, o que gerou a existência de uma sobreposição entre esses eixos de resposta, a partir das transformações ocorridas no cenário na resposta humanitária.

4.3.1 Ordenamento de fronteira

Como primeiro pilar operacional, há o instrumento jurídico da Resolução nº 3, de 2 de maio de 2018, com a instituição do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes (BRASIL, 2018f), estabelecendo sua composição e objetivos. A resolução estabelece o desenvolvimento de diretrizes para a organização da fronteira Brasil-Venezuela, provendo um desenho metodológico com os serviços de regularização migratória, vigilância sanitária e imunização, pondo em prática a Operação Controle, pela Diretriz Ministerial de nº 04/2018 (BRASIL, 2018g).

Tal resolução marca a criação de uma estrutura que possa comportar os objetivos operacionais, como forma de organizar os serviços de atendimento, recepção e acolhimento dos migrantes na sua entrada no país. Sob essas circunstâncias, há o desenvolvimento do espaço logístico, o Posto de Triagem (PTrig)¹⁴ no estado de Roraima, instalando dois postos, localizados em áreas estratégicas de maior concentração de venezuelanos, para alcance do migrante, na área de fronteira em Pacaraima e na capital Boa Vista (Figura 7).

Figura 8 - Estrutura de recepção na faixa de fronteira Pacaraima e Boa Vista



Fonte: Oliveira (2018).

Assim, os venezuelanos que ultrapassarem a faixa de fronteira Venezuela-Brasil são recepcionados na fronteira e passam pelo PTrig, seguindo um fluxo de atendimento pela Polícia Federal, encarregada de monitorar os *permisos* de entrada; posteriormente, passam pelo atendimento, para checagem das vacinas pela Força-Tarefa, em apoio à população vulnerável, além de iniciarem o processo de regularização migratória pela PF, em caso desejem permanecer no Brasil. Em caso queiram requerer a solicitação de Refúgio ou a Residência Temporária, os venezuelanos primeiramente passam por um atendimento respectivamente com ACNUR ou OIM, para dar início ao processo de solicitação.

¹⁴ Inicialmente denominado Posto de Triagem (PTrig), ao fim de 2019, o eixo da Interiorização foi adicionado ao nome, sendo renomeado como Posto de Interiorização e Triagem (PITrig).

Com respeito à regularização migratória, a colaboração entre a PF e ACNUR e OIM permitiu o avanço no atendimento, otimizando o processo de documentação, permitindo que a demanda existente seja atendida em caráter imediato pelo serviço prestado, não havendo agendamento, como anteriormente ocorria. Dessa forma, diluiu-se o volume da população em busca desse serviço público; a iniciativa das instituições fortaleceu a rede de apoio e o acesso dos migrantes à documentação brasileira.

Todavia, esse atendimento não está limitado apenas à população venezuelana, uma vez que a fronteira torna-se porta de entrada de outras nacionalidades, sobretudo a população da Guayana, além de cubanos e haitianos¹⁵. Estes outros migrantes recebem o mesmo suporte pela Força-Tarefa e pelas agências da ONU, com o apoio necessário, sobretudo na saúde e na regularização migratória. O instrumento jurídico¹⁶ garante a concessão de visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti (BRASIL, 2019a).

Como espaço logístico para atendimentos, o PTRig conta com um órgão público¹⁷ da Receita Federal para emitir o CPF, além do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) para serviços de chamada telefônicas, da UNFPA para atenção aos casos de Violência Baseada em Gênero (GBV, sigla em inglês) e da AVSI no serviço de atenção à proteção de menores desacompanhados, ou separados de seus familiares. Conta também, como estratégia de interiorização, com uma célula da FT Log Hum, nos processos de cadastros para o programa.

Além disso, em Boa Vista, em decorrência da área de concentração dos venezuelanos, criou-se o Posto de Recepção e Acolhimento (PRA), localizado ao lado da rodoviária, como espaço de referência aos migrantes quanto ao esclarecimento de direitos e deveres em solo brasileiro, estabelecendo um serviço de orientação e referência para os casos mais urgentes de proteção. Esse espaço conta com uma área de pernoite, atendendo uma parte dos venezuelanos desabrigados.

Essa metodologia visa estabelecer uma rede de acolhimento que assista o beneficiário com os serviços do sistema público brasileiro, permitindo que este tenha acesso aos principais

¹⁵ A migração haitiana iniciou em 2010, os estados Amazonas-AM e Acre-AC eram a porta de entrada para esse fluxo migratório (OLIVEIRA, 2016). Com a migração venezuelana acentuada no estado de Roraima, houve uma mudança na rota de entrada destes ingressando de forma acentuada nos municípios de Bonfim e Pacaraima, a passagem dos haitianos vindos da Venezuela e Guayana é estratégica em virtude da existência da recepção emergencial na fronteira, obtendo assim suporte à logística da regularização migratória sistematizada no PTRig sendo atendidos pela Polícia Federal logo na entrada, sendo recepcionados e podendo transitar pelo Brasil.

¹⁶ Iniciada pela Portaria n 10, posteriormente, convertida em dezembro de 2019 à Portaria de n 12. Atualmente, a Portaria n 13, dezembro de 2020 é reconhecida como instrumento jurídico que rege a autorização da Residência Temporária à população haitiana.

¹⁷ O Ministério do Trabalho participou até 2019 na emissão da Carteira de Trabalho.

documentos e proporcionando sua inserção socioeconômica, desde o primeiro momento de chegada ao território brasileiro. Esses mecanismos estabelecidos pela FT Log Hum correspondem à iniciativa operacional de preservar o controle na área de fronteira, regularizando a entrada da população e efetivando o necessário monitoramento, além de garantir, em conjunto com os órgãos público do Brasil, que os migrantes disponham do acesso aos serviços públicos e de uma infraestrutura de recepção no primeiro momento de entrada ao país (BRASIL, s/d).

No entanto, essa estrutura de atendimento aos refugiados e migrantes foi modificada, excepcionalmente, por diversos decretos, com o fechamento das fronteiras terrestres, para adaptar-se à pandemia de Coronavírus e às conseqüentes normativas estabelecidas. Com a vigência da Portaria nº 456, de 24 de setembro de 2020 (BRASIL, 2020), algumas organizações seguem em funcionamento, outras foram modificadas com a redução do número de atendimentos.

4.3.2 Acolhimento

Como segundo pilar, o acolhimento tem por principal premissa a condição de vulnerabilidade da população que estava em condições de rua. O abrigo foi a alternativa proposta, retirando a população vulnerável que estava nas ruas de Boa Vista e Pacaraima. A operação é coordenada pelo ACNUR, tendo suporte das Forças Armadas na ação logística e fornecimento de insumos e estruturas adequadas de acesso à água, ao saneamento e aos cuidados sanitários, que permitam aos beneficiários estarem em melhores condições (ACNUR, 2020).

Tal atividade tornou-se prioridade nos primeiros meses da operação, diante do número de venezuelanos que se encontravam espalhados pelas cidades e desabrigados, em condições de vulnerabilidade. As instalações foram proporcionadas pela FT Log Hum, seguindo os protocolos da ONU na construção das unidades habitacionais, seguindo as adaptações necessárias, em relação ao clima e às necessidades de cada perfil abrigado. O fornecimento das habitações foi garantido pelo Exército, com barracas no modelo padrão selva, e pelo ACNUR, aplicando o projeto *Better Shelter*, um modelo arquitetônico de habitação utilizado em países do Oriente Médio, sendo necessárias modificações à realidade local do Estado para uso (ALVES, 2020).

A manutenção dos abrigos não se limita ao FT Log Hum e ao ACNUR, sendo este o que detém o mandato institucional de execução do projeto; outras organizações atuam em conjunto na coordenação desses abrigos, dando apoio ao seguimento do abrigamento. Assim, atuam no operativo de gestão dos abrigos na resposta migratória a Fraternidade - Federação Humanitária Internacional e a AVSI, que gerenciam atividades de acomodação; há também a atuação do Pírilampos em projetos educacionais aos menores (ACNUR, 2020b)¹⁸.

Mesmo havendo 12 abrigos¹⁹ oficiais localizados em Pacaraima e Boa Vista, amparados pelo Subcomitê Federal para Abrigamento, estes encontram-se funcionando acima das suas capacidades. Inicialmente, os abrigos foram uma resposta importante para a retirada da população desabrigada; hoje, tal iniciativa não se encontra mais entre a ação fundamental de resposta, considerando que a população venezuelana desabrigada entre Pacaraima e Boa Vista totaliza 3.822 pessoas (OIM, 2020a, 2020b). Dessa forma, a população encontra-se em condição de rua ou em ocupações espontâneas, necessitando de alternativas para redução da população desabrigada²⁰, além da manutenção dos abrigos em funcionamento.

Com as unidades habitacionais, foi possível proporcionar abrigamento, até o ano de 2020, para mais de 25 mil venezuelanos (ACNUR, 2020b), recepcionando-os com três refeições ao dia, fornecidas pela FT Log Hum. Porém, mesmo com essa iniciativa de suporte em vista de sua vulnerabilidade, o desempenho não foi capaz de reverter a realidade de pessoas desabrigadas. Assim, sendo inconsistente no propósito de acolhimento, a política estratégica da Operação Acolhida é de reduzir o número de abrigos, sustentada pelo discurso da Casa Civil de ser essa uma solução temporária.

Nesse sentido, poderia haver um efeito reverso e um retorno à situação anterior, intensificando o número de desabrigados. O fechamento de abrigos representa uma mudança do posicionamento da Operação quanto ao acolhimento, demonstrando a falta de interesse do Governo em prover a manutenção de um programa consistente de acolhimento e partindo para estratégias de curto prazo, como a alternativa da interiorização, pela modalidade Abrigo-Abrigo, uma vez que, as instalações são cedidas ou alugadas pela FT Log Hum (SOUZA, 2019).

Outro caso, é em relação à população indígena, que vive em abrigos com suas especificidades; uma vez que a política de redução dos abrigos seja colocada em prática, coloca-se em risco a condição dessas pessoas; mesmo com a atuação da FFHI nos abrigos indígenas,

¹⁸ O *Norwegian Refugee Council* (NRC) atuou na gestão de abrigos em Boa Vista, sendo seu projeto operacional na resposta finalizado em 2019.

¹⁹ Com o fechamento do abrigo Tancredo Neves em 2019.

²⁰ Alternativas como a estenção da administração dos abrigos para as ocupações espontâneas, assim a havendo a criação do Espaço Emergencial 13 de Setembro, antiga Ocupação Embratel.

as condições de manutenção desses espaços ainda é tida como temporária, o que gera um debate quanto ao acolhimento dos povos originários, não havendo políticas precisas para a comunidade, sendo a alternativa de interiorização descartada por não contemplar a população indígena ao programa.

4.3.3 Interiorização

Como terceiro pilar no planejamento da resposta governamental ao fluxo migratório, a interiorização configura ações com o objetivo de realocar a população venezuelana que deseja, voluntariamente, estabelecer-se em outras cidades brasileiras, aliviando sua concentração no estado de Roraima. O suporte do Governo é dado à população venezuelana não autossuficiente, para custear viagens no país. Antes mesmo da iniciativa da interiorização, estudos já observaram a existência de venezuelanos que desejavam deslocar-se para outras cidades (SIMÕES, 2017).

O fato de o estado de Roraima ser um dos mais pobres do Brasil e a falta de oportunidades na cidade de Boa Vista (FGV, 2020), justificam o desejo dos venezuelanos em buscar outras condições de inserção socioeconômica, em cidades com mais oferta de empregos. Com o crescimento de refugiados e migrantes no estado, as evidências da fragilidade de acolhimento dos atores locais e a busca por emprego pela população venezuelana fundamentaram a criação do Subcomitê Federal para Interiorização, a partir da Resolução nº 2/2018, com o objetivo de estabelecer diretrizes e procedimentos para a interiorização (OPERAÇÃO ACOLHIDA, s/d).

As agências da ONU, visando ampliar suas ações nas respostas aos desafios migratórios, demonstraram interesse para a estratégia. A OIM optou por incorporar o programa da interiorização no seu escopo de resposta, obtendo o mandato quanto à competência referente à realocação voluntária; assim, a proposta foi incluída em suas atividades em Roraima, sendo uma ação já incorporada pela instituição internacionalmente (JAROCHINSKI SILVA; AGNALDO JUNIOR; MEJIA; PIETRO ROSAS; OLIVEIRA; SANDER; SAMPAIO, 2019).

Como ferramenta para cadastro dos processos de interiorização, foi instituído o Sistema Acolhedor como cadastro oficial da Operação, na Resolução nº 10/2019, com a finalidade de consolidar os dados oficiais para a estratégia de interiorização, além de permitir otimizar o tempo de espera para confirmação da viagem (BRASIL, 2019b). Assim, gerenciada pela FT Log Hum e pela OIM, a metodologia aplicada, estrategicamente, para solicitações permitiu

tornar mais amplas as possibilidades de público para a realização dos voos (Tabela 5), sendo esses tanto voos proporcionados pela Força Armada Brasileira (FAB), como voos comerciais ou fretados e ônibus com destino a Manaus, como estratégia de logística de Hub (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2020).

Tabela 5 - Modalidades estabelecidas pelo Comitê

Reunificação Familiar	O refugiado ou migrante solicita realocação para encontrar um familiar, com certo grau de parentesco.
Reunificação Social	O refugiado ou migrante solicita viajar a determinada cidade em que se encontra um amigo ou familiares com parentes não inclusos na Reunificação Familiar.
Abrigo-Abrigo	Transferir um indivíduo abrigado em Roraima a outro abrigo em outra cidade.
VES	Destinado a pessoas que buscam a inserção laboral em outras cidades brasileiras.
Sociedade Civil	Desenvolvida pelas instituições que solicitam realocar indivíduos a outras cidades brasileiras.

Fonte: Elaboração própria, baseada em Operação Acolhida (2020).

Perante os pilares anteriores propostos pelo Comitê, a interiorização consolidou um fluxo aceito pela população venezuelana, tornando ascendente o quantitativo de beneficiários, tendo em vista a constante procura por iniciar cadastros para interiorizar. Isso expressa a intenção da FT Log Hum em reduzir o número da população venezuelana no Estado, descentralizando a população migrante em outras regiões, com a promessa de melhores condições de subsistência (JAROCHINSKI SILVA; AGNALDO JUNIOR; MEJIA; PIETRO ROSAS; OLIVEIRA; SANDER; SAMPAIO, 2019). A procura por acelerar o processo de interiorização, além de beneficiar o Governo Federal com a Operação, fortalece a visibilidade da OIM, tornando a interiorização a principal estratégia no escopo da assistência humanitária (ALBUQUERQUE; SENHORAS; JAROCHINSKI SILVA, 2019).

Nesse sentido, englobando a proposta de inserção socioeconômica, a OIM favorece e amplia o acesso da população venezuelana ao mercado formal nas cidades brasileira do eixo Sudeste-Sul (Tabela 6), região de maior destino dos beneficiários interiorizados. Foi lançado o programa Oportunidades, com participação da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, sigla em inglês), que proporciona aos venezuelanos, com a soma de recursos de 15 milhões, capacitações em habilidades necessárias para integração

laboral, contribuindo para a natureza socioeconômica nas comunidades locais (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020b).

Tabela 6 - Unidades Federativas que mais recebem venezuelanos interiorizados

São Paulo	7.446 interiorizados
Paraná	7.183 interiorizados
Rio Grande do Sul	6.079 interiorizados
Santa Catarina	5.078 interiorizados
Amazonas	4.965 interiorizados

Fonte: Elaboração própria, baseado em R4V (jan/2020).

Assim, o estado de São Paulo se consolida como o principal destino na interiorização, por ter maiores chances de emprego em relação ao estado de Roraima. Os estados da região do Sul brasileiro, somados, ocupam a maior posição de recepção de venezuelanos interiorizados; além do mercado de trabalho, é interessante destacar que essas regiões de fronteiras com Paraguai, Argentina e Uruguai oferecem oportunidades para uma rota de saída do Brasil.

No entanto, fica registrado que, na estratégia da interiorização, não existe um programa de revalidação de diplomas, ou algo parecido que permita a um venezuelano atuar na sua área de competência; as capacitações oferecidas à população interiorizada são destinadas a atividades agrícolas e para indústria alimentícia, em geral para trabalhar em frigoríficos. Nesse sentido, observamos que a preocupação em relação à inserção socioeconômica se perde com a falta de programas que garantam às pessoas venezuelanas meios seguros de proporcionar sua própria subsistência, uma vez que a manutenção do vínculo empregatício não é monitorada pela instituição, o que dá margem para futuros desligamentos e o retorno à condição inicial de vulnerabilidade.

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Com a pressão dos atores locais por iniciativas do Governo Federal em responder aos desafios da mobilidade venezuelana no estado de Roraima, o desenvolvimento de um Comitê de assistência emergencial à população refugiada e migrante foi a forma de estabelecer a

federalização da resposta em Roraima. Essa resposta surgiu em função da ausência de políticas migratórias do próprio Governo, sendo o Comitê exclusivamente criado para solucionar as especificidades nesse cenário migratório, a partir dos elementos de securitização.

Nesse sentido, com a necessidade de desenvolver a resposta, o Governo recorreu à militarização como forma de fortalecer a presença do estado na região fronteiriça, estabelecendo uma Força-Tarefa para manutenção das respostas e das demandas surgidas nesse contexto. Não havendo uma preocupação com os resultados a longo prazo, uma vez que o principal objetivo é descentralizar a população venezuelana de Roraima e realocá-la em outras cidades brasileiras onde possa encontrar meios de subsistência, a estratégia de interiorização é implementada sem maiores cuidados com os possíveis efeitos negativos, já que não existe um monitoramento para avaliar os resultados da mesma.

Assim, com a militarização, observamos a mudança da postura das agências da ONU, de seu papel inicial, orientado à capacitação de atores para uma resposta humanitária segura e ordenada, alteraram seus protocolos de intervenção, implementando as estratégias articuladas pelo Governo Federal, assumindo um posicionamento mais tático, adotando ações em busca de maior visibilidade na resposta. Vale problematizar como as relações entre essas instituições foram construídas para o desenvolvimento da resposta no estado de Roraima.

5 MANUTENÇÃO DA RESPOSTA HUMANITÁRIA ENTRE O GOVERNO BRASILEIRO E AS AGÊNCIAS DA ONU

5.1 INTRODUÇÃO

Em meio às condições de deslocamentos populacionais no estado fronteiro de Roraima, as agências líderes da ONU reconhecem o papel dos atores Governamentais no desenvolvimento de ações que possam responder aos impactos existentes, obtendo a responsabilidade na criação de políticas migratórias. Nesse sentido, as agências exercem a função de apoio às necessidades encontradas durante a busca por soluções duradouras que possam consolidar uma migração segura, ordenada e digna²¹ (NAÇÕES UNIDAS NEWS, 2018). Diante disso, no contexto da resposta ao deslocamento da população venezuelana em Roraima, esses dois atores atuam a partir da cooperação CIMIC, na procura por estratégias que permitam mitigar os desafios existentes nesse contexto.

Este capítulo tem como objetivo examinar a atuação das Agências líderes com o estabelecimento da cooperação CIMIC, após a federalização, para entender como foi desenvolvida a relação acordada diante da manutenção da resposta à migração venezuelana em Roraima. Essa relação resultou em mudanças significativas das agências líderes, seguindo a visão estratégica proposta pelo Governo Federal, assumindo uma possível adaptação em vista do contexto interagência aplicado, que coloca em questão as consequências dessas mudanças nas ações de resposta.

Os procedimentos metodológicos utilizados no capítulo deram-se por meio de uma revisão bibliográfica e documental, além da aplicação do método de observação participante, na linha de frente da operação de resposta, obtendo, assim, acesso ao espaço em que a cooperação CIMIC é desenvolvida. Com o suporte da Hermenêutica Internacionalista, explana-se como é desenvolvida a relação dos atores durante o processo da resposta humanitária, no estado de Roraima, de modo a acordarem quanto ao seguimento do escopo operacional resultante na implementação de ações estratégicas.

²¹ Objetivo proposto pela ONU com o Pacto Global de Migrações, no qual o Brasil optou por deixá-lo em função do posicionamento divergente do Governo Brasileiro (NAÇÕES UNIDAS NEWS, 2018).

5.2 RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NA RESPOSTA HUMANITÁRIA

A partir do deslocamento para o estado de Roraima, a estrutura local não tinha meios de proporcionar ações para receber a população venezuelana: que tornou visível a necessidade de buscar soluções que permitissem reverter esse cenário e apresentar propostas para recepcionar esse movimento migratório no país. Por meio dessa conjuntura, tem-se a entrada das agências da ONU, fundamentadas em estabelecer suas ações relacionadas ao contexto da mobilidade e que, no caso em questão, assumiu um caráter humanitário, intervindo para o desenvolvimento de uma resposta que permitisse estabelecer condições adequadas para promover uma migração segura e ordenada.

É praxe que as agências da ONU devam comunicar ao Estado suas intenções humanitárias, para que o mesmo autorize esse ato de intervenção e tenha conhecimento dos interesses das instituições, uma vez que o poder soberano prevalece (SOUZA, 2003). Valido destacar a perspectiva do ACNUR e da OIM em apontarem a necessidade da atuação das agências em casos de deslocamentos populacionais, obtendo a responsabilidade, em cooperação com o país receptor, de desenvolver políticas que promovam estabelecer soluções duradouras, assumindo o dever de proteger e ajudar as pessoas afetadas pela crise migratória (OIM, 2012).

Nesse sentido, o compromisso das agências, ACNUR e OIM, na participação da resposta não se deu por uma instância supranacional, uma vez que, como agências internacionais, as mesmas devem ter o consentimento do Estado para o estabelecimento de suas intervenções. De fato, antes mesmo da federalização da resposta, as agências líderes já prestavam ações em apoio a comunidade venezuelana deslocada que se concentrava em Roraima, no suporte de fornecimento de assistência a população migrante e refugiada, por meio de uma estrutura operacional para manejo de crises.

Com o início da federalização da resposta emergencial e a materialização de uma estrutura para responder a população venezuelana, a partir da criação da Operação Acolhida, como estratégia para solucionar os desafios de acolhimento à população venezuelana, ocorreu uma repercussão nas ações coordenadas pelo ACNUR e OIM, resultando em um período de mudanças nas suas atribuições. Desse modo, a aproximação com o Governo Federal, na coordenação da Operação, influenciou o gerenciamento das ações das agências líderes, uma vez que, as instituições incorporaram os eixos propostos pelo Comitê quanto a execução da resposta humanitária, como forma de alinhar as estratégias em virtude da continuidade da assistência.

A relação entre as Agências da ONU e o Governo Brasileiro gera uma situação relevante, uma vez que o posicionamento do Estado indicou o Ministério da Defesa e o conjunto das Forças Armadas para o desenvolvimento iniciando o processo de militarização, tendo a Operação Acolhida como o resultado estratégico do Governo. Na busca por manter a participação das agências na resposta com a formação da Operação, as agências do ACNUR e da OIM cancelam a estratégia de militarizar a resposta como forma de dar continuidade a intervenção implantada.

Assim, no contexto da resposta no estado de Roraima, as agências assumem o papel de suporte às demandas detectadas pelo Governo, no manejo de resposta à mobilidade venezuelana, de forma a mitigar os desafios encontrados nesse cenário emergencial. No entendimento da instituição:

Trazer soluções adequadas para esses desafios envolve a necessidade de atores civis e humanitários, governos, doadores e **forças militares** trabalharem juntos, de forma rápida e eficaz, para salvar vidas, criar um ambiente que conduza à paz e estabilidade, ao mesmo tempo que protege os ativos nacionais (OIM, s/d, grifo do autor).

Dessa forma, a relação CIMIC, estabelecida entre as agências do ACNUR e da OIM, é uma das estratégias institucionais de prover uma comunicação estreita com os atores governamentais envolvidos na resposta, fortalecendo suas ações e para alcançar resultados satisfatórios. Nesse sentido, expressam a formação de uma cooperação que possa garantir o segmento da implementação da resposta à totalidade da dimensão dos desafios encontrados nesse contexto, o que resulta na vantagem de obter uma ampla atuação, de modo, a dar visibilidade as ações de intervenção institucional (OIM, s/d).

A partir da afirmação quanto à otimização dos ganhos, as ações incorporadas pelas organizações são condicionadas ao espaço em que estas se inserem, ou seja, o contexto desses elementos implica nos resultados das agências. Assim, temos na teoria Neo-Institucionalista a existência da *path dependence*²², uma vez que o cenário implica diretamente na definição estratégica das ações implementadas. Dessa forma, com a responsabilidade do Estado em administrar a resposta migratória diretamente, suas políticas exercem influência na dinâmica

²² Tradução própria: Dependência da Trajetória, expressão apresentada na teoria Neo-Institucionalista, expressa o comportamento de instituições ao estabelecerem uma dinâmica de mudanças em seu percurso em função em função condições exógenas. Assim, o reflexo de suas ações externas permitem com que organizações aprimorem políticas e/ou modifique-as em prol de manter sua posição dentre seu desempenho institucional (NISKANEN, 1971).

das ações dessas agências perante a resposta à população deslocada, refletindo diretamente no planejamento estratégico de gestão das respostas das mesmas (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Assim, com a premissa quanto ao estabelecimento da cooperação CIMIC, após a federalização da resposta, como forma de manter-se participante no planejamento operacional, as agências ganham espaço para implementar suas atividades institucionais de suporte à coordenação da resposta brasileira na Operação. Nesse sentido, a estratégia permitiu consolidar a manutenção das atividades das agências líderes, OIM e ACNUR, que até esse período operavam no sentido de atender a não atuação estatal, em virtude da falta de um planejamento nacional, em responder a situação migratória, passando, a partir da construção da Operação Acolhida, a serem agências de suporte e interlocução em um contexto mais amplo como o descrito anteriormente neste trabalho, no qual há a vinculação de diversos atores, órgãos e diversas agências na resposta.

Quanto à relação das Agências ONU na cooperação com o Governo Federal, o posicionamento do Estado sob estes atores na resposta, a CIMIC é baseada no modelo *top-down*²³ diante das organizações presentes na coordenação. Dessa forma, o Governo expressa uma abordagem mais conservadora na construção da resposta, compartilhando as responsabilidades da cooperação, porém ressalta sua posição soberana quanto às considerações perante o processo de interagências, prevalecendo sua posição no processo da Operação, sendo esse posicionamento contrário à premissa do documento sobre as operações interagências, em relação ao comprometimento operacional sobre “unir os interesses de todos os participantes” (BRASIL, 2012).

No entanto, após o estabelecimento da cooperação CIMIC, permite-se colocar em questão a natureza da estratégia de atuação do Estado, observando que, com a federalização, as agências líderes perdem o destaque de suas ações executadas e passam a fazer parte do escopo estratégico lançado pelo Governo Federal, mantendo suas ações supervisionadas e direcionadas ao modelo militar implementado. Assim, as agências seguem engajadas no comprometimento de atuar na Operação, para dar continuidade às ações já implementadas e para estabelecerem novas ações sob a coordenação Federal.

A partir da federalização, o Estado assume a coordenação de fato da resposta, estabelecendo o compromisso de solucionar os desafios no manejo da operação, como agente de definição na recepção desses refugiados e migrantes venezuelanos. Dessa forma, as agências da ONU perdem posição na gestão da resposta, no entanto, seguem no suporte da resposta

²³ Esquema de representação de liderança de vem de cima à baixo, estabelecendo a ideia de uma autoridade no comando da dinâmica das ações da resposta (SIMÕES; ROCHA, 2018).

brasileira, de modo a seguirem com o plano de ações criado pela logística militar; incorporam as exigências determinadas pela dinâmica militarizada vigente, o que provocou mudanças no padrão de atuação, sob os protocolos humanitários a serem implementados nas respectivas instituições à resposta aos venezuelanos.

Portanto, com o estabelecimento da cooperação CIMIC, observamos a estratégia do Estado em legitimar sua posição de estabelecer uma resposta vinculada à natureza humanitária, tendo aproximação com as agências líderes na temática do Refúgio e Migração. Por outro lado, nota-se, na premissa de compartilhar responsabilidade na coordenação da resposta, as agências, mesmo ao perderem a posição de gestão após a federalização da resposta, a aproximação estratégica com o Governo Federal, mesmo com a relação de subordinação, permitindo com que o ACNUR e a OIM conseguissem obter maior alcance para suas ações, o que justifica a manutenção da cooperação entre as instituições.

5.2.1 Promessa dos protocolos humanitários

Ao saírem do ponto inicial da resposta à população venezuelana em deslocamento, as agências líderes deram continuidade na implementação de ações com o objetivo de solucionar os desafios no estado, assumidas quanto ao cumprimento do papel de estabelecer uma migração segura, ordenada e digna (OIM, s/d). É neste contexto que as ações passaram a sofrer mudanças visíveis ao longo dos planejamentos estratégicos, de forma a obter forte presença do Governo Federal no direcionamento da resposta ao contexto migratório em Roraima, resultando, principalmente, mudanças nas intervenções propostas pelas instituições (MILESI; COURY; ROVERY; 2018).

Com a federalização, os discursos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, no estabelecimento da política estratégica na resposta, expressam a natureza humanitária e o compromisso das autoridades nacionais em estabelecer ações de acolhimento, como o próprio nome da Operação, à população deslocada e vulnerável (KANAAN; TASSIO; SIDMAR, 2018). No entanto, é notável que parte da Sociedade Civil demonstre preocupação quanto aos processos da resposta com a articulação militar, identificando como insuficientes, principalmente ao contexto de estabelecer soluções duradouras para a população migrante e refugiada, sendo incompatível na natureza humanitária (MENEZES; DI RAIMO, 2018).

Nesse sentido, com a entrada do Governo Federal na resposta à migração venezuelana no estado de Roraima, observamos um comportamento do Estado em securitizar. Atribuída

como ação humanitária, a Operação converte o conceito humanitário em ações convencionais no processo estratégico de securitização, implementadas sob a justificativa da natureza emergencial no estado, de modo que essa condição influencia a população sobre a representação de uma ameaça existencial a partir da migração venezuelana (WATSON, 2009).

Um dos exemplos mais significativos é a falta de investimento na integração socioeconômica da população venezuelana em Roraima, sendo esta uma solução que mudaria o cenário de vulnerabilidade, uma vez que indicadores sobre o perfil dos venezuelanos demonstram aptidão ao mercado de trabalho (FGV, 2020). Deste modo, o que demonstra a intensão do Governo em retirar migrantes e refugiados, dado os problemas na sua estrutura política e social, além de ser uma região pobre, em relação a outras cidades brasileiras, o que torna perceptível a falta de interesse do Estado em contornar essa situação, com políticas de gestão e incentivos à criação de empregos. A Operação opta, então, por estabelecer um processo logístico de realocação dessa população venezuelana como estratégia de redução demográfica no estado de Roraima.

A intervenção estatal promovendo ou facilitando a interiorização buscaria atenuar os impactos sociodemográfico, como também econômicos e político-institucionais, que decorrem de fenômenos migratórios intensos e descontrolados. Investindo na interiorização, o Estado evita gastos que provavelmente teria de assumir em outros âmbitos com políticas públicas de seguridade social (XAVIER, 2021, p. 03).

Assim, a partir do eixo da interiorização, promove-se uma expressiva propaganda das vantagens em interiorizar, como sendo a opção viável aos venezuelanos que buscam melhores condições de vida, reconhecida pelos militares como o pilar fundamental para a resposta (OPERAÇÃO ACOLHIDA, s/d), pois esta propõe estabelecer a estrutura de realocação aos venezuelanos que desejam, voluntariamente, permanecer em outras cidades brasileiras, sendo uma política estratégica criada pelo Governo Federal. Nesse ponto, observamos que as prioridades nacionais predominam sobre contextos migratórios (WATSON, 2009).

Essa estratégia foi aceita pelas Agências da ONU e incorporada ao programa no planejamento de ações na resposta brasileira, tornando crescente a proposta do reassentamento como solução duradoura ao contexto migratório no estado de Roraima. Essa estratégia vai ao encontro ao que as instituições entendem como Desenvolvimento Sustentável, o que para OIM representa mitigar potenciais custos e impactos socioeconômicos nas comunidades de acolhida (ROSTIAUX; LORENZI, 2021).

Nesse sentido, ao buscar a integração socioeconômica e colocar a interiorização como eixo principal da Operação, identifica-se que a gestão limita-se a essa ação estratégica como pertinente para solucionar os desafios, incentivando o reassentamento em outras cidades brasileiras. Assim, essa estratégia expressa a falta de visão por parte do Governo em desenvolver ações locais em Roraima ou da impossibilidade de fazê-las, sem perspectiva de desenvolvimento que ultrapasse a resposta de caráter emergencial e humanitário perto da fronteira. Destaca-se, uma vez mais, que nem todos venezuelanos desejam ser interiorizados, tendo o interesse de permanecer no Estado pela logística de proximidade com familiares na República Bolivariana (MILESI; COURY; ROVERY, 2018).

Assim, as agências líderes e a Operação, ao propagarem os benefícios recorrentes à interiorização, apontam-na como uma resposta emergencial capaz de responder aos desafios da migração venezuelana. Nesse sentido, a implementação das estratégias de resposta expressa o comportamento tendencioso do Governo Federal em demonstrar a eficiência da Operação, detendo o protagonismo na resposta, de modo a engajar a popularidade das Forças Armadas, numa posição de destaque acima das Agências da ONU, em relação à gestão da resposta em Roraima, pois executam a coordenação dos atendimentos à população venezuelana, definido por estes como humanitários.

Assim, dadas as mudanças no direcionamento de suas ações, as agências da ONU mostram sua dependência na manutenção da sua relação com o Governo, o que é fundamental para o estabelecimento de uma relação interagência, aumentando a capacidade de ação dessas organizações, a partir de um aumento de recursos financeiros e humanos com a participação efetiva da autoridade nacional, mas, ao mesmo tempo, exigindo adequações no comportamento dessas agências da ONU quanto à execução de seus protocolos em função da visibilidade institucional em suas intervenções. Pois, nesse formato devem seguir as estratégias encontradas pelo Estado, diante de uma adaptação aos ditames implementados para não perder a força perante o contexto da resposta migratória na arrecadação de recursos financeiros e capacidade de ação para seguimento das ações implementadas.

5.3 GOVERNO FEDERAL E AS AGÊNCIAS ONU NA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Em relação ao debate quanto à cooperação existente entre Governo Federal e Agências da ONU, na efetiva ação de resposta no Estado fronteiriço de Roraima, essa busca por *status* perante a promoção da atividade é reflexo das distintas interpretações, com base em seus respectivos mandatos institucionais sob o andamento operacional da resposta. Nesses aspectos, adentramos nas controvérsias existentes entre os atores, sendo oposições políticas e administrativas quanto à operação, ou entre instituições que, na planificação de suas atividades, articulam entre si em caráter de disputa sob o monitoramento do fluxo migratório, oposição visivelmente existente entre ACNUR e OIM, em seus discursos quanto a sua intervenção humanitária.

Nesse sentido, quanto às oposições políticas, é expressiva a falta de interesse do Governo Federal em debater o caso dos venezuelanos por meio políticas migratórias, atribuindo maior protagonismo na resposta às agências que lideram e atuam com os migrantes e refugiados, na governança migratória global. No entanto, ao ver da cooperação interagência estabelecida, essa relação é pertinente em repercutir, positivamente, sobre o desempenho das Forças Armadas na estrutura de coordenação da resposta, promovendo forte visibilidade da Operação Acolhida. Assim, na cooperação, existe um cenário antagônico a respeito do protagonismo, enquanto participação funcional.

5.3.1 Controvérsia da resposta humanitária

Entretanto, a “mão amiga” descrita como promotora da ação interagência, na proposta da cooperação da Operação Acolhida, falha nesses aspectos, com o uso exacerbado do militarismo diante da ação de resposta, sendo esta a protagonista principal da ação, além de ser a coordenadora da resposta emergencial, deixando as Agências da ONU e demais entidades participantes da operação limitadas à meras apoiadoras do processo de cooperação: assim, estas estão subordinadas ao comando militar, passando a imagem de uma ação humanitária, mas que o princípio humanitário se perde em função dos efeitos da estratégia da estrutura da Operação.

Nesse sentido, as Agências líderes, além de atuarem na resposta prática da Operação, em virtude das visíveis falhas na estrutura da resposta implementada, recorrem ao *Advocacy*²⁴ (LAFER, 1997), para correção dos erros de interpretação na execução das políticas ao contexto migratório, servindo de elementos para pressionar o Governo Federal nas relações de recomendações aos atores políticos. Assim, mesmo com as limitações de resposta com a federalização, as Agências da ONU detêm papel determinante na tentativa de desenvolver políticas públicas, com a finalidade de solucionar os empecilhos jurídicos e logísticos encontrados pelos venezuelanos no sistema brasileiro, no ato de integração socioeconômica, de forma a construir no sistema brasileiro políticas destinadas à população migrante, quanto ao acolhimento, no âmbito de regulamentação e documental, estendendo também para Educação, Moradia, Saúde e Trabalho.

As falhas são evidentes quando não se observa ações da resposta aos demais municípios de Roraima, pois não existe a presença de ações por parte do Estado em acolher a população venezuelana que se encontra fora do eixo Pacaraima - Boa Vista, vista a ausência de ações e prestação de serviços, como documentação e cadastros para solicitação do serviço de interiorização. Assim, o apoio a população venezuelana nos municípios fica limitado às Agências da ONU e ONGs que prestam assistência na entrega de kits não alimentícios, além das entidades religiosas que auxiliam aos que buscam solicitação de documentos brasileiros, como protocolo de Refúgio e solicitação da Residência Temporária.

Essas ações tornam-se evidentes o quanto é presente a atuação das Agências ONU nos demais municípios de Roraima, articulando-se com os atores Governamentais e Municipais para a prestação dos serviços, diante das dificuldades logísticas da população na procura pelos serviços públicos quanto ao suporte, tendo, assim, a iniciativa de fortalecer a rede de atendimento dos municípios, não limitando ao eixo convencional Pacaraima - Boa Vista, conversando com as redes locais para buscar soluções aos desafios existentes, na proposta de acolhimento da população migrante.

Entretanto, a responsabilidade não recai somente sobre o Governo com a limitação, a relação entre as próprias Agências da ONU contribuem para que problemas, diante da operação de resposta, ocorram. Assim, sucessivos embates entre ACNUR e OIM são notáveis, como coordenadoras no apoio da resposta, ambas buscam por espaço de atuação, havendo conflitos de interesse ao desenvolver projetos específicos de resposta. Nessa condição, o cenário encontrado é de desgaste perante o planejamento operacional na coordenação, resultando no

²⁴ Representa a ação de Organizações de influenciar no sistema político em propostas políticas e planejamentos de ações de cunho social.

dilema recorrente em relação aos projetos executados, havendo choque quanto às finalidades, na procura por países doadores que possam finalizar suas ações institucionais.

Uma das hipóteses que pode explicar essa disputa entre agências pode ser em decorrência do processo monetário, da busca por recursos financeiros para as realizações dos procedimentos da resposta humanitária. Assim, as articulações desenvolvidas não teriam somente o caráter humanitário, mas, também, caráter estratégico para captação de verbas para o financiamento de seus projetos. Ao levarmos isso em questão, observamos a iniciativa de fortalecimento da instituição, sendo relevante destacar que estas são apontadas como instituições projetizadas²⁵, havendo planejamento de curto prazo no entorno de suas operações. Dessa forma, a partir do financiamento dos projetos, as instituições fortificam sua intervenção na resposta, consolidando sua posição de ator humanitário, além da captação de recursos financeiros com a finalidade de alcançar resultados (ARMANI, 2004).

Quanto aos projetos, estes são ferramentas essenciais no processo de estratégia institucional, tendo no desenvolvimento destes a consolidação dos planos táticos estabelecidos, e proporcionando à execução das atividades, sua finalidade é a captação de recursos financeiros capazes de prosseguir na continuidade da ação, assim, por esses meios, o projeto promove a visibilidade da instituição perante a sociedade (TENÓRIO, 2006).

Nesse sentido, é relevante a contextualização da questão financeira diante das ações executadas pelas instituições na resposta migratória. A busca por recursos monetários permite, além do estabelecimento das ações, a consolidação no propósito de obter engajamento perante o contexto humanitário, com isso, implica-se quanto ao reconhecimento destas, em meio à indústria humanitária (BRAUMAN, 1997).

Em relação aos impactos de uma migração, para ter resultados diante do fluxo migratório existente, tende-se a necessitar de infraestrutura que possa atender às ações institucionais, em meio as operações propostas, atendendo a demanda. Assim, nota-se, nesses princípios, o funcionamento de uma indústria humanitária. Além desse cenário, a captação de recursos, junto aos países doadores, permite com que se fortaleça a capacidade de construir, em meio aos discursos institucionais, ações benevolentes na resposta humanitária, prevalecendo a ampliação do mercado humanitário, por meio de suas atividades, como posicionamento de venda da intervenção humanitária (BAUMAN, 2017).

²⁵ Refere-se a ações que são planejadas para execução em determinado período, financiada para determinada finalidade sob um desenho metodológico específico, desenvolvendo metas a serem alcançadas (OIM, s/d).

Nesse ponto, as articulações desenvolvidas não teriam somente o discurso humanitário, permitindo relacionar caráter monetário dessas agências no entorno da intervenção humanitária desenvolvida, no qual a consolidação da continuidade das ações das Agências da ONU com as ações do Governo Brasileiro deu-se em função dos discursos quanto às calamidades do sistema roraimense de atuação na resposta à população, seja ela brasileira ou migrante. Assim, o posicionamento dessas instituições aponta a necessidade de manutenção dessas ações em prol da infraestrutura desenvolvida, para a atuação da recepção e acolhimento dos venezuelanos, o que também beneficia, em diversas situações, a população brasileira residente nesse Estado.

Dessa forma, há de se interpretar o efeito controverso quanto à condição da resposta humanitária em Roraima, sobretudo, quanto às ações de acolhimento. Estas falham em não prosseguirem buscando a constituição de parâmetros para a formação de recepção a futuras situações migratórias, não estabelecendo uma ação efetiva quanto aos venezuelanos e nem deixando futuras expertises capazes de ultrapassar a natureza emergencial, não promovendo impactos benéficos quanto à política de migração nos procedimentos de proteção e assistência aos migrantes, restando somente o Governo utilizar o discurso simplista de “crise migratória”, não pensando além da emergência (RIBEIRO, 2019).

Além disso, o Governo Federal continua a apoiar a ajuda humanitária, no âmbito da Operação Acolhida, para responder aos desafios migratórios em Roraima. Porém, a partir de setembro de 2020, já se discute a necessidade de um plano de transição, a fim de reduzir, gradualmente, os custos gerais e realizar transferência da supervisão das atividades da força-tarefa militar para autoridades civis (R4V, 2021). Nesse sentido, a resposta militarizada será encerrada, havendo a entrega da responsabilidade para as autoridades locais, para que der seguimento ao plano de resposta. Com isso, demonstrando o não interesse do Governo Brasileiro em criar políticas migratórias efetivas, somente ações imediatas que resultarão na manutenção do grau emergencial, o que parece ser benéfico tanto para as autoridades governamentais como para as Agências.

Nesse ponto reside um grave problema da Operação desenvolvida em Roraima: não se vê uma perspectiva para além dela mesma e dos benefícios que geram para as entidades atuantes. Obviamente, muitos migrantes e refugiados foram contemplados, mas não há certeza de como será o atendimento destes atuais beneficiados no futuro; assim como não se tem a certeza quanto à continuidade da Operação e da coordenação operante, além do questionamento do Estado em contextos semelhantes que, futuramente, possam existir.

5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A partir das intervenções do Governo Brasileiro e das Agências da ONU na resposta ao movimento venezuelano, observamos as divergências existentes na composição das suas ações de resposta: enquanto às agências enquadram a atuação dentro de uma abordagem humanitária, o Governo Brasileiro articula uma política em função de segurança e defesa, numa perspectiva particular de humanitarismo que aponta alguns choques com a visão desse campo por parte das agências. Ao passo que, nesse cenário, nota-se que, na cooperação estabelecida entre estas, no plano do gerenciamento da resposta, acabam por gerar controvérsias na aplicabilidade das ações institucionais.

Nesse sentido, tem-se a problemática para o Governo Federal discutir a situação migratória em Roraima, como um tema de defesa nacional. Portanto, de uma possível ameaça, posicionamento político este que acaba por resultar em manifestações xenófobas e desenvolvendo falas que viabilizam a securitização, em meio à política brasileira voltada para o conservadorismo. Sobre as ações executadas, é visível que estas são tomadas para as especificidades da migração venezuelana, não havendo avanços quanto a políticas públicas migratórias que possam ser implementadas em outras circunstâncias.

Sobre a relação com a entrada das Agências da ONU, nota-se que estas passaram a chancelar a condição de militarização como forma de obterem espaço para articularem seus mandatos institucionais. Dessa forma, ao compartilharem o discurso imediatista pregado pelo Governo Brasileiro, ficando a natureza humanitária em posição controversa, acabam adaptando-se em termos de ações à estratégia nacional, agindo pela finalidade estratégica de consolidassem suas ações na resposta e fortalecendo as instituições a nível nacional, uma vez que estas tinham iniciado suas instalações de escritório no Brasil há poucos anos.

Além disso, a ênfase na interpretação desse movimento migratório como “emergencial”, ou apresentado pelo Governo como “crise”, registra que tal “situação” é conveniente para as instituições operantes na resposta, alimentando a situação emergencial no estado de Roraima; tendo em vista que, ao fortalecerem tais discursos, resulta em arrecadamento de fundos monetários para a manutenção de suas operações, confirmando a nossa hipótese apresentada anteriormente. Nota-se que, tanto para o Governo Federal quanto para as Agências da ONU, a condição de emergência alimenta sua manutenção na resposta ao movimento migratório, consolidando a visibilidade dessas instituições em operações dessa natureza.

6 CONCLUSÃO

A partir da necessidade proporcionada pelo contexto do processo de deslocamentos populacionais, a criação de organizações competentes foi fundamental para desenvolver métodos operacionais que permitissem reduzir os impactos resultantes dessa realidade social. Criadas para solucionar os problemas provocados no período entre guerras, a instituição da ONU, o ACNUR, além da OIM, vinculada de maneira tardia, ao contrário do que esperavam, o cenário de mobilidade humana tomou proporções maiores que as esperadas. Deste modo, com as mudanças no cenário global, eventos de movimentos migratórios ganharam dimensão mundial. Nesse sentido, essas agências depararam-se com a oportunidade de estruturarem seus operativos, permitindo estabelecer estratégias de respostas no suporte às demandas de deslocamentos humanos, desenvolvendo condições para estabelecer parâmetros de monitoramento para assegurar uma migração ordenada, segura e digna.

Como agências líderes designadas a atuarem em função dos refugiados e migrantes, as suas estruturas organizacionais vão muito além do ato de benevolência, empregado por meio dos princípios humanitários, de modo, a gerenciarem uma indústria humanitária seguindo uma logística operativa estratégica de atuação. Nesse sentido, as intenções de atuar em solucionar os desafios em deslocamentos populacionais vão ao encontro da busca por visibilidade institucional, a partir de resultados positivos, possibilitando o retorno por meio de recursos financeiros adquiridos em função aos países doadores que investem contexto.

Quanto ao movimento migratório para o estado de Roraima, esse evento permitiu identificar a realidade preocupante que o mesmo sofria em seu sistema de gestão pública, permitindo que a migração intensificasse, tornando essa realidade ainda mais sensível. Portanto, não possuía meios de manter ações de recepção apropriadas, em meio a ausente atuação do Governo Federal e da omissão por parte dos governantes locais, o que, em meio a um dos estados mais pobres do Brasil, repercutiu pela ausência de políticas de acolhimento aos venezuelanos que adentravam ao país. O que resultou na entrada das Agências da ONU no suporte inicial a partir da implementação da intervenção institucional, ao estabelecer uma estrutura de resposta aos desafios encontrados no Estado.

Oportunidade está que foi bem vista pelas Agências da ONU, com mandatos específicos no âmbito migratório. A entrada do ACNUR e da OIM no Estado foi justificada a partir da crescente presença dos venezuelanos, repercutiu no andamento de soluções de resposta, já que essa situação foi ao encontro dos interesses institucionais de inserirem suas atividades

operacionais, consolidando suas atuações de intervenção e colocando sua posição de protagonismo quanto ao processo da resposta humanitária.

Nesse sentido, tratando-se de um estado localizado em uma região de difícil acesso, e com pouco contato com o resto do país, em meio ao período de acentuado movimento migratório, tornou-se visível à fragilidade deste pela falta de um sistema de atendimento eficiente com a migração. Esses problemas tornaram mais evidente a necessidade por uma assistência humanitária direta. O que repercutiu na massiva mudança na dinâmica estrutural, com a entrada das líderes na gestão de repostas à população migrante e a configuração da intervenção humanitária.

A partir da federalização tardia, com o desenvolvimento de uma FT Log Hum com a Operação Acolhida, o Governo Brasileiro perde a oportunidade de dar um passo à frente quanto aos meios de promover uma política migratória de longo prazo, que tenha efeito em outras circunstâncias futuras. Por meio de expressar tal cenário sobre uma perspectiva de crise emergencial, justifica o posicionamento do Governo de apresentar uma política de securitização para promover o operativo administrado pelas Forças Armadas, a qual estabeleceu eixos estratégicos que, em meio à cooperação CIMIC estabelecida, remodelou as ações da resposta já iniciadas pelas Agências da ONU.

Com o estabelecimento do acordo de cooperação, as agências coordenadoras dão prosseguimento na articulação de interesse estratégico de ganhar espaço para atuação operacional da instituição no estado, após a federalização da resposta. A partir disso, o posicionamento das agências líderes é moldado em função das suas ações estruturadas com a Operação. Essa estratégia de cooperação justifica a intenção das instituições de continuarem suas ações no estado, chancelando a militarização como forma de consolidarem sua participação no contexto migratório, mascarada na ideia de apoiar o Governo Brasileiro no suporte como estratégia de recepção e acolhimento aos venezuelanos.

A partir desse posicionamento, as agências adquirem, no processo de resposta, um comportamento de passividade institucional, diante da centralização do operativo da resposta ao Governo Federal, tendo em vista que, mesmo reconhecendo essa posição institucional quanto à questão de não serem de natureza supranacional, essas, como agências líderes nesse segmento, detentoras de expertise em relação à atuação em contexto humanitário, tornam-se meras coadjuvantes na rede de assistência humanitária da migração venezuelana, enfraquecidas em vista do Comitê de Assistência criado, tornando suporte operacional.

O sistema da Operação Acolhida está se encaminhando para iniciar o encerramento da operação, por parte das Forças Armadas. Assim, a estrutura montada passará a ser de

responsabilidade do estado de Roraima, para a manutenção da resposta migratória. Ao longo do tempo em que a Operação Acolhida manteve seus eixos, estrategicamente planejados, são problemáticos na questão de garantir a integração socioeconômica eficiente, promovendo a interiorização como uma resposta central, mas que suas soluções possuem efeitos de curto prazo e sem acompanhamento posterior, devido à recepção em outras cidades.

Nesse sentido, a resposta caminha em um ponto divergente ao discurso proposto, tendo operações diretas com efeitos de curto prazo, com pouco cuidado com os impactos futuros na estratégia de interiorização. A militarização articula com soluções táticas, sem um minucioso estudo sobre ações humanitárias, utilizando uma estratégia logística de defesa com alterações no percurso operacional, apresentando-a como uma resposta humanitária.

O futuro da Operação ainda é incerto, havendo o posicionamento de finalização por parte do Exército, transferindo a ação para responsabilidade do Estado, para dar continuidade à resposta emergencial. Assim, tal mudança coloca em questão quais serão as articulações do ator local na manutenção das ações, como também a relação com as Agências da ONU, o que possa representar o fortalecimento destas e sua autonomia quanto as suas intervenções, caso o Estado demonstre incapacidade de assumir tal posto.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS - ACNUR. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. **ACNUR**, 31 jan. 2020a. Disponível online no ACNUR em:< <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. Brasil: Relatório de Atividades para Populações Indígenas do ACNUR - Setembro 2020. **ACNUR**, 2020b. Disponível em:< <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/82592>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

_____. ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena. **ACNUR**, 2019. Disponível online no ACNUR em:< <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo. **ACNUR**, 2018. Disponível em:<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

_____. Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos refugiados. **ACNUR**, 2011. Disponível em:< https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2020.

_____. Declaração de Cartagena. Cartagena das Índias: **ACNUR**, 1984. Disponível em:< https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

ALBUQUERQUE, É. B. F.; SENHORAS, E. M.; JAROCHINSKI SILVA, J. C. Política de interiorização de migrantes venezuelanos recepcionados pela Operação Acolhida em Roraima. In. SENHORAS, E. M; SENHORAS, C. A. B. M. (org.). **Políticas Públicas: Caleidoscópio Temático**. Boa Vista: UFRR, 2019.

ÁLVAREZ DE FLORES, R. La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual. **Geoenseñanza**, vol. 9, Universidad de los Andes San Cristobal, 2004. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/360/36090205.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

ALVES, J. Q. P. L. Cotidiano e coletividade: dinâmicas nos abrigos para refugiados venezuelanos em Roraima. **Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade**, n 9. Disponível em:< <http://ojs.escoladacidade.org/index.php/cadernos/article/view/25/24>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

ALVES, I. P. O Fluxo migratório venezuelano para o Brasil como uma questão Amazônica. In. BAENINGER, R.; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ALVES, L. A; JAROCHINSKI SILVA, J. C. O tratamento dos fluxos migratórios no âmbito onusiano. In. JUBILUT, L. L; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; RAMINA, L. **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas**. Boa Vista: UFRR, 2016.

ARAÚJO NETO, J. C.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C.; Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira. **Revista Brasileira Estudos de Defesa**. v. 4, n 2, jul./dez. 2017. Disponível Online em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ARMANI, D. **Como elaborar projetos: guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004.

ASSEMBLEIA GERAL. **Estatuto do ACNUR**. ACNUR, 1950. Disponível em:<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BAUMAN. Z. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BARRETO, L. P. T. F. A Lei Brasileira de Refúgio: Sua história. In. BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em:<http://caminhosdorefugio.com.br/wp-content/uploads/2014/11/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BETTS, A. Survival Migration: A New Framewor. **Global Governance**, v. 16, 2010.

BRASIL. Portaria n 456, de 24 de Setembro de 2020. 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, 2020. Disponível em:<<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-456-de-24-de-setembro-de-2020-279272788>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Portaria Interministerial nº 12, de 20 de Dezembro de 2019. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2019a. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Governo federal lança nova fase da Operação Acolhida para acelerar interiorização de venezuelanos. **Ministério da Defesa**, Brasília, 03 out. 2019. Disponível em:<

<https://www.defesa.gov.br/noticias/61414-governo-federal-lanca-nova-fase-da-operacao-acolhida-para-acelerar-interiorizacao-de-venezuelanos>>. Acesso em: 14 out. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019b. Disponível em:<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_do_Comit%C3%AA_Emergencial/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_10_DE_1%C2%BA_DE_NOVE_MBRO_DE_2019.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

_____. Decreto n 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, 2018a. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2018b. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acesso em: 23 fev. 2020.

_____. Portaria Interministerial n 9, de 14 de março de 2018. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2018c. Disponível em:< <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/cedula-de-identidade-de-estrangeiro/portarias-interministeriais/PORTARIAINTERMINISTERIALN9DE14DEMARODE2018DirioOficialdaUnioImprensaNacional.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

_____. Decreto nº 9.286, de 15 de Fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2018d. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. **Resolução n 1**, de 21 de Fevereiro de 2018. Indicar o coordenador operacional que atuará no estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. BRASIL, 2018e. Disponível em:<https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4229771/do2-2018-02-23-resolucao-n-1-de-21-de-fevereiro-de-2018-4229767>. Acesso em: 01 jan. 2020.

_____. **Resolução n 3**, de 2 de Maio de 2018. Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes que se Encontram no estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, 2018f. Disponível em:<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_do_Comit%C3%AA

_Emergencial/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_3_DE_2_DE_MAIO_DE_2018.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. Diretriz Ministerial de nº 04/2018. 28 de fevereiro de 2018g. **Operação Controle**, Brasil, 2018.

_____. Lei n 13.445, de 24 de Maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. **EB70-MC-10.221**: Cooperação Civil-Militar. Brasília: Exército Militar, 2017b.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD33-M-12 Operações Interagências**. BRASIL, 2012. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/188/1/MD33_m_12_1_ed_2012.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. Decreto n 8.503, 18 de agosto de 2015. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional para as Migrações referente à Posição Legal, Privilégios e Imunidades da Organização no Brasil, firmado em Brasília, em 13 de abril de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8503.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. Decreto n 8.101, 06 de setembro de 2013. Promulga a Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprova a Constituição da Organização Internacional para as Migrações - OIM e o ingresso da República Federativa do Brasil na OIM. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8101.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. Lei n 9.474, de 22 de Julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm>. Acesso em; 22 fev 2020.

_____. Decreto no 50.215, de 28 de Janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em 13 dez. 2020.

BRAUMAN. R. **A ação humanitária**. Traduzido por Maria de Leiria. Lisboa: Piaget, 1997.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS - CONARE. **Refúgio em Números 4º Edição**. ACNUR, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 14 dez 2020.

_____. Refúgio em Números e Publicações. CONARE: Brasília, 2018. Disponível online no site do Governo Federal: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em 22 fev 2020.

EVANS, P. B; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 1ª interiorização de 2020. 07 jan. 2020. **Exército Brasileiro**. Comando Militar do Leste. Disponível em: < <http://www.cml.eb.mil.br/ultimas-noticias/1975-1%C2%AA-interioriza%C3%A7%C3%A3o-de-2020.html>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **AMAZONLOG 2017**. 10 nov. 2017. Disponível em: < http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8399322>. Acesso em: 20 ago. 2020.

FARIA, M. R. F. **Migrações internacionais no plano multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015.

FISCHER, E. Disaster Response: The Role of a Humanitarian Military. **Army Technology**, 2011. Disponível em: <<https://www.army-technology.com/features/feature125223/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**. 2019. p. 1 e 2. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-Online/Artigos-Exclusivamente-Online-de-2019/Operacao-Acolhida/>. Acesso em: 10 set. 2020.

FRANCO DE LIMA, J. C. Acolhimento, proteção e inserção criativa: Uma reflexão sobre a metodologia do Projeto de Apoio a Refugiados em Roraima (2017-2018). **Revista UFG**, v. 19, 6 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/56103>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29097>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. **Entenda qual o perfil dos imigrantes venezuelanos que chegam ao Brasil**. 2018. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/entenda-qual-o-perfil-dos-imigrantes-venezuelanos-que-chegam-ao-brasil>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

G1 RORAIMA. **Ocupações crescem e mais de 1,3 mil venezuelanos vivem em prédios abandonados em Roraima**. G1 Roraima, Boa Vista, 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/06/28/ocupacoes-crescem-e-mais-de-13-mil-venezuelanos-vivem-em-predios-abandonados-em-roraima.ghtml>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GENOVA, N. P. The Borders of 'Europe' ... and the 'European' Question. In. GENOVA, N. P. **The Borders for 'Europe'**: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering, Duke University Press, 2017.

GONZÁLEZ, J. C. M. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais In. BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://caminhosdorefugio.com.br/wp-content/uploads/2014/11/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Tradução de Gabriel Cohn. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HAUGEVIK, K. M.; DE CARVALHO, B. **Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations**. NUPI, 2007.

HAYDU, M. A integração de refugiados no Brasil. IN. RAMOS, A. C; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G; A. (orgs.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**, São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ABRAHÃO, B. A. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **MONÇÕES: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, 2019.

_____; AGNALDO JUNIOR; MEJIA, W.; PIETRO ROSAS, V.; OLIVEIRA, T.; SANDER, S. C.; SAMPAIO, C. **A Acolhida e a Interiorização dos Imigrantes Venezuelanos**, 2019.

_____; JUBILUT, L. L. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. IN. **E-International Relations**, vol. 1, 2018. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____; JUBILUT, L. L.; VELÁSQUEZ, M. Z. P. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migração. In. RAMOS, A. C; VEDOVATO, L. R; BAENINGER, R. (Coord.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

KANAAN, C.; TASSIO, T.; SIDMAR, T. As ações do Exército brasileiro na ajuda humanitária aos imigrantes venezuelanos. In. BAENINGER, R.; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

KATZ, D; KAHN, R. L. **Psicologia Social das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1970.

KOTLER, P. **Administração de Marketing**. 10ª Ed. - São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2000.

LAFER, C. A ONU e os direitos humanos. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 25, USP, 1 dez. 1995. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8895/10447>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LEVEL, B. P. L; JAROSCHINSKI, J. C. Venezuelanos no Brasil e o atendimento humanitário. In: JUBILUT, L (Org.) [et al.]. **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário**. Boa Vista: UFRR. 2019. Disponível em: < https://www.academia.edu/41467961/Venezuelanos_no_Brasil_e_o_atendimento_humanit%C3%A1rio>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LOUIDOR, W. E. La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. In. KOECHLIN, J.; EGUREN, J. **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración**. Lima: OBIMID/OIM, 2018.

MARTINS, Marcos Amâncio P. **Gestão Educacional: planejamento estratégico e marketing**. 1. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2007

MATTOS, P. A atuação do ACNUR na resposta ao fluxo de venezuelanos em Roraima. In. BAENINGER, R.; JAROSCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 abr 2019.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana a revolução digital**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MENEZES, D. F. N.; DI RAIMO, V. B. S. Brasil: Preocupação sobre xenofobia e militarização. In. BAENINGER, R.; JAROSCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In. BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____; COURY, P.; ROVERY, J. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. In. **Fronteiras, Culturas e Deslocamentos Populacionais**. v. 10, n. 22. Porto Alegre: AEDOS, 2018. Disponível em: < <https://www.seer.ufrgs.br/aedos/article/view/83376/49791>>. Acesso em: 29 set. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. OIM realiza oficina em BH para inclusão de migrantes no mercado de trabalho. ONU, Brasília: ONU, 10 fev. 2020a. Disponível online no site ONU

em:<<https://nacoesunidas.org/oim-realiza-oficina-em-bh-para-inclusao-de-migrantes-no-mercado-de-trabalho/>>. Acesso em: 26 fev 2020.

NAÇÕES UNIDAS NEWS. **OIM já faz parte do sistema das Nações Unidas**. Publicado em 19 set. 2016. Disponível em:< <https://news.un.org/pt/story/2016/09/1563141-oim-ja-faz-partedo-sistema-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

_____. Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração. **ONU**, 08 dez 2018. Disponível em:< <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: R. McNally, 1971.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM. Brasil: Informe de Interiorização Janeiro 2021. **R4V**, 2021. Disponível em:< <https://r4v.info/en/documents/details/82930>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Situação dos Refugiados e Migrantes Venezuelanos Desabrigados em Novembro Julho 2020. **OIM**. 2020a. Disponível em:< <https://r4v.info/en/documents/details/83120>>. Acesso em: 01 set. 2020.

_____. Situação dos Refugiados e Migrantes Venezuelanos Desabrigados em Pacaraima Novembro 2020. **R4V**, **OIM**, 2020b. Disponível em:< <https://r4v.info/en/documents/details/83119>>. Acesso em: 01 set. 2020.

_____. **Visión Estratégica de la OIM, Fijar el rumbo de la OIM para 2019–2023**. OIM, 2019a. Disponível em:< <http://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/110/C-110-INF-1%20-%20Visi%C3%B3n%20Estrat%C3%A9gica%20de%20la%20OIM%20-%20Fijar%20el%20rumbo%20de%20la%20OIM%20para%202019-2023.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____. Glossary on Migration. **International Migration Law**, n. 34. Genebra: OIM, 2019b. Disponível em: < https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Informe sobre las migraciones en el Mundo 2020**. Genebra: OIM, 2019c. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-elmundo->>. Disponível em: 19 mai. 2020.

_____. **BRASIL** – Rodada 5 / nov. 2019 Monitoramento do Fluxo da População Venezuelana. OIM: Brasília, 11 fev. 2019d. Disponível online no site da OIM:< <https://dtm.iom.int/reports/brasil-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-rodada-5-novembro-2019>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. **Relatório n. 5**. OIM, Brasília, 2018. Disponível online do site OIM: <http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/RAP_External_SitRep_No._5_PR.pdf> Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. **Política de refúgio do Brasil consolidada**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017 Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/politica_de_migracao_e_refugio_do_brasil_consolidada_vol.2.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

_____. História IOM. OIM, s/d. Disponível em: <<https://www.iom.int/iom-history>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

OLIVEIRA, G. A. G. A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela. **Revista Military Review**, 2018 <<https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-online/artigos-exclusivamente-on-line-de-2018/a-utilizacao-do-componente-militar-brasileiro-frente-a-crise-migratoria/>> Acesso em: 10 set. 2020.

OLIVEIRA, M. M. **Dinâmicas Migratórias na Amazônia Contemporânea**. 1. ed. SP: Scienza, 2016.

ONU. **A Carta das Nações Unidas**. Documento online. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso 22 out. 2019.

OTERO G.; TORELLY, M.; RODRIGUEZ, Y. A atuação da Organização Internacionais para as Migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. In. BAENINGER, R.; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas** 1. ed. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Fluxo Migratório, Aprendizados trazidos à Política de Assistência Social: Conceitos, Antecedentes e estratégias da Operação Acolhida**. 2020. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/midia/Apresentacao_curso_migrantes_refugiados_SUAS.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. Base Legal. Operação Acolhida, s/d. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/base-legal/>>. Acesso em: 23 jun. 20.

PAIVA, O. D. C. Migrações Internacionais Pós Segunda Guerra Mundial: a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 a 1960. **XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão**. São Paulo: ANPUH – USP, 2008.

PAPADOPOULOS, I. A política migratória do Brasil e os esforços dos Estados Unidos para integrar os países da América do Sul no Mundo Ocidental (1950-1960). **X Simpósio internacional da Faculdade de Ciências Sociais: Democracia e Direitos Humanos crises e conquistas**, 2019. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/106/o/Ioannis_completo.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2021.

PARSANOGLOU, D. Organizing an International Migration Machinery: The Intergovernmental Committee for European Migration. In: VENTURA, L. **International 'Migration Management' in the Early Cold War**. The Intergovernmental Committee for European Migration. Grecia: University of the Peloponnese, 2015.

PEDROSO, C.; JAROCHINSKI SILVA, J. C. Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios. In: VARÓN, L. S.; CALDERÓN, C. E. **La crisis venezolana: impactos y desafíos**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

POLÍCIA FEDERAL - PF. Imigração Venezuela/Brasil. Brasília: MJSP - PF, 2019c. **Imigração Venezuela/Brasil**. Polícia Federal. nov. 2019. Disponível online no site: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao_novembro_2019.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PORTAL EBC – Empresa Brasileira de Comunicação. CONARE reconhece condição de refugiados de mais de 21 mil venezuelanos. **Portal EBC**: Brasília, 06 dez. 2019. Disponível online em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/conare-reconhece-condicao-de-refugiados-mais-de-21-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RAMOS, É. P.; DONDA; E. O. C. S.; SILVA, R. C. Ação Humanitária. In: CAVALCANTI, L. et al (org.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2017

RESPONSE FOR VENEZUELAN - R4V. A estratégia de Interiorização. R4V, 2020. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDc5ZTk2YjktM2I5Yi00YWYWM1LWEyNzMtMzkzMjFjOTlkMzZkIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection50c1cda4ca53f9fc2c34>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

_____. **Regional Refugee and Migrant Response Plan January - December 2021**. R4V, 2021. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021.pdf>>. Acesso em: 17 fev 2021.

_____. **Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela: January - December 2020**. R4V. 13 nov. 2019. Disponível em: <<https://r4v.info/es/documents/download/72254>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

_____. **Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela: January - December 2019**. R4V. 11 out. 2018. Disponível online no site da OIM em: <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/rmrp_venezuela_2019_onlineversion_final.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019. 2020>. Acesso em: 08 jan. 2020.

RIBEIRO, Victor. Governo prorroga por um ano Operação Acolhida a venezuelanos. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-01/governo-prorroga-por-um-ano-operacao-acolhida-venezuelanos>>. Acesso em: 08 set. 2020.

RODRIGUEZ, R. F; PISMATARO, F. R. Colombia de cara a los desafios y oportunidades que representa la migración venezolana. In. PASTRANA, E. **La crisis venezolana: impactos y desafios**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019. Disponível em:<https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/2019-intersemestral/17_de_junio/La_crisis_venezolana._Impactos_y_desafos-546-577.pdf>. Acesso em 27 fev. 2021.

ROSTIAUX; S. P; LORENZI, C. L. A integração laboral de migrantes no Brasil e o papel da Organização Internacional para as Migrações. In: **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. LOPES, C. M. S., DE PAULA, P. M. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021.

ROCHA, C. A; BITENCOURT, C. D; A importância da função Logística transporte para o desdobramento da Operação Acolhida. In. **Doutrina militar Terrestre em revista**. Janeiro a Março/2020. Disponível em:< <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/view/3824> >. Acesso em: 15 jun. 2020.

RODRIGUES, G. M. A. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In. BARRETO, L. P. T. F. (org.). **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em:< http://caminhosdorefugio.com.br/wp-content/uploads/2014/11/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

SASSEN, S. **Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SIMÕES, G. (org). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017.

_____. Uma análise da proteção internacional aos refugiados no âmbito da ONU. In. JUBILUT, L. L; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; RAMINA, L. **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas**. Boa Vista: UFRR, 2016.

_____. F; ROCHA, R. Governança no âmbito da imigração venezuelana no estado de Roraima: o papel da Universidade Federal de Roraima. In. BAENINGER, R.; JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ZUBEN, C. V.; PARISE, P.; PEREIRA, J.; MAX, C.; MAGALHÃES, L.; MENEZES, D.; FERNANDES, D.; JAKOB, A.; VEDOVATO, L. R.; SILVA, C.; DEMÉTRIO, N.; DOMENICONI, J.; VECCHIO, V. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migracoes_venezuelanas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SOUZA, W. R. O. O indispensável apoio das Forças Armadas às atividades de acolhimento e interiorização de imigrantes na Operação Acolhida. **Revista do Exército Brasileiro**, 2019. Disponível em:

<<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/REB/article/download/3322/2683>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

SUBCOMITÊ FEDERAL PARA INTERIORIZAÇÃO DOS IMIGRANTES. Estratégia de Interiorização de Venezuelanos e Venezuelanas - Dezembro 2019. **Subcomitê Federal Para Interiorização dos Imigrantes**, 20 jan. 2020. Disponível online no site R4V em:<<https://r4v.info/es/documents/details/72086>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Cível Originária 3.121 Roraima**. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2020.

TENÓRIO, F. G. **Um Espectro Ronda o Terceiro Setor: o Espectro do Mercado**. São Paulo: Unijuí, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR. Centro de Referência para migrantes e refugiados é inaugurado na UFRR. **UFRR**, Boa Vista, 23 abril 2018. Disponível em:<<https://ufr.br/ultimas-noticias/4386-centro-de-referencia-para-imigrantes-e-refugiados-em-roraima-e-inaugurada-na-ufrr>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

WATSON, S. D. **The securitization of humanitarian migration: digging moats and sinking boats**. London: Routledge, 2009.

XAVIER, F. C. C. Os Direitos Humanos Trabalhistas dos Contratados de Agências Internacionais atuantes na Crise Migratória no estado de Roraima. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v 48, n 1. Uberlândia: EDUFU. Disponível em:<<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/53914/29110>>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. A Interiorização como um Direito Social Universalizável. In. **Revista Direito GV**, vol. 17, São Paulo: Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2021.