



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

SELAIDE ROWE CAMARGO

## **MIGRAÇÃO VENEZUELANA:**

uma análise sobre a gestão do fluxo migratório no Brasil

Brasília/DF  
2021

SELAIDE ROWE CAMARGO

**MIGRAÇÃO VENEZUELANA:**  
uma análise sobre a gestão do fluxo migratório no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília.

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréia de Oliveira

Brasília/DF  
2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pela autora

Rm Rowe Camargo, Selaide

MIGRAÇÃO VENEZUELANA: UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO DO  
FLUXO MIGRATÓRIO NO BRASIL / Selaide Rowe Camargo; orientadora  
Andréia de Oliveira. Brasília, 2021.

146 p.

1. Migração. 2. Fluxo Migratório. 3. Política Social. 4.  
Indústria Migratória. I. de Oliveira, Andréia, orient. II.  
Título.

SELAIDE ROWE CAMARGO

**MIGRAÇÃO VENEZUELANA:**  
uma análise sobre a gestão do fluxo migratório no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília.

Aprovada em: 30/11/2021

BANCA EXAMINADORA

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréia de Oliveira (UnB)

---

Examinador Interno: Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti da Silva (UnB)

---

Examinadora Externa: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Keli Regina Dal Prá (UFSC)

*Ao Marcos, meu companheiro de todas as horas,*

*Aos meus filhos André e Júlia, amor mais que perfeito,*

*Agradeço pela paciência, compreensão, carinho e por todo o apoio incondicional.*

*Aos meus pais, em memória.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela dádiva da vida e por permitir que eu concluísse mais uma etapa nessa jornada chamada vida, agradeço pelos erros, aprendizados e crescimento adquirido. Obrigada por ter me dado uma família tão especial, meu amado esposo Marcos, meus filhos André e Júlia que, com doçura, estímulo, entendimento, alegria e muito amor foram o apoio incondicional em todos os momentos. Aos sobrinhos e afilhados, Talita e Eduardo, a minha gratidão pela presença, pelo estímulo, pela motivação, por todo amor e boas energias projetadas nessa caminhada.

À Prof.<sup>a</sup> Andreia de Oliveira, pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação tão importante nesse processo. Em nossas reuniões diferenciadas em função da pandemia de Covid-19, embora eu estivesse desestimulada ou temerosa em alguns momentos, bastavam alguns minutos de conversa e umas poucas palavras de incentivo que o ânimo se restabelecia. Obrigada por acreditar que seria possível, pelo incentivo e paciência. Tenho certeza de que não chegaria nesse ponto sem o seu apoio. Você foi e está sendo muito mais que uma orientadora, tu és a mestre e a amiga.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Leonardo Cavalcanti, que tão gentilmente aceitou compor minha banca de qualificação e com sábias palavras incentivou e contribuiu de forma diferenciada com a escolha, naquele momento, do conteúdo explorado nesta dissertação. Agradeço pela disponibilidade imediata em estar na banca de defesa e compartilhar seus conhecimentos na trilha do aprendizado e estendo meu agradecimento para todo o seu time de pesquisadores pelas gentilezas realizadas. À Prof.<sup>a</sup> Keli Regina, obrigada por ter aceitado de forma tão carinhosa o convite para participar desta banca. É uma alegria a ter reencontrado neste período especial e uma honra aprender com você. À Prof.<sup>a</sup> Marlene Teixeira, pela alegria, leveza e sabedoria em conduzir seus ensinamentos e sua colaboração ímpar na qualificação desta pesquisa, seguida de subsídio para a elaboração desta dissertação.

Agradeço aos colegas do Mestrado, especialmente a amiga de todas as horas, Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira pelas dicas de leitura e socialização do conhecimento, cujo apoio e amizade estiveram presentes em todos os momentos.

Muito obrigada a todas(os) minhas(meus) amigas(os) pela torcida e pelo estímulo, em especial, para Michelly Eustáquio do Carmo e Ana Paula Torres, pela presença, carinho e apoio.

A todos os professores e funcionários do Departamento, que sempre foram resolutivos e prontos para auxiliar na travessia dessa ponte. Muito obrigada!

*Antigamente, nossos antepassados acreditavam que a cultura dominante assimilaria a dominada, e por isso eventuais diferenças tenderiam a desaparecer. Hoje o desafio é outro: não fazer desaparecer as diferenças, mas, ao contrário, aprender a conviver com elas. Por que não podemos simplesmente viver em comunidade, cada um dando o melhor de si em prol do bem comum? Entendo que o outro é um mistério, e mistérios costumam nos deixar apavorados. O outro fala uma língua diferente, age de modo diferente, reza para outro deus e assim por diante. Enfim, é um estranho. E estranhos tendem a nos deixar inquietos. Não sabemos muito bem como lidar com eles, como interagir com eles. Mas temos de aprender. (Zygmunt Bauman, 2017)*

## RESUMO

Esta pesquisa é um estudo sobre a migração no Brasil e discute, mais especificamente, a gestão realizada pelo Governo federal para atender ao fluxo migratório de venezuelanos na fronteira entre Brasil e Venezuela, no estado de Roraima. Com o objetivo de analisar o modelo brasileiro de assistência emergencial desenvolvida para o atendimento desse fluxo migratório, em contexto de aprofundamento da contrarreforma do Estado, a pesquisa foi realizada por meio de análise documental e revisão bibliográfica na temporalidade de 2017 a 2020. Para tal, apresenta referenciais teóricos que contribuem para a compreensão das configurações contemporâneas da migração internacional, de possíveis influências geopolíticas da América Latina que impulsionam a migração venezuelana e de medidas adotadas pelo Governo federal para a implementação das ações emergenciais. Os resultados alcançados e as análises realizadas sugerem que o Estado brasileiro avançou na criação de normativos e dispositivos legais sobre a política migratória e dispõe de recursos financeiros específicos ao fluxo migratório venezuelano ao mesmo tempo em que reforça medidas emergenciais e a austeridade nas políticas sociais do país. O Governo Federal estabeleceu mecanismo de gestão e articulação para a resposta ao crescente fluxo migratório, envolvendo diversos atores em diferentes regiões do Brasil e de outros países, no entanto, entes governamentais se desresponsabilizam com a manutenção de políticas sociais no território ao transferir competências para as organizações da sociedade civil e organismos internacionais, os quais, por sua vez, intensificam e incorporam novos atores, ações e volume de recursos. Tais fatores, permeados pelas disputas e contradições no território, corroboram a presença de indústria migratória.

Palavras-chave: Migração. Fluxo migratório. Política social. Indústria migratória.



## **ABSTRACT**

This research is a study on migration in Brazil and discusses, more specifically, the management carried out by the federal government to meet the migratory flow of Venezuelans on the border between Brazil and Venezuela, in the state of Roraima. With the aim of analyzing the Brazilian model of emergency assistance developed to meet this migratory flow, in a context of deepening the State's counter-reform, the research was carried out through document analysis and literature review in the period from 2017 to 2020. presents theoretical references that contribute to the understanding of contemporary configurations of international migration, possible geopolitical influences in Latin America that drive Venezuelan migration, and measures adopted by the federal government to implement emergency actions. The results achieved and the analyzes carried out suggest that the Brazilian State has advanced in the creation of regulations and legal provisions on migration policy and has specific financial resources for the Venezuelan migratory flow, while reinforcing emergency measures and austerity in the country's social policies. The Federal Government has established a management and articulation mechanism to respond to the growing migratory flow, involving various actors in different regions of Brazil and other countries. However, government entities are not responsible for maintaining social policies in the territory by transferring competences to civil society organizations and international organizations, which, in turn, intensify and incorporate new actors, actions and volume of resources. Such factors, permeated by disputes and contradictions in the territory, corroborate the presence of a migratory industry.

**Keywords:** Migration. Migration flow. Social policy. Migration industry.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Polícia Federal - Saldo Migratório - Saldo Migratório (venezuelanos, brasileiros e outros países).....	78
Gráfico 2 - Instituições presentes na Operação Acolhida, em %.....	80
Gráfico 3 - ONU: Valor empreendido de 2017 a 2020 (em US\$).....	85
Gráfico 4 - Recursos Governo Federal e ONU, entre 2017 e 2020 (em US\$).....	88
Gráfico 5 - Recursos empreendidos pela OIM/ACNUR/MD, entre 2017 e 2020 (em US\$)...	89
Gráfico 6 - Brasil: Valor total empreendido por eixo de atuação de 2017 a 2020 (em R\$).....	89
Gráfico 7 - Comitê Federal de Assistência Emergencial - Número de reuniões realizadas.....	96
Gráfico 8 - ONU: Profissionais contratados pelo ACNUR (2017 a 2020).....	101
Gráfico 9 - ONU: Profissionais contratados pela OIM (2017 a 2020).....	101
Gráfico 10 - Brasil: Número de militares alocados por eixo de atuação (2018 a 2020).....	102
Gráfico 11 - Gestão dos abrigos.....	106
Gráfico 12 - Abrigos emergenciais (Roraima).....	107
Gráfico 13 - Tipo de abrigo amergencial.....	109
Gráfico 14 - Perfil do público abrigado.....	109
Gráfico 15 - Brasil: Atuação das instituições por eixo da Operação Acolhida.....	113

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo histórico da migração internacional.....	36
Figura 2 - Comitê Federal de Assistência Emergencial - Decreto nº 9.970/2019.....	95
Figura 3 - Casas de Passagem.....	111
Figura 4 - BRASIL: Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos.....	115

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os indicadores elaborados.....	29
Quadro 2 - Teorias que explicam por que as pessoas migram – O surgimento dos movimentos migratórios.....	45
Quadro 3 - Teorias que explicam por que as migrações permanecem no tempo e no espaço – A continuidade dos movimentos migratórios.....	46
Quadro 4 - Cronologia das normativas sobre migração internacional no Brasil.....	61
Quadro 5 - Normativo sobre Assistência Emergencial, Brasil (2018 a 2020). ....	63

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Definições que envolvem o conceito da indústria das migrações .....	82
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas  
ACNUDH – Alta Comissão das Nações Unidas para Direitos Humanos  
Bireme – Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde  
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CC – Casa Civil da Presidência da República  
CNIG – Conselho Nacional de Imigração  
EUA – Estados Unidos da América  
FTLOG HUM – Força Tarefa Logística Humanitária  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional  
MC – Ministério da Cidadania  
MD – Ministério da Defesa  
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional  
ME – Ministério da Economia  
MEC – Ministério da Educação  
MEDLINE – Medical Literature Analysis and Retrieval System On-line/Sistema On-line de Busca e Análise de Literatura Médica  
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti  
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
MMFDH – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MS – Ministério da Saúde  
OBMIGRA – Observatório das Migrações Internacionais  
OIM – Organização Internacional para Migrações  
ONU – Organização das Nações Unidas  
SEGOV – Secretaria de Governo da Presidência da República  
SCIELO – Scientific Electronic Library On-line/Biblioteca Eletrônica Científica On-line  
SISCONARE – Sistema do Comitê Nacional para Refugiados  
SISMIGRA – Sistema de Registro Nacional Migratório  
STI-MAR – Sistema de Tráfego Internacional  
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1. A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>33</b>
1.1. Abordagem sobre migrações internacionais na contemporaneidade.....	33
1.2. Algumas teorias sobre movimentos migratórios .....	43
1.3. Migração internacional na América Latina – o caso da Venezuela .....	49
<b>2. POLÍTICAS SOCIAIS E MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>58</b>
2.1. Políticas de migração internacional no Brasil – o marco normativo.....	58
2.2. Sobre as políticas sociais em contexto de fluxo migratório .....	68
<b>3. A GESTÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO E A INDÚSTRIA DA MIGRAÇÃO .....</b>	<b>74</b>
3.1. O cenário de fronteira – o movimento de venezuelanos .....	74
3.2. Operação Acolhida: sobre o que estamos falando?.....	90
3.2.1. Eixo ordenamento da fronteira.....	103
3.2.2. Eixo acolhimento emergencial.....	105
3.2.3. Eixo interiorização .....	110
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>136</b>
Anexo 1 – Planilha OIM: Número de Profissionais contratados, Entidades e Valor disponibilizado em US\$, por eixo de atuação, de 2017 a 2020.....	137
Anexo 2 – Planilha ACNUR: Número de Profissionais contratados, Entidades e Valor disponibilizado em US\$, por eixo de atuação, de 2017 a 2020 .....	138
Anexo 3 – Planilha Ministério da Defesa: Força Tarefa Logística Humanitária (2017-2020).....	139
Anexo 4 – Principais entidades parceiras da FTLOG no trabalho com migrantes e refugiados venezuelanos por eixo de atuação .....	140
Anexo 5 – Lista de Entidades e Organismos segundo categoria .....	141

## INTRODUÇÃO

O deslocamento de pessoas no mundo, em escala e enredamento diversos, tem sido um tema cada vez mais desafiador para os países anfitriões. Esses deslocamentos têm provocado nesses países a necessidade de criação de abordagens inovadoras, com a compreensão de que as ações necessárias para esse assunto estão além do acolher humanitário; inclui, também, a superação de desafios políticos, geográficos e de desenvolvimento.

As migrações na contemporaneidade, que têm se acirrado nos últimos anos, abordam contradições que provocam impactos em diferentes regiões do mundo, em diferentes esferas da vida e com uma vinculação intrínseca ao capitalismo, cuja interdependência com a globalização se faz presente. Desse modo, ao retroceder na linha do tempo, pode-se identificar a relação entre a internacionalização da economia mundial, ao final da Segunda Guerra Mundial em 1945, e seus efeitos, intensificados por desdobramentos da crise do petróleo em 1973. Esses marcos são importantes e sinalizam a relação próxima entre vínculos econômicos, sociais, políticos e culturais que até então se apresentavam de forma independente.

Esse movimento é, portanto, um impulsionador para o processo de globalização que, por sua vez, remodela a ordem mundial e submete as nações globais às regras postas no guia capitalista; uma globalização neoliberal associada aos imperativos econômicos que, por um lado, apresenta a livre e frenética circulação de capitais entre fronteiras, e, por outro, possui governos que se tornam reféns desse movimento capitalista e passam a dizimar os direitos da população em benefício do capital.

Partindo da premissa de que as crises capitalistas não se resolvem, mas apenas se deslocam geograficamente (HARVEY, 2016), é possível inferir que as consequências advindas desse processo forjam os deslocamentos de populações no mundo todo, deslocamentos em que migrantes e refugiados se deparam com uma série de obstáculos intervenientes, pois a benesse de livre circulação entre fronteiras tem relação direta com o mercado.

Ao abordar o capitalismo, Potyara Pereira (2019) acrescenta que, em função da crise iniciada em 1970, vem se canalizando o regime de acumulação neoliberal com o intuito de se recuperar os lucros perdidos durante esse período. Trata-se de um espaço sem limite territorial ou compromisso social assumido pelo Estado. Dessa forma, a chamada era financeira globalizada se instala nos países acoplada às crescentes desigualdades sociais. Importa ainda



mencionar que o neoliberalismo não alcança o pódio por si só, mas vem apoiado pelo neoconservadorismo, que avançou simultaneamente nesse caminho. São elementos que “impedem que a política social tenha papel preponderante na atenção às necessidades sociais e se resume a mitigar riscos de indivíduos sujeitos a essa realidade” (PEREIRA, P., 2019, p. 12).

Com as características de instabilidade, mutabilidade e dinamicidade do processo de globalização, novos elementos são inseridos constantemente nesse contexto e, dessa forma, o último século tem sido caracterizado pela literatura como período de grande desenvolvimento tecnológico ou como revolução tecnológica associada a um crescimento sem precedentes na produção e, por consequência, na formação de uma sociedade fortemente estimulada ao consumo. Esses são fatores que, ao mesmo tempo, contribuem para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e, também, afetam devastadoramente o escopo das atividades humanas, porque retraem, sucateiam ou simplesmente extinguem espaços ocupacionais de trabalho e direitos trabalhistas.

Observamos que do resultado desse conjunto de adjetivos surgem antagonismos entre aqueles que conseguem acompanhar essas mudanças e aqueles que são deixados para trás, como os “turistas” e “vagabundos”, de Bauman (1999):

[...] a extensão ao longo do qual os de “classe alta” e os de “classe baixa” se situam numa sociedade de consumo é o seu grau de mobilidade – sua liberdade de escolher onde estar. Uma diferença entre os da “alta” e os da “baixa” é que aqueles podem deixar estes para trás, mas não o contrário. [...] E outra diferença: os que vivem no “alto” estão satisfeitos de viajar pela vida segundo os desejos do seu coração, podendo escolher os seus destinos de acordo com as alegrias que oferecem. Os de “baixo” volta e meia são expulsos do lugar em que gostariam de ficar. (BAUMAN, 1999, p. 94-95)

Na linha do tempo pós-industrial, a partir da década de 1960, observam-se os migrantes – qualificados ou não – sendo orientados pela cartilha da economia global. Esses são cada vez mais requisitados nas chamadas “cidades globais” (SASSEN, 1998) e a mobilidade passa de forma gradativa para outros espaços além do laboral e torna, portanto, a ter referência em campos de estudos, casamentos, turismo, entre outros, os quais exigem formas flexibilizadas de mobilidade internacional e forjam debates políticos em torno das migrações internacionais da era globalizada.

No entanto, o mover-se apresenta-se composto de diferentes velocidades a depender de quem e como está se movimentando, e isso significa que nem todos possuem condições de

utilizar rotas seguras ou mesmo gerenciar seus deslocamentos, assim emergem os clássicos problemas de desigualdade de acesso e exclusão social (FREIRE-MEDEIROS; LAGES, 2020).

Com isso, os países se deparam com diversas reivindicações de como atender, ao mesmo tempo, às demandas internacionais de grupos ligados aos direitos humanos, aos interesses de setores que buscam por mão de obra estrangeira e à opinião pública local e internacional, que muitas vezes se utiliza de narrativas para legitimar a materialidade de defesa. Trata-se, então, da coexistência de uma imagem criada do imigrante que, por um lado, é visto como concorrente direto por empregos, gerador de despesas em segurança pública, saúde, assistência social, educação e, por outro lado, se torna um atrativo econômico provido de vantagens para o país receptor e para indústria da migração. Dessa forma, o processo de construção de políticas públicas pode nos revelar que,

no mundo real da política, “políticas públicas” expressa uma infundável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo. (FONSECA, 2013, p. 404)

O campo das políticas migratórias também compõe um contexto de contradições e disputas no qual suas ações ocorrem por meio da participação de um conjunto de diferentes atores. Nesse cenário, coexistem sujeitos posicionados em lutas constantes pelos interesses existentes na sociedade capitalista ao tempo em que se registra o avanço dos movimentos no campo de Direitos Humanos. Feldman-Bianco (2018) enfatiza que

estratégias comumente utilizadas por imigrantes tendem a ser definidas em termos de contrabando de migrantes, tráfico de pessoas e imigração ilegal como parte das estratégias de difusão dessas visões hegemônicas, inclusive para a América Latina. Algumas organizações internacionais têm reelaborado discursos de direitos humanos para a efetivação de práticas de vigilância e controle da mobilidade que enfatizam simultaneamente a proteção do bem-estar dos imigrantes e da integridade das fronteiras territoriais. [...] Assim, ao mesmo tempo em que a Declaração de New York visa “proteger a segurança, a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, em todos os momentos, independentemente do seu status migratório”, a noção de controle migratório e, por conseguinte, da migração enquanto problema, subjaz no uso de terminologia neoliberal e, principalmente, na ênfase em fortalecer a governança global da migração, através do desenvolvimento de um pacote global para migração segura, ordenada e regular. (FELDMAN-BIANCO, 2018, p. 5)

Mesmo diante do clima de desconfiança e suspeita em relação ao estrangeiro, fortalecida após o atentado de 11 de setembro de 2001, é em nome da defesa dos direitos humanos que políticas e legislações migratórias são implementadas, ressignificando os fluxos para que o Estado mantenha a sua contribuição com a reprodução capitalista.

Historicamente, os fluxos migratórios têm seguido padrões e tendência de duração relativamente fixa e, geralmente, com número de retorno maior do que o número de admitidos. No Brasil, de forma mais recente, registrou-se o fluxo migratório de haitianos intensificado em 2010, o qual Alessi (2013) indica ter ocorrido a partir de fatores de influência como a ocorrência do terremoto registrado no Haiti, a situação econômica favorável no Brasil e a presença de brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti/MINUSTAH. Com a posterior deterioração econômica do Brasil, houve o declínio dessa migração em meados de 2015, a qual voltou a crescer a partir de 2018.

A alteração no número de imigrantes daquele país não foi a única diferença ocorrida no período, pois o modal para deslocamento adotado foi um fator relevante. A transição do deslocamento aéreo para o terrestre pode nos indicar, também, uma possibilidade de mudança de perfil migratório ou a presença de outros elementos que favorecem tal alteração. Porém, são hipóteses que ainda não foram confirmadas, visto que não foram localizados pela pesquisadora estudos realizados com os imigrantes que já vinham com as passagens compradas e com orientações e condições financeiras para seguirem em direção às demais unidades da federação no Brasil (Polícia Federal, 2019). Portanto, são elementos que não constituem, necessariamente, a ausência de vulnerabilidade, as quais podem estar relacionados às atividades como o tráfico de pessoas ou mesmo o aliciamento para o trabalho análogo à situação de escravo.

Os registros migratórios da Polícia Federal<sup>1</sup> informam que, a partir de 2019, a Região Norte do país, no estado de Roraima, tem servido como rota de passagem também para o fluxo migratório de haitianos e o advento do crescente fluxo migratório de venezuelanos para o território brasileiro, intensificado a partir de 2017, ensejou maior pressão numérica nos serviços de regularização migratória e nas demais políticas públicas locais, além da busca pelo migrante por apoio nas entidades da sociedade civil local.

De forma mais recente, conforme registros da Organização Internacional para as Migrações<sup>2</sup>, a migração venezuelana foi a que mais cresceu regionalmente, chegando a multiplicar-se 27 vezes em dois anos. Um número alto de migrantes que busca destinos diversos, os quais inicialmente se utilizavam da modalidade aérea de deslocamento e tinham

---

<sup>1</sup> Dados apresentados pelo representante da Polícia Federal, na 11ª reunião do Comitê Federal de Assistência Social, ocorrida em 15 de janeiro de 2020.

<sup>2</sup> Disponível em [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/informes/Tendencias\\_migratorias\\_nacionales\\_em\\_Americas\\_Venezuela-EN\\_septiembre\\_2018.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/informes/Tendencias_migratorias_nacionales_em_Americas_Venezuela-EN_septiembre_2018.pdf). Acesso em: 10 de out. 2020.

como principais destinos os países do norte global, passa a ter um cenário alterado na atualidade, em que rotas terrestres e marítimas se tornam extremamente relevantes, e os principais destinos foram mudados para países do sul global, com destaque para a Colômbia (OTERO; TORELLY; RODRIGUES, 2018).

Observam-se, nesse aspecto, alterações não apenas em volume, mas em rotas de passagem de fluxos migratórios de haitianos e venezuelanos, sendo que pesquisas sobre as motivações que contribuem para essas alterações ainda se encontram incipientes. No entanto, um elemento que exige atenção dos países receptores é a reflexão quanto à capacidade de se realizar a gestão desse fenômeno. Cumpre salientar, ainda, que as atividades de gestão da migração no território têm sido fortemente delegadas para atores que tendem a trabalhar em estreita relação com os governos (SORENSEN, 2013).

Nesse campo, o estudo dessa dissertação traz como objeto de pesquisa a gestão do fluxo migratório dos venezuelanos, realizada pelo governo do Brasil no período de 2017 a 2020. O estudo foi elaborado por meio de análise documental e revisão da literatura pertinente à temática, com o objetivo de compreender o modelo brasileiro de assistência emergencial desenvolvido para o atendimento desse fluxo migratório, em contexto de aprofundamento da contrarreforma do Estado.

Em específico, a pesquisa compõe a identificação de referenciais teóricos que buscam compreender as configurações contemporâneas da migração internacional, as possíveis influências geopolíticas da América Latina que impulsionam a migração venezuelana, identificar as medidas adotadas pelo governo federal para a implementação das ações emergenciais ao fluxo migratório venezuelano, bem como analisar se há presença da indústria migratória nesse território de fronteira brasileira.

Concomitantemente ao estudo mencionado, cumpre destacar que não se pode realizar essa análise sem considerar o contexto em que esse fenômeno se insere. Nesse sentido, é importante atentar para os reflexos causados pelo capital, que se utiliza de modelagens conforme as oportunidades existentes e, assim, continua ampliando seus lucros e, portanto, induz ao alargamento de investimentos financeiros e à atuação de diferentes atores no cenário de migração, a exemplo de organismos internacionais, da sociedade civil, das entidades religiosas e do próprio Estado, para a oferta de suas políticas de atenção ao imigrante ou refugiado.

As condições supracitadas estão presentes na “Operação Acolhida” e parecem contribuir com a defesa de autores que discutem o conceito mais ampliado sobre o movimento migratório, um pensamento que agrega uma oportunidade de negócio chamada de “indústria da migração”, os quais a definem como sendo um conjunto de atores que facilitam, controlam e resgatam migrantes, motivados ou não pelo lucro (SORENSEN, 2013 apud MOREIRA, 2016).

A indústria da migração tem se incorporado ao sistema migratório, pois as legislações, as barreiras às migrações legais e políticas de refúgio fomentam agências que facilitam tanto a migração legal quanto a ilegal. Concomitantemente, o neoliberalismo, que intensifica as privatizações e a terceirização de serviços nos países, configura sustento ativo de grande parte da indústria migratória. Do mesmo modo, seja qual contexto ou formato, tanto os fluxos migratórios mundiais quanto a gestão das migrações são impactadas pela indústria da migração. Sorensen (2013) complementa:

A indústria da migração e a comercialização da migração internacional devem ser entendidas em conexão com uma discussão mais ampla sobre as transformações estruturais e o paradigma da governança neoliberal. A ótica dos mercados de “gestão de fronteiras” está permitindo a combinação de tendências que até o momento tinha sido tratada separadamente. (SORENSEN, 2013, apud CAVALCANTI *et al.*, 2017, p. 408)

O capitalismo, portanto, está sempre atento às novas janelas de oportunidades e com sagacidade se apropria de espaços que possam lhe trazer vantagens; descolar o fluxo migratório desse objetivo voraz seria negligenciar fatos importantes de nossa história. Nesse sentido, torna-se importante contextualizar a temática da migração na linha do tempo, com intencionalidade de compreender as forças políticas presentes, em especial, com o fortalecimento das medidas neoliberais em ambiente antagônico aos processos de luta por garantia de direitos sociais.

Na arena de contestação com o neoliberalismo imperialista, registra-se na América do Sul um destaque para a Venezuela, país onde a necessidade de controle e domínio sobre atividades econômicas para garantir poder e hegemonia por meio do petróleo é um elemento fundamental de disputa (PEREIRA, F., 2020).

Autores indicam que outros elementos contribuíram com o cenário de tensões na Venezuela, a qual vem desenvolvendo um papel contra-hegemônico desde a chegada de Hugo Chávez ao comando do país em 1998. Em seu governo, Chávez empreendeu como prioridade o rompimento com o imperialismo e intencionou construir o socialismo no século XXI. O contexto exigido naquele país era da necessidade de bases políticas ideológicas e sociais que

protagonizaram uma mudança radical esperada, sobretudo depois do episódio contundente de expressão popular contra políticas neoliberais ocorrido em anos anteriores, o Caracazo (1989)<sup>3</sup>. Dessa forma, com a ascensão dos governos populares em países da região, em meados dos anos 2000, diversos obstáculos já vinham sendo enfrentados na expectativa de consolidar alternativas que substituíssem o capitalismo no território.

No decorrer da última década, transformações políticas têm se intensificado no contexto latino-americano, abrindo novas possibilidades para o aprofundamento das estratégias ultraneoliberais, conservadoras, com forte interferência dos EUA na região e culminando em desmonte dos direitos sociais (PEREIRA, F., 2020). No caso da Venezuela<sup>4</sup>, o comando passou a ser do sucessor de Chávez, Nicolás Maduro, o qual assumiu o poder em meio a uma crise econômica, com a desvalorização do preço do barril de petróleo, a notícias de corrupção no governo, à relação complicada com militares e ao descontentamento popular.

Em 2017, ocorreu a criação da Assembleia Nacional Constituinte no país e a reeleição de Maduro em 2018, em um contexto eleitoral marcado por polêmicas e não legitimado por diversos países, como os EUA. Entretanto, outros países reconheceram os resultados das eleições e marcaram presença na posse presidencial, com destaque para China, Rússia, Turquia, Bolívia, Cuba, El Salvador e Nicarágua. Dessa forma, com cenário de acirramento das disputas políticas e deterioração econômica da Venezuela, intensificou-se a saída de venezuelanos para outros países, em busca de alternativas de sobrevivência.

O Brasil foi um dos países escolhidos por milhares de venezuelanos como destino e essa experiência migratória ocorre em período de acirramento do discurso sobre reforma e modernização do Estado. Tal reforma defende uma narrativa calcada na redução de investimentos em políticas sociais em função da crescente apropriação dos fundos públicos para a gestão de crises do capitalismo. O argumento neoliberal se fortalece, ao tempo em que se aliena a ideia de que a crise é do Estado e, portanto, cabe somente a ele tornar-se um gestor eficiente de suas próprias crises, exigindo sua reorganização com destaque para o fortalecimento da austeridade (SANTOS; VIEIRA, 2018).

---

<sup>3</sup> O Caracazo foi o produto de uma síntese das insatisfações, das injustiças e do sufocamento de nível extremo vivenciado pelo povo venezuelano durante o período em que vigoraram as políticas neoliberais do Pacto de Punto Fijo. Disponível em <<https://operamundi.uol.com.br/opiniao/48981/do-neoliberalismo-ao-chavismo-29-anos-do-caracazo-na-venezuela>>. Acesso em: 03 maio 2021.

<sup>4</sup> Existem interpretações diferenciadas sobre a crise na Venezuela, a geopolítica e os interesses de países como EUA, Rússia e China. Em consideração ao objeto de estudo, não se entrará em análise aprofundada desses matizes interpretativos.

A austeridade encontra-se relacionada à certa concepção do papel dos estados nas sociedades capitalistas contemporâneas, uma concepção que foi particularmente verificada durante o período do neoliberalismo e da financeirização na Europa, desde os anos 1970-1980. Conforme Lebaron (2018), a

austeridade fiscal, associada à luta absoluta contra a inflação, está relacionada com o que os alemães chamam de *Weltanschauung* (visão do mundo), para a qual as despesas públicas são vistas como excessivos déficits públicos, dívidas públicas como ameaças e limites para desenvolvimentos futuros e seu crescimento como um mecanismo intergeracional que transfere a chamada carga da dívida para as gerações futuras. (LEBARON, 2018, p. 530)

Apesar de a ideia de uma reforma sugerir algo positivo, nem toda proposta em todo o lugar traz benefícios ao que será reformada. Muitas vezes, são proposições aparentemente glamorosas, revestidas de brilho e verniz, transparecendo ao cidadão a expectativa de melhoria de vida, mas carregam, em camadas interiores, a usurpação de direitos sociais arduamente alcançados e tornam-se, portanto, contrarreformas, conforme estudos de autores como Behring (2015) e Coutinho (2012). No contexto de novas formas de relações de classes no sistema, predomina a política econômica em detrimento dos investimentos em políticas sociais e a “austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social” (ROSSI, 2018, p. 7).

Nesse cenário brasileiro, as medidas emergenciais para o atendimento ao fluxo migratório venezuelano se apresentam. Trata-se de um contexto que contém a presença de uma má distribuição de renda e retração do investimento dos recursos públicos. Tais elementos estão associados à baixa capacidade de gestão no território afetado pela migração e contribuem para intensificar o desafio para o desenvolvimento de políticas públicas em áreas de fronteiras. Isso fortalece a participação de organismos internacionais, de entidades religiosas de diversas denominações e de organizações da sociedade civil, os quais se apresentam com o selo de cooperação, de competências específicas, ressignificando as responsabilidades.

Se, por um lado, o Estado tem retraído os investimentos nas políticas públicas com medidas austeras, por outro, o estudo sugere avanço em legislações e no emprego de recursos públicos destinados especificamente para o atendimento às ações de resposta ao fluxo migratório venezuelano. Dessa forma, o governo federal, em conjunto com demais organizações envolvidas no processo, tem desenvolvido ações de gestão desse fluxo e buscado a integração desses imigrantes e refugiados na própria região da América Latina.

O Brasil é o quinto país que mais recebe venezuelanos, em uma menor fração se comparado aos mais de 5,4 milhões que saíram para outros países, principalmente, para Colômbia e Peru, seguido do Chile e Equador<sup>5</sup>. Ao analisar o fluxo migratório, que se intensificou na fronteira do Brasil com a Venezuela, é preciso considerar as *expertises* específicas envolvidas no tema, as narrativas e a adoção do conjunto de medidas realizadas para implementação das ações emergenciais de atendimento.

Ao tempo em que se observa mundialmente os sinais de reprodução da crise epistêmica relacionada à mobilidade humana, em que o volume do fluxo migratório é constituído como um problema que requer a urgência em solução e uma das primeiras alternativas propostas tem sido o controle de fronteira, suscitam questões sobre a posição ocupada pelos envolvidos no processo de recepção de imigrantes venezuelanos e que nos instiga a buscar conhecimento, dentre elas, como o Estado brasileiro tem respondido ao crescente número de venezuelanos que entram no Brasil e se concentram no estado de Roraima? Qual é a trajetória da política migratória no Brasil e os seus principais normativos? Quais atores se apresentam na resposta ao fluxo migratório venezuelano em nosso país?

Reconhecendo a complexidade dos processos migratórios, em contexto de globalização e migração internacional, bem como os seus reflexos para a oferta das políticas públicas locais ao imigrante, ou refugiado, a pesquisa parte de algumas hipóteses, como: (1) o Estado brasileiro tem avançado na criação de normativos e dispositivos legais sobre a política migratória, alinhado aos preceitos internacionais; tem disponibilizado recursos financeiros específicos para o fluxo migratório, ao mesmo tempo em que intensifica medidas austeras nas políticas sociais do país; (2) o governo federal estabeleceu gestão e articulação para a resposta rápida ao crescente fluxo migratório, instalando os serviços emergenciais em Roraima e estendendo, posteriormente, para Manaus, envolvendo os mais diversos atores de diferentes regiões do Brasil e de outros países. No entanto, entes governamentais não se comprometem com a construção de política pública continuada ao transferir competências para organizações da sociedade civil, entidades religiosas e organismos internacionais, os quais, por sua vez, intensificam suas ações de atendimento ao fluxo migratório venezuelano e o volume de recursos empreendidos tem se destacado.

---

<sup>5</sup> Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.



É sabido que nosso país possui dez territórios de fronteiras internacionais (Guiana Francesa, Suriname, Venezuela, Colômbia, Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia e Peru) e considerando que o mundo vivencia um contexto de intensificação dos fluxos migratórios, “há que se tomar em conta, também, as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local” (PATARRA, 2006) e a existência de mecanismos que fortaleçam políticas, como saúde, educação e assistência social nessas fronteiras, a fim de promover a integração do migrante no país. Importa que as fronteiras sejam vistas como espaço geográfico que não é apenas um território em si mesmo, mas um território que possui vivências e movimentos. Sobre o assunto, Queiroz (2014) complementa que

o território é formado por: agentes externos e internos; novas e velhas infraestruturas e agentes, que produzem as rugosidades do território; e pela cooperação e conflito entre o mercado, que geralmente é o elemento externo e novo, e o Estado, que na maioria das vezes atua como o elemento interno e velho. (QUEIROZ, 2014, p. 157)

Nesse sentido, apesar de compreender que a discussão sobre a integração dos venezuelanos em território brasileiro, por meio da interiorização, se faz necessária, é no movimento que ocorre no território da fronteira com a Venezuela que se destaca o olhar desta pesquisa. Nesse território, um caldeirão de ações, iniciativas e investimentos financeiros sinaliza tendências de mudanças e protagonismo de novos atores nesse processo.

### **Considerações Metodológicas**

Esta dissertação se ancorou no método materialismo histórico-dialético, e foi constituída a partir da pesquisa documental e bibliográfica, cuja característica se distancia de uma pesquisa de campo, e não intenciona esgotar as análises e os debates sobre o tema pesquisado. É por meio da interação com o desenvolvimento e a estruturação do objeto pesquisado que se encontra a linha principal da motivação para escrever sobre o assunto. Pensar analiticamente sobre uma atuação profissional que está diretamente relacionada ao objeto de estudo apresenta-se como instigante, complexo e muito desafiador e, assim como uma cebola, em que é necessário que as camadas sejam aos poucos retiradas para desvendar seu núcleo, é preciso retirar cortinas para construir uma lente com olhar científico e desvendar o objeto de pesquisa. Não se trata, portanto, de um burocrata ou intelectual tradicional no desenvolvimento do trabalho, mas de um intelectual orgânico envolvido no tema pesquisado, fazendo parte de um organismo vivo e em expansão, assim:

Em tempos pós-modernos, os intelectuais “orgânicos” não se tornaram obsoletos, mas encontram-se diante de novas tarefas. Como nunca, precisam aprender com Gramsci a difícil arte de lidar com a diversidade sem cair no relativismo, de lutar contra os dogmas sem deixar de buscar a verdade, de respeitar as particularidades sem se pulverizar, de construir a unidade sem transformá-la em uniformidade, de realizar a democracia popular contra os simulacros pós-modernos. (SEMERARO, 2006, p. 388)

Dessa forma, esse intelectual é visto como um construtor, organizador e educador permanente de modo que ocorre uma interconexão do mundo do trabalho com a ciência. Para Clifford (1986 apud TONHATI, 2017), todo o processo de pesquisa é um conjunto de construções, resultante de diferentes estratégias, bem como de consequências históricas e culturais específicas. É possível complementar que a aproximação entre a trajetória e a atuação profissional da pesquisadora como assistente social conduziu em preponderância as ideias desta pesquisa.

Assim, a dissertação sofre influências do resultado de um processo contínuo, construído de relações entre a pesquisadora e o processo de elaboração e implementação das ações emergenciais voltadas ao fluxo migratório venezuelano. Este passa a ser integrante do objeto desta pesquisa e escrever sobre essa trajetória permite uma síntese entre “autonomia” e “dependência” ao mesmo tempo. A autonomia como uma vinculação à noção de que o pesquisador tem autoridade na redação da pesquisa, já a “dependência” está centrada em não alargar a análise de interpretação sobre a ação do outro nesse processo de construção.

Tonhati (2017) trata sobre a posicionalidade da pesquisa, que ocorre, por vezes, como "de dentro para fora" e outras "de fora para dentro". Uma dicotomia observada pelo autor como uma contínua relação dialética político-pessoal entre o Eu (pesquisador) e o Outro (interlocutor), que resulta na coprodução do conhecimento. Nesta pesquisa específica, o interlocutor é o próprio conhecimento do construto do trabalho e a bibliografia de referência é utilizada para alinhamento do diálogo e, assim, permite realizar análise crítica sobre a atuação com e sobre o objeto, visto que não se utiliza da pesquisa de campo.

Na perspectiva de construir uma dissertação, o texto utiliza referências de autores que permitem agregar elementos científicos e formatar a análise crítica. Embora a pesquisadora tenha mantido contato anterior com o conjunto de pessoas que pensaram e executaram diversas ações que compõem a resposta ao fluxo migratório de venezuelanos no país e que contribuíram com a estruturação do objeto analisado, a pesquisa e a elaboração desta dissertação foram um trabalho particularizado.

Na jornada profissional e acadêmica no Serviço Social, a pesquisadora se aproxima da execução e de análises, mesmo que primárias, sobre a política social, em especial a Política de Saúde, ao desenvolver pesquisa em treze empresas prestadoras de serviços médicos em instituições públicas e privadas, para fins de trabalho de conclusão de curso na graduação. Naquele período, a análise esteve voltada à resolução dada pelo gestor do plano de saúde privado quanto às deficiências do atendimento prestado aos clientes hospitalizados, à inserção do sistema privado advindo de políticas de privatizações e à humanização no atendimento hospitalar, o qual demonstrou na conclusão, entre outros elementos, o sucateamento e o desinvestimento da política social brasileira.

Na sequência, durante o exercício da profissão em prefeitura municipal, na implementação e execução do Projeto Núcleo de Apoio à Família Migrante (NAF – Rodoviário), foi possível identificar conflitos e contradições que se apresentavam no tocante ao processo migratório interno do país e que conduziam à busca, pelas famílias ou pelos indivíduos, por trabalho e melhores oportunidades para suas vidas. Essa temática apresenta desafios para as administrações e profissionais locais, demandando intervenções que analisem os aspectos de mobilidade urbana de forma integral e ampliada.

Nos anos subsequentes, ainda em âmbito municipal, a Política de Assistência Social passa a compor o campo de atuação, com interface direta com as demais políticas públicas locais. A partir do segundo semestre de 2007, a experiência se desenvolve em outra esfera de governo, a qual oportunizou conhecer as características próprias dos diferentes territórios das Regiões Administrativas do Distrito Federal. A atuação nas unidades de serviços socioassistenciais para a promoção, articulação, mediação e constante busca, a fim de garantir o acesso de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social às políticas de promoção e proteção social, esteve presente.

Outro espaço de atuação ocorreu no Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte (PPCAM), uma política que confirma a urgente necessidade de formação de um olhar atento e efetivo para as peculiaridades existentes no território, as contradições estruturais que forjam necessidades para a proteção de crianças e adolescentes, além da atuação refratária das políticas públicas frente a essas demandas. Foi no ano de 2009 que o serviço público federal passou a compor a jornada de atuação profissional da pesquisadora, com aproximadamente sete anos no Ministério da Cidadania (adaptação), na colaboração técnica

para a implementação da Política Nacional de Assistência Social do Sistema Único de Assistência Social.

Em 2017, quando integra a equipe técnica no espaço das políticas sociais, a equipe da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, o fluxo migratório venezuelano já se encontrava em pauta. A discussão mais intensa naquele período, no âmbito do Governo federal, concentrava-se na articulação desse setor com os órgãos setoriais de governo, que possuíam em suas atribuições a gestão e o cofinanciamento de políticas finalísticas voltadas ao imigrante ou refugiado, assim como no âmbito de organismos internacionais, com as principais agências que se destacam nessa temática, o Organismo Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Assim, de acordo com Yazbek (2009), ao refletir sobre os processos de institucionalização do Serviço Social como profissão em uma sociedade capitalista, observa-se que

O caráter essencialmente político da prática profissional, uma vez que ela se explica no âmbito das próprias relações de poder na sociedade, não decorre exclusivamente das intenções do profissional, pois sua intervenção sofre cotidianamente objetivos dos contextos onde atua. No entanto, isso não significa que o assistente social se coloque passivamente diante das situações sociais e políticas que configuram o cotidiano de sua prática, mas porque participa da reprodução da própria vida social é que o Serviço Social pode definir estratégias profissionais e políticas no sentido de reforçar os interesses da população com quem trabalha [...] trata-se de uma profissão na sociedade capitalista que se explica no contexto contraditório de um conjunto de processos sociais, políticos e econômicos, que caracterizam as relações entre classes sociais na consolidação do capitalismo e desta forma, participa tanto do processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, quanto das respostas às necessidades de sobrevivência dos que vivem do trabalho. (YAZBEK, 2009, p. 128-129)

Nessa perspectiva, a investigação deste trabalho teve como diretriz teórico-metodológica o materialismo histórico-dialético, um método que não se separa da teoria e, para melhor compreender esse método de Karl Marx, é fundamental compreender que o ser social é visto como racional e se constitui como tal por meio do trabalho, ação que cria e transforma a si mesmo e ao ambiente. A inter-relação entre o ser social e a sociabilidade que produz a práxis, que é tida como um movimento, ato contínuo que se torna dinâmico nas contradições e que conduz a níveis maiores de complexidade, ao mesmo tempo em que surgem novas contradições e possibilidades de superação. O mundo não é compreendido como sendo um fato histórico determinado e acabado, mas como um processo dinâmico que se materializa por meio de um

conjunto de processos. A sociedade, sem distinção de qual seja, é produto da ação de homens e mulheres, e a história da humanidade se apresenta como desenvolvimento da própria humanidade (PEREIRA, F., 2020).

Tonhati (2017) aborda a ética em pesquisa e o processo de coprodução em pesquisa argumentando que esses não dependem de uma relação diádica de intersubjetividade pesquisador e participante, mas de relações sociais multiplexas e de luta por reconhecimento. No caso desta pesquisa, não há uma atuação direta entre o pesquisador e o participante (imigrante ou refugiado) e nem este é o sujeito direto na pesquisa, mas existe uma referência de pesquisador que transmite em simultâneo a realização da pesquisa e a coordenação da execução do objeto pesquisado, dando visibilidade para o que foi construído com a participação de diversos sujeitos. Portanto, a pesquisadora vivencia fases de ambiguidades no processo de pesquisa e escrita, por um lado, por conta da utilização do poder de pesquisador para inserir análises acompanhadas das bibliografias propostas e, por outro lado, também como sujeito participante do processo de construção do objeto pesquisado quando a afetividade, o cuidado e a defesa do espaço de ocupação profissional se fizeram presentes.

Esta dissertação, portanto, não busca representar os sujeitos envolvidos no processo ou reivindicar qualquer princípio/ inovação objetiva. Os capítulos que fazem parte desta pesquisa e as narrativas ou análises neles incluídos compõem um ângulo de visão, ou seja, apenas uma parte do todo, do lugar que ocupa, sendo coproduzida em meio às múltiplas relações sociais e que se encontram permeadas de várias camadas de subjetividade, posicionalidade, biografias, relações de poder e interesses diversos.

Com o objeto de pesquisa delineado, as perspectivas crítico-dialéticas que envolvem o fenômeno em análise têm a expectativa de apreender suas determinações e o desvendamento de suas contradições. Partindo dessas questões, que vão se desobscurecendo no decorrer da investigação, o estudo qualitativo pode ser conduzido por diferentes caminhos. Para Minayo (2003) “é o caminho do pensamento a ser seguido, ocupa um lugar central na teoria e trata-se basicamente do conjunto de técnicas a ser adotado para construir uma realidade” (p.16). Pretende-se, portanto, ir além do aparente e inserir o objeto na realidade concreta, por meio da convergência e do tratamento de dados existentes sobre o assunto. Ao optar por uma abordagem descritiva e analítica, busca-se traduzir, compreender, interpretar e expressar uma dada variável, com vistas à sua qualificação, e não à sua quantificação, ou seja, a abordagem qualitativa faz a

análise das expressões humanas presentes nas relações, nos sujeitos e nas representações (MINAYO, 2013).

No âmbito metodológico, adota-se o paradigma segundo o qual são as matrizes teórico-explicativas sobre a realidade que iluminam e imprimem sentidos aos dados (HAGUETTE, 1990) e, por reconhecer o tema de pesquisa como complexo, contraditório, com especificidades próprias, assume-se a pesquisa com o enfoque dialético de análise da investigação, que incorpora a historicidade do fenômeno, ou seja, o problema será situado em um contexto mais amplo e, ao mesmo tempo, poderá apresentar possíveis contradições. Compreender, dar significado e explicar os fatos que se investiga é essencial, desde que estabelecidos por meio de embasamento teórico. Nesse caminho, realizar uma análise aspirando a uma compreensão dos significados segundo as características situacionais apresentadas será possível via pesquisa qualitativa. Nesse propósito, para Godoy (1995),

A abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. (GODOY, 1995, p. 21)

Desse modo, a pesquisa documental pode revelar inovações, trazendo contribuições meritórias ao estudo. Além disso, são consideradas fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo, portanto, atenção especial (GODOY, 1995). A escolha dos documentos pesquisados não partiu de um processo aleatório, mas se dá em função de alguns propósitos, ideias, ou mesmo de hipóteses, como, por exemplo, para orientar a análise das lições que serão extraídas e contribuir para aperfeiçoar a busca dos resultados.

Para auxiliar a análise, foram elaborados os indicadores baseados em objetivos e direcionamento da pesquisa (Quadro 1), na qual a busca das respostas se deu por meio da consulta em documentos específicos.

Quadro 1 - Os indicadores elaborados

Pesquisar e analisar como se estabelece o modelo de resposta do Governo federal ao Fluxo Migratório Venezuelano - Operação Acolhida	
Indicador 1 – identificar os atores envolvidos	Indicador 3 – recurso financeiro empreendido pelo Governo federal
Indicador 2 – número e tipo de entidades/órgãos envolvidos	Indicador 4 – recurso financeiro empreendido por organismos internacionais

Fonte: STI Mar, Sistema acolhedor, R4V, Diário Oficial da União, relatórios	
<b>Três eixos da Operação Acolhida: Ordenamento da Fronteira, Acolhimento Emergencial e Interiorização</b>	
Identificar e analisar as características da fronteira; tipos de abrigos, características da interiorização e atores envolvidos	
Indicador 1 – tipos de serviços ofertados na fronteira	Indicador 5 – modelo de interiorização
Indicador 2 – número de pessoas por tipo de abrigo	Indicador 6 – quantidade de pessoas interiorizadas por modal (*)
Indicador 3 – número e tipo do abrigo	Indicador 7 – atores envolvidos na interiorização
Indicador 4 – número de entidades/órgãos envolvidos na gestão dos abrigos	Indicador 8 – número de cidades e estados receptores
Fonte: Sistema Acolhedor, R4V, relatórios, Plano de Interiorização e atas do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE)	

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas orientações para avaliação de políticas sociais de Boschetti (2009). (\*Será considerado o termo “modal” para a modalidade de transporte utilizada: aérea, terrestre ou fluvial.)

Mesmo que as estratégias para a obtenção de dados estejam ancoradas fundamentalmente em pesquisa documental ou bibliográfica, “restrito à análise desses documentos” (APPOLINÁRIO, 2004, p. 152), em complemento são trazidos os dados agregados sobre o movimento migratório de venezuelanos no país. Nesse caso, o Sistema de Tráfego Internacional (STI-MAR) e o Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra), mantidos pelo Departamento da Polícia Federal, serão fontes de pesquisa, além das informações disponibilizadas no Sistema Acolhedor; OBMigra; Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados (Siconare); Caged e Resposta aos Venezuelanos (R4V).

Quanto às normativas legais e infralegais relativas ao fluxo migratório da atualidade no Brasil, são utilizadas fontes de informação, como normas e regulamentos sobre a migração e políticas públicas para migrantes no Brasil: (a) Constituição Federal; (b) Leis Complementares e Leis Ordinárias; Decretos do Executivo; Portarias e Resoluções; (c) Atas e Relatórios do Comitê Federal de Assistência Emergencial e dos Subcomitês Federais e plano regional dos organismos internacionais.

Foram também utilizados documentos técnicos, científicos e literários relacionados ao tema, como (a) livros, artigos, revistas, periódicos, informativos e (b) apresentações, sínteses,

resenhas, portais virtuais. Por fim, considerando-se a relevância no meio acadêmico, foram consultadas as plataformas Biblioteca Eletrônica Científica On-line/ScientificElectronic Library On-line (SciELO), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Nesse aspecto, destacam-se como categorias de análise a imigração internacional, imigração e políticas sociais, o território e a indústria da migração.

Considerados os contextos peculiares de análise de países em desenvolvimento, será necessário examinar suas especificidades históricas, sociais, políticas, econômicas, conforme argumenta Alves (2013):

Para entender os contextos dos problemas pesquisados nas ciências sociais, principalmente pesquisar a realidade subdesenvolvida dos povos da América Latina, por exemplo, requer seus próprios métodos de interpretação e de explicação, uma vez que é grave deslocar esquemas teóricos fixos de pesquisa internacionais e aplicar em ambientes com características diferenciadas destas. Nossos problemas são também sociais, econômicos e políticos e por muitas vezes priorizamos apenas os problemas de natureza psicológica, próprios de povos desenvolvidos, em prejuízo das nossas outras deficiências. (ALVES, 2013, p. 5-6)

Admite-se, assim, a análise e avaliação de políticas sociais a partir da apreensão da realidade como um difícil processo incompleto, contraditório e de confrontos de regulação política e econômica das relações sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010), compreendendo ainda a historicidade e transitoriedade em que as categorias são inseridas, e o pesquisador, então, as reproduz teoricamente, na ordem do pensamento, sendo, por isso, consideradas categorias reflexivas (PEREIRA, F., 2020).

Dessa forma, em consideração à temporalidade do evento, em que permanecem em curso as ações trazidas nesta pesquisa, o recorte temporal estabelecido foi entre o ano de 2017, período em que se inicia o registro de um significativo número de venezuelanos adentrando o Brasil, até 2020, ano em que o mundo vivencia o contexto de pandemia e o migrante e refugiado encontram barreiras de deslocamento intensificada. Algumas informações poderão ser atualizadas para 2021, a depender da disponibilização do dado e sem prejuízo aos objetivos desta pesquisa.

### **Estrutura da Dissertação**

Quanto à estrutura da dissertação, o primeiro capítulo traz os elementos sobre as migrações internacionais na sociedade contemporânea, as principais teorias sobre os



movimentos migratórios e a migração na América Latina com foco no caso da Venezuela. Além disso, busca identificar as condicionantes que estimulam a migração em contexto capitalista e, também, os seus reflexos.

O segundo capítulo aborda o cenário de políticas sociais brasileiras com o qual o fluxo migratório venezuelano se depara. Compreende-se que a formulação e execução de políticas sociais é resultado da luta de classes, mas ao mesmo tempo que atende os interesses do capital poderá atender também, parte dos interesses da classe trabalhadora, essa disputa, portanto, não se encontra isenta de tensões e contradições, fator presente quando da análise sobre as medidas adotadas pelo Governo federal no âmbito da gestão do fluxo migratório venezuelano, em especial no campo das políticas sociais, como a de saúde e de assistência social. Traz as normativas frente à política de migração no Brasil, bem como o avanço na legislação nacional com o advento da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, os quais permitem atenção ao migrante de forma mais ampliada e deixa de ser guiada apenas por princípios da segurança nacional, como abordado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980).

No terceiro capítulo, são apresentados elementos sobre o fluxo migratório de venezuelanos para o território brasileiro por meio das informações sobre a entrada de milhares de pessoas na pequena cidade de fronteira, situada em Pacaraima/RR, ao norte do país. Neste capítulo, buscam-se evidenciar os aspectos relacionados à gestão realizada pelo Governo federal ao fluxo migratório na fronteira, o panorama de recursos empreendidos, o desenvolvimento dos três eixos principais de atuação federal (ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização) e como tem se desenhado a participação de organismos internacionais, instituições privadas, entidades religiosas e da sociedade civil organizada em uma reflexão sobre a indústria da migração.

## **1. A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

O presente capítulo está organizado da seguinte forma: inicialmente traz um resgate do conteúdo sobre a história das migrações internacionais perpassando pelas principais teorias da contemporaneidade. Em seguida, apresenta elementos sobre as condicionantes que estimulam a migração em contexto capitalista e as influências geopolíticas na América Latina, nas últimas décadas, que têm contribuído para o êxodo da população da Venezuela.

### **1.1. Abordagem sobre migrações internacionais na contemporaneidade**

As migrações existem desde os primórdios da humanidade, portanto, não se trata de algo recente. As novidades que se apresentam e chamam a atenção estão calcadas na rapidez, na concomitância em diversas partes do mundo, no crescente volume dos fluxos migratórios, nas restrições impostas por países do norte, nos novos caminhos sul a sul e, no caso brasileiro, nos aportes financeiros realizados e no número de atores envolvidos. São condições que representam elementos importantes que forjam novos percursos e, com a responsabilidade direta ao modelo econômico globalizado contribuindo para o aumento das desigualdades sociais entre países e continentes (CASTLES, 2005) e, assim, a pobreza, a miséria e as desigualdades produzidas pela sociedade capitalista tornam-se aspectos da questão social, pois a distribuição desigual de riquezas no mundo se conecta com os fluxos migratórios.

Há influências nas migrações, em tempos anteriores à contemporaneidade. Apesar de se tratar de um período que não será aprofundado nesta pesquisa, importa mencionar que a literatura traz registros de migrações de tempos anteriores ao sistema capitalista e se intensifica quando o mercantilismo se firma como política econômica. No período em que ocorre o declínio do sistema de produção feudal, vigente até então, e tendo o capitalismo uma relação *sine qua non* com o sistema econômico, o seu modo de produção passa a interferir diretamente nos aspectos políticos, sociais e econômicos de toda uma sociedade e gera grande influência no processo de mobilidade das pessoas.

Posteriormente, com o avanço da industrialização e as consequências causadas por fatores como o desemprego e o crescimento demográfico já no século XX, a população entra em período de migração mais acelerada e de volume significativo. O destaque se dá na Europa, em que camponeses emigram principalmente para a América do Norte, Austrália, Nova Zelândia, Brasil, Argentina, Venezuela, África do Sul, Uruguai, entre outros.

Em tempos mais atuais, as migrações internacionais passam a incorporar outras diversas complexidades. Não são tratadas como um fenômeno isolado e, por vezes, são consideradas como termômetros que apontam as contradições das relações internacionais e da globalização (MARINUCCI; MILESI, 2009). De acordo com informações do último relatório da Organização Internacional para Migrações (2019),

estima-se que existam cerca de 272 milhões de migrantes internacionais no mundo, e que quase dois terços deles são trabalhadores migrantes. Este número ainda é uma porcentagem muito pequena da população em todo o mundo (3,5%), o que significa que a grande maioria da população mundial (96.5%) reside em seu país natal. (OIM, 2019, p. 2)

Esses dados por si só não justificam a existência de uma Era da Migração (CASTLES; DE HASS; MILLER, 2014), assim chamada em função dos fluxos de migrações internacionais na cronologia histórica, pois seu volume não se trata de um número expressivo para firmar esse conceito. Porém, trata-se de um legado importante de apreensão adquirida pelas migrações internacionais que está calcado em um mundo globalizado e em suas implicações. A sua interdependência e seus impactos desafiam territórios de países receptores e, no caso brasileiro com o fluxo migratório venezuelano, registra-se em especial a localidade em que esses imigrantes e refugiados chegam ao nosso país.

No enfoque da migração internacional contemporânea, em que se considera o conjunto de variáveis relevantes no processo de integração global, Castles, De Hass e Miller (2014) defendem que a migração internacional é frequentemente causa e efeito de várias formas de conflito e que não se trata de um fenômeno isolado. Afirmam que a historicidade é um elemento importante que integra o entendimento sobre o que se passa no mundo e apontam que os períodos modificam e modelam as migrações e, portanto, não se trata de algo que tenha surgido na modernidade.

Sayad (1998) – denominado “analista do inconsciente” por Pierre Bourdieu no prefácio da obra –, por intermédio de estudos realizados sobre reprodução da migração entre 1975 e 1988, analisa o retorno como elemento constitutivo da condição do migrante e da reinserção

como identidade nacional do país de migração. Para o autor, os processos de emigração e de imigração são complementares; somente são vistos como idênticos por aqueles que os veem de longe e de fora, sem realmente entendê-los. Abdelmalek Sayad foi um imigrante que construiu o seu saber e a sua compreensão sobre as contradições do mundo colonial e pós-colonial por meio do estudo das migrações e sob a perspectiva de uma linha sociológica, construída a partir da vivência relatada pelo imigrante. Nessa esteira de conhecimento, o autor passa a se apropriar da denominação trazida por Mauss (1974) relacionada ao fato social total<sup>6</sup>, uma apropriação que passa a chamar, então, de fato social completo e acrescenta:

fazer referência à sociedade como um todo é também falar dela em sua dimensão diacrônica, ou seja, numa perspectiva histórica [...], e também em sua extensão sincrônica, ou seja, do ponto de vista das estruturas presentes da sociedade e de seu funcionamento. (SAYAD, 1998, p. 16)

#### O autor complementa ainda que

na origem da imigração encontramos a emigração, ato inicial do processo [...] o que chamamos de imigração, e que tratamos como tal em um lugar e em uma sociedade de dados, é chamado em outro lugar, em outra sociedade ou para a outra sociedade, de emigração; como duas faces de uma mesma realidade, a emigração fica como sendo a outra vertente da imigração [...] a imigração é, portanto, um deslocamento de pessoas no espaço físico, mas também um espaço qualificado em muitos sentidos, socialmente, economicamente, politicamente, culturalmente em especial na língua e religião. (SAYAD, 1998, p. 16)

Para o autor, é necessário superar a compreensão através de uma perspectiva macro ou micro e pensar esse fenômeno social em sua totalidade. Segundo seus comentadores,

A economia capitalista e seus efeitos de transferência de um campo para outro, de um país para outro, de um continente para outro, não devem ser os únicos elementos investigados para compreender as condições geradoras e de perpetuação do fenômeno migratório. O migrante e sua condição existencial paradoxal devem compor uma sociologia voltada à parte inferior da hierarquia social. Esse movimento é produzido pelo emigrante, aquele que saiu temporariamente da sociedade de emigração, e pelo imigrante, aquele que, ao chegar na sociedade de imigração, nasce para ela; o paradoxal é que ambos são uma mesma e única pessoa. (DIAS *et al.*; 2020, p. 14).

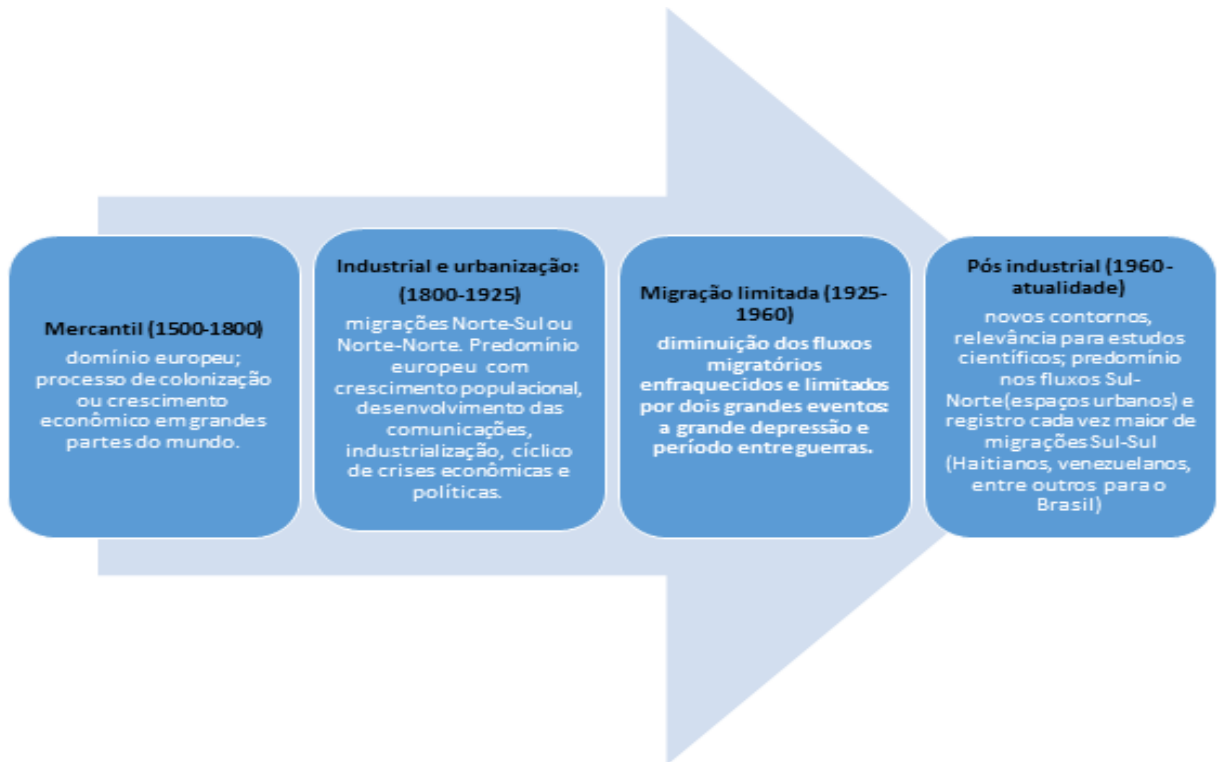
Os últimos anos foram de grande importância para os deslocamentos mundiais, em que se registraram milhões de pessoas migrando em função de diversas adversidades, como os conflitos, as situações de extrema violência ou, ainda, por grave instabilidade econômica e

---

<sup>6</sup> O fato social total é uma atividade que tem implicações em toda a sociedade, nas esferas econômicas, jurídicas, políticas e religiosas. Diversas esferas da vida social e psicológica são tecidas juntas pelo que ele passa a chamar de fatos sociais totais. Um fato social total é tal que ele informa e organiza as instituições e práticas aparentemente bastante distintas. Perspectiva do “total” como um estatuto que dará características interdisciplinares. É no texto “O Ensaio sobre a Dádiva” que Mauss completa a interdisciplinaridade entre as unidades do biológico, do sociológico e do psicológico (MAUSS, 1974).

política. São fenômenos que, no campo do arcabouço teórico das migrações modernas, delimitação epistemológica desta pesquisa, se inserem dentre os quatro períodos cronológicos que Massey (1999) (apud CAVALCANTI *et al.*, 2017) descreve de forma simbólica como: mercantil (1500-1800); industrial (1800-1925); migração limitada (1925 - final da Segunda Guerra Mundial) e período pós-industrial (pós-1960), conforme o seguinte infográfico:

Figura 1 - Processo histórico da migração internacional



Fonte: Elaboração própria. Dicionário das Migrações, 2017 (com adaptações).

Os documentos registram que o crescimento da população mundial ocorreu de forma mais acelerada entre os séculos XIX e XX. Tal fato ocasionou um aumento demográfico, devido, em parte, à imigração oriunda do Velho Continente. Naquela época, teve como destaque nesse crescimento o continente europeu, cujas causas são diversas. Porém, uma das consequências foi o estímulo à emigração de grande parte de sua população para as áreas ainda pouco colonizadas da América do Norte, Austrália, Sibéria e América Latina, entre outras.

No tocante às pesquisas sobre o tema migratório, considerando a esteira cronológica *masseyana* sobre a história das migrações internacionais, foi em meados de 1960 que pesquisas científicas sobre a migração internacional se intensificaram. Diversos olhares se voltaram para

o tema, passando a considerá-lo, portanto, um fenômeno global. Um número relevante de estudos na literatura concentra suas análises sobre as mudanças advindas de processos de reestruturação da produção, implicando modelos diferenciados para a mobilidade do capital e da população em distintos lugares do mundo, conforme argumenta Patarra (2006):

as novas modalidades migratórias demandam, no cenário da globalização, a necessidade de reavaliação dos paradigmas para o conhecimento e o entendimento das migrações internacionais no mundo, e a incorporação de novas dimensões explicativas torna-se imprescindível, assim como a própria definição do fenômeno migratório deve ser revista. (PATARRA, 2006, p.7)

Novas interações de atividades culturais e econômicas são forjadas com o advento da globalização. Não bastasse ser uma fase diferenciada, é também atrativa, dispersa geograficamente e com um forte destaque para a velocidade que percorre o mundo, independentemente de qual parte geográfica se origina e, assim, intensifica fluxos de mercadorias, capitais, informações e tecnologia.

Trata-se de um contexto que reforça a capacidade de atuação hegemônica de grandes corporações financeiras, conglomerados industriais e desencadeia alterações nas formas de migração, nas oportunidades de trabalho e remunerações. Apesar do estímulo à migração internacional, ela não é acompanhada por aumento, na mesma medida, de oportunidades aos migrantes (MARTINE, 2005).

E mesmo ecoando os compromissos internacionais assumidos no tocante a ampliação e efetivação de direitos humanos dos migrantes, as velhas manifestações de intolerância persistem, evidenciando nesse processo de globalização a seletividade e restritividade imposto ao fluxo de pessoas quando países (destino ou origem) se deparam com possibilidades iminentes de crises e, assim, surgem os debates nos quais argumentos ideológicos e visões de mundo se confrontam na tentativa de enfrentar contradições e crises da ordem capitalista. Deste modo, como ressalta Patarra (2006):

movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradição óptica de sua soberania [...] movimentos migratórios constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômica produtiva em escala global. (PATARRA, 2006, p. 8)

Na cronologia globalizada, com expressivo debate sobre a questão migratória internacional e sua governabilidade ancorada em movimentos sociais, as propostas de organismos internacionais se apresentam como uma janela de oportunidades para monitorar

políticas migratórias, reforçando ações de integração econômica regional. Discussão que Feldman-Bianco (2018) aponta como sendo permeada de contradições e tensões e que permite que o tema das migrações e deslocamento combinam retóricas de direitos humanos, humanitarismo e governança tecnocrata de securitização, criminalização e desumanização da pobreza.

Para monitorar deslocamentos, apresenta-se a Organização Mundial para as Migrações (OIM), uma Agência das Nações Unidas, que possui como ferramenta global a Matriz de Monitoramento de Deslocamento ou *Displacement Tracking Matrix* (DTM). Tal ferramenta já foi aplicada em mais de 40 países e objetiva rastrear e monitorar o deslocamento e a mobilidade da população. Ela foi projetada para capturar, processar e disseminar informações de forma regular e sistemática e para fornecer uma melhor compreensão dos movimentos e das necessidades em evolução das populações deslocadas, seja no local ou em trânsito. Em 2017, o governo do Brasil solicitou à OIM a aplicação da DTM no contexto da migração venezuelana. A DTM coletou características demográficas e necessidades usando pesquisas individuais para fornecer um perfil dos migrantes venezuelanos em Roraima<sup>7</sup>.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) publica anualmente o relatório *Global Trends*, o qual fornece análises sobre as mudanças nas populações atendidas (por deslocamentos internos, retorno ao país de origem, requerentes de asilo, apátridas e outras). São dados importantes que contribuem para atender as necessidades dos refugiados e de outras populações em todo o mundo, além do apoio às organizações e aos Estados a planejarem sua resposta humanitária. De acordo com publicação desse organismo internacional, até 2019 cerca de 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocarem no mundo<sup>8</sup>.

Os impactos das migrações extrapolam limites geográficos de um país e passam a influenciar diferentes processos e atores em âmbito global, ideia que pode ser observada quando Giddens (1991) analisa o conceito de globalização como “a intensificação de relações sociais em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (p. 60).

---

<sup>7</sup> Disponível em <<https://dtm.iom.int/about#countries-list>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

<sup>8</sup> Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

O próprio papel dos Estados se transforma nesse mundo globalizado e, com isso, a necessidade de o próprio Estado desenvolver mecanismos de governança e gestão de fluxos migratórios está cada vez mais presente. No caso brasileiro, ainda em 2017, o atual Ministério da Cidadania já apresentava uma limitação jurídica importante e que necessitava de superação. O ponto nevrálgico em voga estava na inexistência de previsão legal específica para o repasse de recursos a entes federados que apresentassem emergências sociais decorrentes de fluxos migratórios, fator que, agregado à baixa dotação orçamentária, reduzido corpo técnico, entre outros, contribuiu para a tímida capacidade operacional frente ao fluxo migratório.

Foi com a publicação do Decreto nº 7.257/2010 – alterações contidas no Decreto nº 10.593<sup>9</sup>, de 24 de dezembro de 2020 – e da Lei nº 12.608/2012 que as regras para os repasses de recursos do governo federal para atendimento a desastres passaram a exigir a decretação de situação de emergência ou calamidade pública por parte do ente afetado e o respectivo reconhecimento pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional e, nessa trilha, se altera também a codificação de desastres.

Por conseguinte, o CODAR (Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos), que continha também um manual de “Desastres Humanos” com codificação específica para o reconhecimento federal de emergências sociais (por exemplo, “Desastres de Natureza Social, relacionados com convulsões sociais, devido a migrações intensas e descontroladas – HS. CMD 22.204”), passa por revisão e é publicada nova Instrução Normativa nº 01/2012<sup>10</sup> contendo o COBRADE (Código Brasileiro de Desastres Naturais) o qual deixa de fazer menção ao reconhecimento de Desastres Humanos e Emergências Sociais.

Dessa forma, em 2013, o MDS editou a Portaria nº 90/2013<sup>11</sup> vinculando o repasse de recursos do FNAS ao reconhecimento federal no âmbito da Lei nº 12.608/2012, o que se torna

---

<sup>9</sup> Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42)>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>10</sup> Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Disponível em <[https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014\\_Instrucao\\_normativa\\_de\\_01\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_de_agosto_de_2012.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>11</sup> Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Disponível em <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Portaria\\_90\\_03092013\\_Situacao\\_Calamidade.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Portaria_90_03092013_Situacao_Calamidade.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2021.



uma forma de mitigar a problemática em curso, pois foi observado na pesquisa que estados e municípios recorriam à ferramenta de decretação de situação de emergência social, como no Acre em 2013, devido à imigração intensa de haitianos e, em Manaus e Roraima em 2017, por conta dos imigrantes venezuelanos.

Diante desse cenário, o governo federal realiza um conjunto de debates e inúmeras reuniões técnicas e políticas para construir uma estratégia que pudesse acolher os venezuelanos que se encontravam em situação de vulnerabilidade e risco social na fronteira do Brasil com a Venezuela. Inicialmente foram pensadas duas linhas de trabalho: 1) garantia da regularização migratória dos venezuelanos e 2) acolhimento humanitário. Para tal, os Ministérios da Saúde e o então Ministério do Desenvolvimento Social, em respeito ao pacto federativo, ampliaram os seus recursos repassados ao estado de Roraima e aos municípios diretamente impactados pela chegada dos venezuelanos.

No entanto, com a magnitude do fluxo de imigrantes que adentraram naquele estado e acrescido de pressões políticas locais, intensificaram-se os pedidos para a ampliação dos serviços de atendimento e isso culminou na necessidade da oferta mais alargada de uma resposta de nível federal e que passou a ser denominada Operação Acolhida. A atuação do governo federal se desdobrou em três grandes eixos (Ordenamento da Fronteira; Acolhimento e Interiorização). A Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018 – convertida em Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018<sup>12</sup> – publicada em concomitância ao Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, reconhece pelo governo federal a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o estado de Roraima.

No ato normativo da MP nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, convertida posteriormente na lei supramencionada, a Exposição de Motivos nº 1/2018 pontua sobre as políticas sociais e as políticas públicas:

Para assegurar a dignidade dessa população, faz-se necessária uma atuação do Estado eminentemente na área das políticas sociais e de segurança pública, com o fortalecimento do controle de fronteiras, logística e distribuição de insumos, de mobilidade e distribuição dessas pessoas no território nacional, de modo a preencher lacunas existentes. Entende-se a atuação do poder público como necessariamente sistêmica e integral. Diante do flagrante quadro de violação das garantias individuais da população afetada, influenciado pela insuficiente prestação de serviços básicos, é necessário assumir o protagonismo da crise humanitária deflagrada, coordenando e implementando, diretamente e em parcerias, políticas sociais direcionadas a esse

---

<sup>12</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm)>. Acesso em: 28 out. 2021.

público [...]. O papel de cada órgão será exercido na respectiva área de atuação, sempre no intuito de garantir a prestação de políticas públicas para a população mais vulnerável, na situação de emergência especialmente verificada, hoje, em Roraima. (BRASIL, 2018 - EMI nº 1/2018 CC-PR/MJSP/MD/GSI-PR)

No entanto, quando analisamos a Lei nº 13.684/2018, sugere-se que o instrumento contribui para o fortalecimento de atividades desenvolvidas por entidades da sociedade civil e organismos internacionais:

Art. 3º No âmbito da administração pública federal, a promoção das políticas de que trata o caput deste artigo ocorrerá de forma integrada entre os Ministérios competentes, que poderão valer-se, para isso, da celebração de: I – acordos de cooperação ou instrumentos congêneres com organismos internacionais; e II – acordos de cooperação, termos de fomento ou termos de colaboração com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades relevantes na defesa dos direitos dos migrantes, em especial dos imigrantes e refugiados, observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. (BRASIL, Lei nº 13.684 de 2018)

O Estado, ao mesmo tempo em que contribui para dar celeridade ao processo de implementação de ações emergenciais, também corrobora com sua própria refração, ao alocar competências para organismos internacionais e para a sociedade civil. E, assim, confirma a tendência de “transformar direitos sociais em serviços vendidos no mercado” (VIEIRA, 1998, p. 20). Conforme o art. 8º desta mesma lei,

As ações realizadas em razão das medidas de assistência emergencial, enquanto durar a situação que desencadeou a emergência, correrão à conta dos orçamentos dos órgãos e das entidades participantes §4º Fica a União autorizada a aumentar o repasse de recursos para os fundos estaduais e municipais de saúde, de educação e de assistência social dos entes afetados, na forma fixada pelo Poder Executivo federal, após a aprovação do crédito orçamentário para essa finalidade. (Lei nº 13.684 de 2018)

Mesmo com a instituição desses normativos, a pendência jurídica identificada pelo Ministério da Cidadania se mantém e as transferências sob a regência da Portaria nº 90/2013. Dessa forma, pensar em alternativas que promovam a segurança jurídica ao órgão, como a criação de instrumento normativo sobre “Emergências Sociais” de regulamentação de acesso via Fundo Nacional de Assistência Social, com a estruturação de uma linha orçamentária, não contingenciada, nos moldes da linha criada pela Defesa Civil, ainda carece de interesse político e debate técnico. Já a abertura do crédito extraordinário específico para atendimento ao fluxo migratório venezuelano teve maior volume destinado ao Ministério da Defesa – tema que será abordado em momento posterior –, e não aos Ministérios de competência precípua de execução das políticas sociais, o que reforça a desconcentração e desresponsabilização do Estado com essas políticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Em outra abordagem, para Feldman-Bianco (2018), o governo nesse período parece ter seguido mais diretamente do que governos anteriores as orientações das organizações internacionais, como Organização Internacional para as Migrações (OIM), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) e Centro Internacional para Desenvolvimento de Políticas de Migração (ICMPD) no que concerne à (dupla) proteção às pessoas migrantes e proteção às fronteiras.

Nesse sentido, duas operações com protagonismo militar se destacam na fronteira do Brasil com a Venezuela: a “Operação Controle”<sup>13</sup> (com a finalidade de fiscalizar e controlar a faixa de fronteira) atua no combate a ilícitos e na proteção do meio ambiente e se encontra sob a responsabilidade da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, situada em Pacaraima/RR, e a “Operação Acolhida” (com a finalidade de ação humanitária<sup>14</sup> sob a responsabilidade do Coordenador Operacional, designado pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, para coordenação da logística e infraestrutura em apoio aos subcomitês federais responsáveis pelas ações de organização, assistência e gestão do fluxo migratório de imigrantes e refugiados venezuelanos) (BRASIL, Ministério da Defesa, 2009).

O dicionário crítico de migrações internacionais de Cavalcanti *et al.* (2017) conceitua ação humanitária como a que se refere às medidas de proteção, assistência humanitária e assistência ao desenvolvimento, que são prestadas na localidade de origem do imigrante. No caso da “Operação Acolhida”, são ofertadas medidas de proteção e assistência humanitária, mas no local de destino dos imigrantes e refugiados venezuelanos, ou seja, em território brasileiro, bem como são materializadas diversas ações e medidas emergenciais prestadas ao fluxo migratório. Esse, por sua vez, se apresenta com características diversas e mescladas ao considerado fluxo migratório misto<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Operação – Ação militar para a execução de uma missão de natureza estratégica ou tática de combate ou logística, em adestramento ou instrução.

<sup>14</sup> Ação humanitária – ação que se desenvolve por meio de contingente de forças navais, terrestres e aéreas, proporcionadas por distinto Estado ou por Estados membros da Organização das Nações Unidas ou de qualquer outro organismo internacional (regional ou mundial) de que o Brasil seja partícipe, para a urgente prestação de socorro de natureza diversa, a nacionais de país atingido pelos efeitos de catástrofes naturais, ou decorrentes da devastação de guerra entre nações litigantes, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não-intervenção (BRASIL. Ministério da Defesa, 2009).

<sup>15</sup> O fluxo migratório misto é definido pela Organização Internacional para a Migração (OIM) como sendo “movimentos complexos de população que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. Tal fluxo também está relacionado com movimentos irregulares, nos quais há com frequência migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização (CAVALCANTI *et al.*, 2017, p. 328).

Observa-se, então, que normas e princípios sobre as ações humanitárias são permeados pela prática de diversos atores, de arranjos institucionais distintos e cujas diretrizes operacionais visam a facilitar e a fortalecer a proteção e a assistência humanitária ao imigrante e refugiado (CAVALCANTI *et al.*, 2017). Para tanto, nessa relação importa trazer teorias que versam sobre os movimentos migratórios e que são defendidas por alguns autores.

## 1.2. Algumas teorias sobre movimentos migratórios

Migração é uma mudança permanente de residência entre locais distantes. Essa definição é trazida por Campos (2017), o qual considera que o conceito migração é válido a partir da conjunção simultânea de critérios temporais (tempo de permanência no local de destino) e espaciais (distância mínima entre origem e destino). Complementa ainda o autor que a conceituação de migração sofre interferência do contexto em que os dados são produzidos e do interesse do pesquisador.

Isso nos auxilia a entender por que os estudos reforçam a tese de que movimentos migratórios internacionais são diversificados, multifacetados e difíceis de serem explicados em uma só teoria, por isso,

conhecer sobre essas teorias criadas é importante para sabermos a distinção dos tipos de abordagens que os autores utilizaram. Isso porque o entendimento e a análise de parte do processo migratório são elaborados de acordo com diferentes enfoques teóricos (CAVALCANTI *et al.*, 2017, p. 7).

Na lista de causalidades à migração, o movimento migratório do século XIX foi fortemente estimulado quando os habitantes dos países industrializados começaram a sentir a falta de emprego, já que o crescimento da população não cessava e a oferta de mão de obra era maior que o número de postos de trabalho. As consequências de tais eventos são analisadas por Richmond (1988 apud ASSIS; SASAKI, 2000), sob uma perspectiva sociológica a qual é demonstrada por meio de uma análise de autores clássicos da sociologia.

No texto de Assis e Sasaki (2000), encontramos a síntese das principais teorias dos clássicos, como Malthus, Marx, Durkheim e Max Weber. Mesmo que a migração não tenha sido preocupação primária desses autores à época, suas contribuições são fundamentais para a reflexão sobre a temática. Mais adiante, no século XX, os sociólogos americanos consideraram a migração como um problema, em virtude da crescente população que se deslocava da Europa

para outros países, em especial para os Estados Unidos, e o tema passou a fazer parte do debate político que perdura nos dias de hoje de forma polêmica, conforme visto de forma constante na mídia e nos espaços de discussões sobre migração.

Dessa forma, as autoras Assis e Sasaki (2000) reforçam a informação de que Malthus considerou o crescimento da população em ordem geométrica e a capacidade de gerar tecnologias apresentava um crescimento em ordem aritmética. Com isso, em função da superpopulação e fuga do ciclo de pobreza, a migração para novos lugares se tornava inevitável. Em contrapartida à teoria de Malthus, as autoras mencionam que encontraram em Marx o argumento de que a responsabilidade pelo quadro de pobreza vinculava-se aos empreendedores capitalistas, discordando da naturalização da pobreza como afirmava Malthus.

Ao analisar os efeitos das mudanças econômicas e políticas em alguns países da Europa, Assis e Sasaki (2000) mencionam que Marx pronunciou a cumplicidade entre governos e militares para coerção de camponeses e pequenos proprietários para migração, por meio dos movimentos de cercamentos<sup>16</sup>. Já para Durkheim, as autoras informam que a migração influenciava o rompimento de valores comuns e por consequência causava desintegração social, criminalidade, entre outros, pois a quebra das comunidades tradicionais mantidas por laços de solidariedade mecânica transita para a solidariedade orgânica, causando divisão social do trabalho e interdependência econômica. Por fim, para Max Weber a migração não tinha forma definida. Ele, como outros, tinha a concentração focada nas consequências da industrialização e do crescimento capitalista, mas contribuiu pontuando sobre a existência de efeitos desintegradores causados pela migração, que se tornaria um incidente para novas classes sociais e grupos de *status* étnicos (ASSIS; SASAKI, 2000).

Dando sequência a esses autores, no século XX, os norte-americanos, preocupados com a constituição de sua sociedade diante da presença crescente de migrantes europeus, realizam um estudo acerca dos poloneses que migraram para a América entre 1880 e 1910 (THOMAS; ZNANIECKI, 1984 apud ASSIS; SASAKI, 2000), que mais tarde influencia os estudos sobre migração. Tal estudo demonstrou como o processo de migração quebra laços de solidariedade, em especial do sistema familiar, elemento que se observa com o fluxo migratório venezuelano, quando um dos membros se desloca em busca de melhor qualidade de vida e carrega consigo a

---

<sup>16</sup> Processo de exclusão dos trabalhadores de seu meio de sustento, as terras produtivas, na transição do feudalismo para o capitalismo, mediante sua transformação em propriedade.

expectativa de resgatar, em futuro breve, os demais familiares que permaneceram no país de origem.

Nessa complexidade, escolas, pesquisadores e correntes teóricas intensificam os estudos, as análises e buscam identificar grupos distintos que migram pelo mundo e, assim, dois deles entram em destaque: um grupo busca explicar a natureza do processo migratório, de modo a entender por que as pessoas migram, e outro grupo busca explicar por que o processo migratório se perpetua no tempo (MASSEY *et al.*, 1993).

Na sequência, o quadro abaixo apresenta, de forma sintetizada, o conceito das principais teorias relacionadas ao surgimento dos movimentos migratórios e o porquê de sua continuidade, com base em Cavalcanti *et al.* (2017) e Moreira (2016).

Quadro 2 - Teorias que explicam por que as pessoas migram – O surgimento dos movimentos Migratórios

TEORIA	CONCEITO
NEOCLÁSSICA ( <i>push-pull</i> )	Perspectiva economicista; foco analítico na escolha racional e individual. A migração é impulsionada por um conjunto de fatores de repulsão, do país de origem e um conjunto de fatores de atração, no país de destino.
NOVA ECONOMIA	Perspectiva economicista; foco analítico na escolha racional e no contexto de grupo, como exemplo a família (estratégia do grupo social; maximizar os possíveis ganhos e minimizar os riscos no âmbito migratório).
HISTÓRICO-ESTRUTURAIS	As causas das migrações internacionais estão no âmbito das forças macroestruturais historicamente formadas; enfatiza a natureza inerente exploradora e desequilibrada do poder econômico capitalista.
MERCADO DE TRABALHO DUAL ( <i>segmentado</i> )	Possui a influência da teoria histórico-estrutural e baseia-se na análise da estrutura do mercado de trabalho nas localidades de destino que, por um lado, demandam por mão de obra estrangeira, cujos nacionais não têm interesse e isso contribui para que empresários mantenham a precária remuneração, a baixa qualificação, entre outros. Por outro lado, os trabalhadores migrantes aceitam essas condições por diferentes fatores, dentre eles, o de que esses empregos e salários ainda são preferíveis à situação de pobreza vivenciada em seu país de origem. Tal contexto vem ainda agregado por subseções de empregos que consideram raça, gênero ou etnia.
SISTEMA MUNDIAL	Possui a influência da teoria histórico-estrutural e defende que as migrações internacionais são resultado produzido pelo desequilíbrio da inserção do sistema capitalista nos países menos desenvolvidos e cujas relações históricas têm sido de dominação.

Fonte: Elaboração própria com base em Cavalcanti *et al.* (2017) e Moreira (2016).

Quadro 3 - Teorias que explicam por que as migrações permanecem no tempo e no espaço –  
A continuidade dos movimentos migratórios

TEORIA	CONCEITO
MIGRATION HUMP (surto migratório/elevação migratória)	Conceitua a ascensão e queda de um fluxo migratório, influenciada por fatores socioeconômicos identificáveis, através de uma série de etapas distintas. Um debate sobre a correlação entre desenvolvimento e migração.
STRANGE BEDFELLOWS (associações peculiares)	Uma corrente que explica as posições e alianças de diferentes atores em relação aos supostos efeitos econômicos, políticos e culturais da imigração que ocorre, em especial, através de movimentos sutis e não detectados.
REDES SOCIAIS, REDES MIGRATÓRIAS OU CAPITAL SOCIAL	Teoria que objetiva analisar a influência que a estrutura da rede exerce sobre as ações individuais, suas relações de cooperação e solidariedade. Busca explicar as diferentes estruturas e como elas interferem ou não nos comportamentos dos atores governamentais e das entidades sem fins lucrativos, bem como as razões pelas quais a migração não ocorre de modo uniforme. Foco no papel do capital social.
TRANSNACIONAL	Observa a crescente intensidade de fluxos compreendidos como um processo no qual os imigrantes criam e mantêm relações multidimensionais sociais que enlaçam suas sociedades de origem e de destino, um foco relacionado à formação da identidade e nas práticas através das fronteiras nacionais.
INSTITUCIONAL	Está relacionada ao surgimento de várias instituições – privadas, públicas ou assistenciais – que buscam formas de contrabalançar o desequilíbrio entre o número de imigrantes interessados em entrar em determinados países e o número de imigrantes que esses países estão dispostos a receber.
DOS SISTEMAS DE MIGRAÇÃO	Busca aprofundar a compreensão de como as migrações estão incorporadas em processos mais amplos de transformações e desenvolvimento humano. Traz uma abordagem cujo argumento está calcado na defesa de que vínculos (econômicos, culturais, etc.) tendem a aumentar e reforçar migrações entre esses países.

Fonte: Elaboração própria com base em Cavalcanti *et al.* (2017) e Moreira (2016).

Isso posto, verifica-se que para Massey (1993) e outros, as migrações internacionais seguem na linha de que não haveria uma formulação teórica única para tratar esses tipos de deslocamentos populacionais e para apreender o que provoca o movimento migratório internacional. Nessa lógica, é importante reforçar que, para os neoclássicos, a resposta estaria nas diferenças de salário e emprego entre as áreas e os custos da migração e, cabendo, portanto, a decisão de migrar a uma escolha individual com vistas ao aumento de renda. Porém, muitas

vezes não se trata de obter uma renda maior, mas de obter algum tipo de renda para a sobrevivência, um dos fatores que se sugere ter contribuído para a migração venezuelana.

Já na perspectiva da nova economia da migração, autores pontuam que não seria apenas o mercado relacionado a trabalho e renda que guiaria a tomada de decisão em migrar, mas outros fatores envolvidos, como mercados de seguro, capital, políticas sociais, entre outros. Afirmam também que os fluxos migratórios de populações acabariam somente quando todos esses mercados estivessem equilibrados entre as áreas de origem e destino. Dessa forma, a tomada de decisão para realizar a migração estaria para além do âmbito indivíduo/família, passando a considerar a articulação com a comunidade local, bem como com os mercados nos lugares de origem e destino (MASSEY *et al.*, 1993).

A teoria sobre mercado dual visualiza a migração como consequência da economia industrial moderna e a teoria sobre os sistemas mundiais enxerga-a como sendo decorrente dos processos de globalização e penetração dos mercados, além das fronteiras nacionais. Ambas apontam as forças que operam num nível de agregação maior, ignorando os processos de decisão no nível micro (MASSEY *et al.*, 1993).

Mesmo sendo teorias sobre os movimentos migratórios que tiveram seus conceitos definidos a partir de estudos relacionados às migrações sul-norte (hemisfério sul para países centrais), contribuem sobremaneira para estudos e análises de migrações sul-sul, as quais têm crescido nos últimos tempos e que ocorrem entre e em direção aos países da América Latina, além de demonstrarem também as complexidades e a heterogeneidade da imigração internacional (BAENINGER *et al.*, 2018).

O aprofundamento nas análises com essa nova perspectiva é indicativo relevante de ampliação e significa, portanto, que as teorias predefinidas poderão sofrer alterações/adaptações para o escopo do movimento migratório sul-sul e contribuir para a compreensão dos movimentos migratórios que demarcam uma parte importante na história das migrações internacionais.

Para alguns autores, os movimentos migratórios, necessariamente, envolvem origem e destino e indicam que quem deixa o seu país é emigrante e quem chega ao país de destino é imigrante. Já o termo migrante é definido pelas Nações Unidas como o indivíduo que vive fora do seu país por um ano ou mais. Nesse caso, não encontramos somente destinos, mas a



temporalidade agregada. Carolina Albuquerque Silva (2020) defende que houve mudança nas migrações e a relação existente entre o seu local de origem e o seu destino. Uma defesa pautada na ideia de que já não é possível pensar em migração internacional partindo somente do processo emigração/imigração, como se fosse linear, e que possui origem, destino determinado e parte também de uma temporalidade delimitada. Contudo, o autor discorre acerca das fragilidades relacionadas à aceitação do migrante no país de destino:

a condição de “transnacionalidade” (Glick-Schiller, Basch e Blanc-Szanton, 1995), vivenciada pelos imigrantes, questiona o tradicional conceito de cidadania, originalmente vinculado a um Estado-nação que concede direitos aos que a ele aderem. Nesse sentido, a cidadania é uma concessão de Estado-nação aos seus cidadãos e negada a quem a ele não está vinculado, seja pelo regime jurídico do “jus solis” ou do “jus sanguinis”, ou por ambos. E assim, cria a dicotomia entre nacionais e estrangeiros, como forma de inclusão e exclusão de quem não se enquadra nos critérios de admissão ou não apresenta a documentação exigida para ser admitido. (SILVA, C. A., 2020, p. 334)

Com relação ao fluxo migratório venezuelano no Brasil, o termo “migrante venezuelano” tem sido convencionado para termos de identificação generalizada e para fins numéricos, incluindo-se nessa soma tanto aqueles com *status* de solicitante de residência temporária (imigrante), quanto os solicitantes de refúgio/ refugiado<sup>17</sup>. Porém, as especificidades desse imigrante ou refugiado são fundamentais para identificá-los, visto que existe atuação dos distintos organismos internacionais<sup>18</sup> que prestam atendimentos diretamente a essa população e operadores das políticas públicas brasileiras, que buscam representar um papel garantidor de acesso aos serviços públicos a essas pessoas.

Tais informações passam a contribuir para a construção de registros de atendimento, organização do fluxo na fronteira, acolhimento, deslocamento de venezuelanos para o interior do Brasil e construção de políticas públicas qualificadas. Na parametrização mais restrita de análise sobre o surgimento do movimento migratório em comparação ao fluxo migratório venezuelano, é possível inferir similaridades com as teorias do porquê as pessoas mudam e por que permanecem no tempo e espaço, com a compreensão de que tanto os estudos nas perspectivas de redes, quanto na perspectiva da linha econômica não dão conta da complexidade do fenômeno migratório, se analisados de forma independente.

---

<sup>17</sup> Pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (Convenção das Nações Unidas - Convenção de Genebra de 1951). Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>18</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Organismo Internacional para as Migrações (OIM).

Considerando ainda que o lócus inicial em que se desencadeou a resposta ao fluxo migratório venezuelano no Brasil é o território, é possível arguir que ele se processa por intermédio de uma “governança multinível” (BICHIR, 2018) em que instituições não governamentais e governamentais de instâncias distintas teceram arranjos necessários para essa resposta, trazendo as possibilidades de atendimento sob o discurso humanitário e inovando estratégias para fortalecer as redes de atendimento aos migrantes e refugiados venezuelanos nos países da própria América Latina.

### **1.3. Migração internacional na América Latina – o caso da Venezuela**

A regionalização leva em conta a história e as características culturais de cada localidade. No caso da América Latina, a expressão adotada faz referência ao conjunto de vinte países<sup>19</sup>, os quais, mesmo que se utilizem de outros idiomas, possuem como línguas oficiais o português (Brasil), o espanhol e o francês, convencionados pela colonização exercida por Portugal, Espanha e França.

Apesar de a América Latina ser concebida geralmente como um conjunto de países, importa tecer um olhar para um conjunto de regiões com territórios diferentes, desigualdades regionais entre si, porém, a noção de que os territórios mais vulneráveis ou menos desenvolvidos necessitam de apoio e políticas para desenvolverem-se não é muito presente. (MATTAR; PÉREZ, 2014).

Por outro lado, os países da América Latina tiveram elementos similares presentes na constituição de suas histórias. Foram marcados pela colonização no modelo de exploração, a concentração de terras permaneceu sob o domínio das elites, fator que reflete quanto às desigualdades sociais e econômicas e quanto à instabilidade política, cuja influência está também relacionada à própria constituição de Estados soberanos e de como organizá-los, devido às mais variadas tendências políticas (MATTAR; PÉREZ, 2014).

Nesse aspecto, trata-se de um continente em que a migração se apresenta como uma categoria sempre presente, com um deslocamento histórico para países do norte e importa mencionar que estamos considerando como um fenômeno abrangente e por razões diversas e,

---

<sup>19</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

assim, verifica-se que as alterações econômicas e geopolíticas, pelas quais passam esses países ao longo de sua história, são fortemente influenciadas por sociedades capitalistas imperialistas.

Nos primórdios do século XIX, a primeira doutrina da política exterior elaborada pelos Estados Unidos da América (EUA) teve relação direta com a América Latina – a Doutrina de Monroe, de 1823 – a qual deixa claro que o continente americano não deveria aceitar nenhum tipo de interferência europeia, ou seja, “América para os americanos”. O que aparentemente fazia frente à Europa para defender países latino-americanos acabou sendo reinterpretado como um meio pelo qual os Estados Unidos poderiam apoiar as nações latino-americanas com os interesses de fixar sua economia no continente (BORON, 2015).

Assim, o que anteriormente se apresentava como uma preocupação com potências europeias, cujos objetivos imperialistas não conheciam limites geográficos, o novo cenário trata de parâmetros de governos, que visam a colocar em xeque a hegemonia dos EUA na região. Nesse caso, tem-se países como a Rússia e a China, os quais são considerados potências mundiais com alto poder de competitividade com os EUA.

Conhecer a formação histórica de algum lugar ou de alguém é tentar identificar a relação dialética entre as determinações universais e as determinações particulares, singulares ou individuais (CASTLES, 2010) e a imigração não pode ser vista apenas como problema sociológico, mas como um fenômeno que envolve aspectos sociais, políticos, econômicos e, mais recentemente, como problema geopolítico e fronteiriço (RODRIGUES, 2019).

As fronteiras continuam a existir para as “migrações não desejadas” (SAYAD, 1998). Um fator potencializado nas últimas décadas por preocupações geopolíticas ocasionadas, em especial, pelo trágico 11 de setembro nos Estados Unidos da América (BORON, 2015).

Ainda de acordo com Boron (2015), as significativas mudanças mundiais, ocorridas nos últimos vinte anos, repercutem impactos significativos para a América Latina. Até meados de 1991, analistas internacionais caracterizavam um equilíbrio sob duas grandes potências militares (União Soviética e Estados Unidos), denominado de bipolarismo. Posteriormente, ocorreu o destaque da sobreposição dos Estados Unidos em detrimento da União Soviética (unipolarismo) sem nenhum polo de poder que pudesse contestar tal hegemonia.

Dessa relação entre EUA e União Soviética, apresenta-se um desenho com novas disputas contemporâneas na América Latina e sinais de mudança nas relações internacionais,

que avança de forma exponencial, na primeira década do século XXI, com as eleições de governos de esquerda ou de centro-esquerda, os quais, em ambiente doméstico, têm se comprometido, em diferentes graus, com projetos políticos direcionados a enfrentar os impactos recessivos do neoliberalismo e, no aspecto internacional, a aumentar a autonomia da região, buscando reverter sua inserção periférica e subalterna no sistema mundial (SILVA, C.A., 2017).

No caso da Venezuela, no final dos anos 1990, destaca-se o período de atuação em que o governo de Hugo Chávez teve protagonismo e no qual se registraram alterações no rumo das relações internacionais. Chávez foi membro do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 e, após a tentativa de tirar do poder o então presidente Carlos Pérez (1992), ele foi preso, mas tornou-se uma pessoa muito popular no país, motivo que levou o presidente seguinte, Rafael Caldeiro, a lhe conceder anistia. A partir de então, Chávez se lança à candidatura presidencial com a promessa de retomar a democracia no país e realizar justiça social. Venceu as eleições por quatro mandatos seguidos, permanecendo no poder por 14 anos (de 1998 a 2012).

Em seu governo, promoveu ampla distribuição de renda, aumentou o Produto Interno Bruto, diminuiu a pobreza e a mortalidade infantil, entre outros. No entanto, assim como muitos defendiam seu governo, outros atuavam para que Hugo Chávez fosse retirado do poder, com a alegação de que seu regime contribuiu para a corrosão da democracia no país, em especial, quando registrou o aumento no número de juízes no Supremo Tribunal do país que passou de 20 para 32 juízes (PEREIRA, F., 2020).

Ainda de acordo com Fabrícia Pereira (2020), na esteira da ascensão dos partidos de esquerda, os acordos entre o governo da Venezuela com a Rússia e com a China mostram um novo momento histórico na geopolítica venezuelana e passa, portanto, a intensificar um espaço em que a disputa por projetos societários diferenciados se encontra em voga.

Dessa forma, o início da década de 2000 desponta na América Latina como um dos momentos mais movimentados da história e com a expectativa diversa no que se refere a mecanismos de integração, pois ocorre modificação em organizações já existentes e novos organismos entram em cena, alguns deles com características autonomistas, anti-imperialistas ou contra-hegemônicas, como os casos da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), criada em 2004, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos (CELAC), em 2011 (SILVA, C.A., 2017).

A relação da Venezuela com outros países decorre de formas diferenciadas. No caso da Rússia, que passou a intensificar seu comércio, propaganda e venda de treinamentos militares na região, nos anos 2000, o destaque se dá por intermédio da estatal russa de energia Rosneft, que tem grande envolvimento na indústria petrolífera venezuelana, na qual tem investido equipamentos e volume de recursos desde o período de Chávez e, em forma de pagamento dessa dívida, a Venezuela repassa expressiva quantidade de petróleo como pagamento.

No tocante à China, ela passou a ser reconhecida como economia de mercado de forma mais intensa. A partir de 2004, se tornou um observador permanente da Organização dos Estados Americanos e, em 2009, se une ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após dez anos, surgiria o primeiro empréstimo da Venezuela com esse país, ocorrendo o ápice das relações e parcerias entre as duas nações. O engajamento econômico da China na Venezuela sugere um interesse mais ampliado na América Latina, ou seja, é na política externa com os países da região que ela busca reconhecimento. Com a entrada da Venezuela em confronto com embargos e sanções dos EUA e, embora a China tenha acatado tais sanções, ela continua sendo um salva-vidas financeiro à Venezuela e continua avançando contra a hegemonia dos EUA, de forma silenciosa, sem uso de poderio militar, por estimar ser mais vantajoso (ANGELO, 2020).

A Venezuela teve destaque como um país com as maiores reservas de petróleo do mundo, o qual em 1976 nacionalizou a indústria de petróleo e criou a estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). É desse combustível fóssil que deriva a sua principal fonte econômica. No entanto, nos últimos 20 anos a indústria petrolífera vem se deteriorando e os motivos transitam entre a má gestão, a falta de investimentos, a exploração dos lucros, entre outros. Em 2019, a Rosneft se apropriou de mais de 60% dos carregamentos de petróleo venezuelano, os quais foram vendidos a compradores asiáticos (REALUYO, 2020).

Ainda de acordo com a mesma autora, para entender sobre intencionalidades da Rússia na região, importa observar seus posicionamentos em meios de comunicação. Esse país, por vezes, traz críticas à Colômbia por esta se alinhar aos Estados Unidos contra a Venezuela, e, por outras, chama diálogo mais ampliado com a Bolívia e tece comentários animadores ao Brasil por integrar a iniciativa global dos BRICS (agrupamento formado por cinco grandes países emergentes – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Os BRICS ganharam relevância como agente transformador da ordem mundial. Proveniente após o final da Guerra Fria, surge como possível ator reformador do sistema

internacional, tendo como ponto de partida a crise financeira de 2008, em que o modelo político e econômico liberal dos Estados Unidos, considerado o epicentro, é posto em xeque (JARDIM; PAGOT, 2014). Diante desse contexto, os EUA percebem que a América Latina começa a criar um novo rumo com relações internacionais e interfere nas democracias da região, inclusive do Brasil. De acordo com Fabrícia Pereira (2020),

Mesmo diante da prevalência da supremacia dos Estados Unidos, os países de capitalismo avançado dispõem de recursos humanos e materiais para fazer frente aos ditames americanos, o que não é possível para os países da América Latina, pois o processo de “avanço” político e econômico na região reflete a posição de subordinação total aos interesses dos Estados Unidos, que exercem influência e controle nas mais diversas áreas da vida social. Ocorre, assim, uma ação que visa incorporar as nações latino-americanas ao ambiente sociocultural e econômico dos Estados Unidos. (PEREIRA, F., 2020, p. 91)

Conforme mencionado anteriormente, os diversos Estados da região apresentam similaridades, mas são também diferenciados entre si no que se refere ao relacionamento com os EUA. Os países se alimentam de expectativas diferenciadas em relação a mais ou menos integração regional e formulam estratégias distintas com vistas a sua inserção nos processos integradores em curso. Uma consequência desse fator está no agrupamento dos países em diferentes blocos ideológicos e na pluralidade de iniciativas de integração, como no caso da ALBA, UNASUL e CELAC, de um lado, e da Aliança do Pacífico, da TPP e do TLCAN, de outro (SILVA, C.A., 2020).

Há reconfigurações econômicas e políticas que se apresentam, também, em termos globais. Empresas transnacionais passam a deslocar suas operações para países que disponibilizam mão de obra com custo menor (SINGER, 2009). Como observou Sassen (2016), diante de um mundo cada vez mais desigual, as dinâmicas globais provocam “pobreza extrema, deslocamento em massa, desastres ambientais e conflitos armados que criaram níveis de expulsão social nunca vistos antes” (p. 74). Dessa forma, intensificam-se os fluxos de migrantes mais vulneráveis, que se agrava quando se depara com o Estado que retrai em políticas públicas e, com a economia global não apresentando condições de absorção desse volume de pessoas em deslocamento, eles acabam por assumir um papel excedente nos países de recepção.

Diante de instabilidades econômicas agregadas de incertezas políticas em toda a região latino-americana, ocorre a crise venezuelana. Autores defendem que tal crise revela uma “incapacidade” em toda a América do Sul para enfrentá-la. Em 2003, o Brasil liderou o chamado “Amigos da Venezuela”, em que havia na comunidade internacional a capacidade de diálogo de mediação entre o governo daquele país e os opositores, fator que não está presente

na atualidade. O papel de liderança regional torna-se esvaziado e um vácuo se estabelece nesse processo, pois nenhum dos membros se apresenta com a capacidade suficiente para assumir essa liderança (STUENKEL, 2017). Vislumbra-se que, aliada à incapacidade de assumir a liderança ou de enfrentar essa crise, há também uma falta de motivação ou interesse por parte desses países, em vista da manutenção de um modelo que possa lhe trazer vantagens capitalistas e em relação às alterações no modelo político que se apresenta.

Ainda de acordo com Stuenkel (2017), agregado ao exposto, dentre os atores que de uma forma ou de outra exercem influência sobre a Venezuela – Estados Unidos, China, Rússia –, os EUA têm demonstrado de forma mais explícita ser contrário ao regime adotado por aquele país, quando passa a adotar sanções mais individuais e específicas, dificultando ações financeiras que possuem a participação comum.

Uma estratégia duramente utilizada pelos Estados Unidos se relaciona às sanções como um componente de guerra econômica, surtindo efeitos ampliados e mediados por uma guerra psicológica. Um exemplo ocorreu em 2019, quando voltou a estatal petroleira – PDVSA, bloqueando todas as propriedades e os interesses da empresa sob jurisdição dos EUA, além de proibir os americanos de realizar transações econômicas com a Venezuela. O objetivo da sanção foi desestabilizar, deslegitimar o governo venezuelano e isolá-lo em termos diplomáticos e econômicos e ocasionar uma ruptura do atual regime. Apesar de o discurso oficial dos EUA, em relação à América Latina, se pautar na defesa de que se trata de uma região que se encontra em 5º lugar na escala de suas prioridades, com baixo interesse e relevância, ele não se permite perder o espaço econômico e político (BORON, 2015).

Sabe-se, também, que a América Latina tem enormes depósitos de água, com cerca de 30% a 35% da água doce do planeta, produz lítio, petróleo, entre outros recursos naturais, ou seja, a América Latina é mais rica em recursos naturais e considerada a região mais pacífica do planeta, porém se encontra ao lado do mesmo hemisfério do maior consumidor desses mesmos recursos e recebeu, em vinte anos, a expansão de 46 bases militares (BORON, 2015).

A Venezuela se encontra diante de uma crise de aspecto complexo, não apenas do ponto de vista econômico, mas social e humanitário. A situação revela, ainda, a existência de atores com interesses divergentes no âmbito doméstico e internacional. A disputa em terreno local entre o governo chavista e a oposição divide espaço com os pleitos entre potências mundiais, cujo interesse se encontra em arena geopolítica latino-americano e global. Dessa forma, Estados

Unidos, Rússia e China têm-se utilizado da Venezuela, de uma forma ou de outra, como plataforma de projeção para registrar a influência na região e obter ganhos políticos em outros espaços globais.

O governo de Nicolás Maduro entrou como sucessor ao de Hugo Chávez a partir de 2013 e, diferente de Chávez, seu governo passou a ser marcado por intensos conflitos, tanto internos quanto com demais países. Em seu regime de governo, ele passa a ter como principal pilar de apoio a base militar, concentrada basicamente na Força Armada Nacional Bolivariana (FANB) que, por sua vez, é beneficiada pelo regime político estabelecido no país. Uma das estratégias utilizadas por esse governo para manter os militares leais ao seu regime foi a elevação de muitos deles a postos governamentais importantes e grande parte das responsabilidades, na Venezuela, estão sob o comando da FANB. Além da segurança e defesa, encontram-se diretamente envolvidos com a produção e comercialização do petróleo, de alimentos, de habitação, de veículos, com o monopólio sobre produção e distribuição do armamento, entre outros (DEVIS-AMAYA, 2020).

Ainda de acordo com o autor Devis-Amaya (2020), mesmo a Venezuela não possuindo dados estatísticos públicos sobre migração, essas informações acabam sendo divulgadas por outras fontes de pesquisa e pelos organismos internacionais. Os pesquisadores apresentam alguns fatores relacionados ao êxodo dos venezuelanos de seu país e que beneficiam indiretamente o regime de Maduro, dentre os quais o fato de os venezuelanos que deixam o país serem geralmente da oposição ao governo; a redução do número de crianças e jovens que necessitam da política educacional (o Instituto Nacional de Estatística da Venezuela indica que, entre 2015 e 2018, mais de 1.270 escolas fecharam e mais de 683 mil alunos deixaram de frequentar a escola); a queda no atendimento de outros serviços além da educação, como, por exemplo, o serviço de saúde; o benefício financeiro gerado no país com a remessa enviada pelos refugiados e migrantes às suas famílias que permanecem na Venezuela, contribuindo, assim, com o movimento da economia e a geração de empregos (DEVIS-AMAYA, 2020).

Tais fatores não necessariamente são indicadores que possam beneficiar o governo local, pois pode significar que há ausência na oferta dos serviços, e não a redução em sua procura/atendimento e, mesmo que o governo local possa se fortalecer com esses fatores, o país venezuelano e sua população sofre com as significativas perdas de direitos e acesso a serviços, preço pago para a manutenção de estratégias imperialistas, cuja predominância do capital financeiro impõe sua dominação.



De acordo com estudos do Instituto de Pesquisa Aplicada (2021), em 2016, quando se registra o declínio da presença da atuação do Brasil na região, o indicador social sobre Condições de Vida na Venezuela apontou que o percentual de famílias venezuelanas em situação de pobreza saltou de 23,1%, em 2015, para 30,26%, em 2016, atingindo 81,8% dos lares, pois a pobreza extrema passou de 49,9% para 51,51%.

Nove em dez famílias afirmaram que sua renda é insuficiente para comprar alimentos e 9,6 milhões de cidadãos do país comem duas ou menos vezes por dia. Além disso, muitos venezuelanos que cruzam a fronteira brasileira encontravam-se em situação de insegurança alimentar e nutricional: 72,7% da população do país perdeu, em média, 8,7 quilos no ano de 2015, e 15% das crianças estavam abaixo da faixa de peso ideal – em 2009 esse número era de 3% (FREITEZ, 2016).

A Alta Comissão das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) considera que existem motivos razoáveis para acreditar que violações graves dos direitos econômicos e sociais, incluindo os direitos à alimentação e à saúde, foram cometidas na Venezuela. Assim, com o empobrecimento da população venezuelana e a degradação das condições de saúde coletiva naquele país, muitos atravessam a fronteira para buscar a rede pública de saúde brasileira. Conforme aponta relatório da ACNUDH<sup>20</sup>,

As violações do direito à saúde são o resultado do fracasso do governo em cumprir as suas obrigações fundamentais, que são inalienáveis, mesmo por razões econômicas. As violações das obrigações fundamentais estavam ligadas a uma falta generalizada de disponibilidade e acesso a medicamentos e tratamentos essenciais, deterioração das condições em hospitais, clínicas e maternidades, falta de fatores determinantes subjacentes à saúde, incluindo água e nutrição adequadas, deterioração da imunização e saúde preventiva e restrições ao acesso à saúde sexual e reprodutiva. Há também violações do direito à saúde por parte da incapacidade do governo de publicar dados de saúde pública, que são essenciais para a concepção e implementação de uma resposta adequada à atual crise de saúde do país. (ACNUDH, 2018, p. 98, tradução nossa)

A baixa ou inexistente oferta de serviços de saúde e o desabastecimento de alimentos e de produtos básicos para a subsistência da população fizeram com que imigrantes e refugiados deixassem seu país, conforme a análise da tendência nas condições de saúde dos venezuelanos no período de 2014-2016 (GONZÁLEZ; OSÓRIO, 2017), o que contribui para a compreensão

---

<sup>20</sup> Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313038>>. Acesso em: 10 de out. 2021.

dos impactos na saúde da população venezuelana, causados pela recessão econômica e alta inflação naquele país, trazendo graves consequências para a vida da população.

Uma série de notícias e reportagens sobre a temática se tornaram constantes na região, conforme observamos a seguir em notícia veiculada no jornal local. Conforme aponta Goussinsky (2018), em informações divulgadas no jornal Record R7<sup>21</sup>:

Após um período de muitos investimentos no social, a Venezuela começou a entrar em uma derrocada há cinco anos, quando morria o ex-presidente Hugo Chávez. Tudo começou com a queda do preço do barril do petróleo, principal produto de exportação do país. O sucessor de Chávez, Nicolás Maduro, mesmo eleito presidente de forma apertada, governa o tempo inteiro em meio a essa crise gigantesca, que envolve instabilidade política, econômica, miséria, escassez, inflação, acusações de arbitrariedades e violência. Desde 2016 a oposição tenta tirá-lo do poder. Neste momento, a presença de voluntários, em emergências, como campanhas de vacinação, tem possibilitado pelo menos uma mínima diminuição do drama de muitas famílias no país. (GOUSSINSKI, 2018)

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021) sobre o fluxo migratório venezuelano indicam que, para esse fenômeno, concorreram as influências de dois marcos importantes: pré e pós-decisão de fechamento da fronteira terrestre da Venezuela pelo governo venezuelano em 2016 e 2017. Apesar de a Venezuela, após decretar estado de exceção, ter fechado sua fronteira por quase dois anos com a Colômbia (2015-2017), com a fronteira do Brasil o fechamento ocorreu pela primeira vez em dezembro de 2016.

O recorrente argumento para tal fato foi ancorado na necessidade de combater as máfias do contrabando e o monopólio de bolívares por cambistas. Aquela decisão foi revertida, na fronteira com o Brasil, em janeiro de 2017, que foi fechada novamente pela Venezuela em fevereiro de 2019, em razão da tentativa de transporte, pela fronteira em Pacaraima/RR, de ajuda humanitária vinda dos Estados Unidos, considerado de oposição venezuelana. A sua reabertura só veio a ocorrer em maio do mesmo ano.

Dessa forma, o crescente número de venezuelanos que ingressam no Brasil pela fronteira com a Venezuela – entre os municípios de Pacaraima/RR e Santa Elena de Uairén – se concentra em espaços e vias públicas brasileiras na expectativa de atendimento nas diferentes políticas públicas locais, fator que passa a desafiar governos em diversas instâncias,

---

<sup>21</sup> Disponível em <<https://noticias.r7.com/internacional/entenda-a-real-dimensao-da-crise-da-venezuela-do-petroleo-a-fome-18052018>>. Acesso em: 08 de nov. 2019.

confrontando-se com marcos normativos existentes e com o escalonado desinvestimento de recursos públicos em políticas sociais brasileiras.

## **2. POLÍTICAS SOCIAIS E MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL**

Neste capítulo será realizada uma abordagem sobre os marcos normativos relacionados às políticas de migrações internacionais no Brasil por meio de uma trajetória histórica, com a sinalização das alterações que ocorreram na assistência ao migrante. Em seguida, serão apresentados elementos que permitem reflexões sobre as políticas sociais no Brasil, assim como sobre a construção de uma gestão governamental de serviços para o atendimento emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos.

### **2.1 Políticas de migração internacional no Brasil – o marco normativo**

Desde o período colonial que se observam normativos que versam sobre a imigração no Brasil, os quais estiveram, de certa forma, atrelados aos planos de desenvolvimento do próprio Estado brasileiro. Assim, o fenômeno da migração esteve vinculado com as medidas que visavam à construção de uma nação e disso resultaram, ao longo do tempo, inúmeros debates e conflitos, além do fomento a diferentes expectativas e funções a imigrantes. Na fase colonial, a terminologia legalmente utilizada para o imigrante no Brasil era por meio da palavra “colono”, em especial entre 1818-1830, termo esse encontrado nos decretos que tratavam sobre a condição de estrangeiro (SEYFERTH, 2008).

O decreto de D. João VI, de 06/05/1818, esclarece a determinação de “promover e dilatar a civilização do vasto reino do Brasil”, trazendo novos habitantes “afeitos aos diversos gêneros de trabalhos com que a agricultura e a indústria costumam remunerar os Estados que os agasalham”. No Tratado de Colonização, de 11/05/1818, fica claro o interesse na localização de famílias num núcleo colonial cuja base devia ser a pequena propriedade por concessão do rei. (SEYFERTH, 2008, p. 4)

A autora aborda a progressiva mudança de significados da categoria migrante e suas consequências no aspecto político ao longo da história da imigração em nosso país, bem como os enredos que compõem as identidades dos migrantes, mostrando a diversidade migratória no heterogêneo cenário da imigração brasileira (SEYFERTH, 2008). Todavia, a categoria imigrante aparece no momento da consolidação do Estado brasileiro em 1840.

O evento histórico aceito como marco inicial da imigração é a fundação da colônia de Nova Friburgo (RJ), em 1819. Apesar de a referência ser a “colono”, e não a imigrante, o colono tinha nacionalidade suíça e religião católica romana e, salvo exceções de nacionalidade, essa foi a característica delineada ao imigrante ao longo do século XIX (SEYFERTH, 2008).

A partir de 1830, quando a naturalização foi regulamentada, surge a categoria estrangeiro e passa-se a dimensionar aqueles que são desejáveis e os indesejáveis (em especial os rebeldes que reclamavam das condições de assentamento). A maioria dos estrangeiros localizados em colônias até 1875 eram de origem alemã, os quais foram numericamente superados por italianos e poloneses nos anos seguintes. Foi por intermédio de decreto durante o período da República que se tornou possível a naturalização para a maioria dos colonos, de forma compulsória.

A religião predominante na época era o catolicismo. Aqueles que não congregavam nessa religião necessitavam solicitar autorização para realizar cultos e não poderiam construir templos, fator que gerou indignação posteriormente e contribuiu para que o imigrante recebesse novos adjetivos, como problemático, desqualificado ou indesejado e, por consequência, alterações normativas ocorreram em que a preferência pelo perfil de migrante passa a ser de colonos acompanhados de suas famílias.

Na metade do século XIX, entra em debate a assimilação dos estrangeiros e a raça. Entram em cena restrições profissionais, morais, etárias e de saúde aos europeus e, aos chineses e africanos, a desigualdade racial e inferioridade cultural. Desse modo, a autora analisa como o princípio de nacionalidade teve embasamento na lógica estado-povo-nação e o nacionalismo esteve vinculado à identidade cultural, língua, raça, etnia, ou seja, uma identidade nacional (SEYFERTH, 2008).

Nesse sentido, a formação da nação brasileira teria sido alinhada aos seguintes fatores. O primeiro deles consiste na formulação da categoria povo através de uma estreita relação com a eugenia de conteúdo racial, que foi mais comum após a Primeira Guerra Mundial. O segundo fator relaciona-se com as categorias minoritárias, apátridas e refugiados, uma vez que nenhum deles se encaixava em perfil para a formação do Estado-Nação, pois, teoricamente, eram indivíduos sem Estado. E, por fim, através da utilização da categoria “raça”, os normativos da época referenciavam a cor da pele à civilidade e à segurança.

A partir desse momento, vem à tona, na discussão das políticas migratórias, a diversificação cultural ou *meltingpot* e, assim, a ideia das raças influenciou o pensamento social brasileiro, guiando parte dos cientistas para o estudo da raça humana (ciência das raças), classificada em “tipos” no eugenismo e darwinismo social: a diversidade humana era produzida pela desigualdade das raças, em que no topo da hierarquia se localizava o branco civilizado e na base, os negros “bárbaros” (SEYFERTH, 2008). A discussão do branqueamento seguiu na discussão da política migratória até meados do século XX. O problema da assimilação passa a ter duplo sentido – biológico (caldeamento racial) e sociológico (integração à sociedade nacional) – e torna-se indicador de brasilidade.

No tocante ao debate político, de um lado estavam políticos, com a defesa voltada para a modernização da agricultura e finalização do regime escravista, cujo perfil predominante era o dos alemães; de outro lado, nacionalistas queriam imigrantes de origem latina, católica e falantes de língua portuguesa, alegando que havia perigo na concentração de estrangeiros não assimilados, culturalmente distintos e não católicos no Sul do país. Tais nacionalistas defendiam que o Brasil deveria ter imigrantes de origem latina, pois o Brasil fazia parte da civilização ocidental com formação latina, católica e de língua portuguesa.

A cultura do café, em constante progresso naquela época, aliada à abolição da escravatura, resultaria num movimento migratório muito intenso que, a par das excelentes condições naturais do país, levou a um crescimento demográfico exponencial. Também o “ciclo da borracha”, em meados do século XX, e depois o do cacau atraíram inúmeros europeus para as regiões do Brasil, em especial para a Amazônia.

Nessa perspectiva econômica e migratória para o Brasil, encontram-se destaques na literatura sobre o período da transição escravocrata em nosso país, cujo objetivo estava sob a égide do incentivo ao desenvolvimento da economia em solo brasileiro, no qual o Brasil, desde 1870, recebia contingentes de imigrantes de diversas nacionalidades, como Portugal, Itália, Japão, Alemanha e Espanha. Esses passam a ocupar territórios não colonizados no Brasil e, desse modo, identifica-se uma migração estimulada em contexto de proibição do tráfico negreiro, abolição da escravatura e fomento da mão de obra que substituísse o escravo (PAIVA; LEITE, 2014). No decorrer dos anos, alterações nos normativos recebem destaque, como consta no quadro cronológico abaixo:

Quadro 4 - Cronologia das normativas sobre migração internacional no Brasil

TIPO	DESCRIÇÃO	DATA
<b>Decreto nº 58ª</b>	Concedeu naturalização geral e de forma compulsória.	14/12/1889
<b>Decisão nº 38</b>	Permitiu alistamento eleitoral de estrangeiros naturalizados e alfabetizados.	14/03/1890
<b>Decreto nº 528</b>	Tornou livre a entrada de indivíduos válidos e aptos e não sujeitos à ação criminal em seu país, excetuando os nativos da Ásia e da África, os mendigos e os indigentes.	28/06/1890
<b>Lei nº 97</b>	Permitiu a livre entrada de imigrantes japoneses e chineses, cuja entrada iniciou em 1908.	15/10/1892
<b>Decreto nº 6.455</b>	Ambos relativos à regulamentação do Serviço de Povoamento do Solo Nacional (“serão acolhidos como imigrantes os estrangeiros menores de 60 anos que não sofrem de doenças contagiosas, não exercem profissão ilícita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundo, dementes, ou inválidos, chegarem aos portos nacionais com passagem de terceira classe”).	19/04/1907
<b>Decreto nº 9.081</b>		03/11/1911
<b>Decreto nº 4.247</b>	Regulou a entrada de estrangeiros no território nacional.	1921
<b>Decreto nº 16.761</b>	Estabeleceu que a entrada somente será permitida ao imigrante que apresentar à autoridade competente os documentos devidamente autenticados que provam sua boa conduta, bem como a respectiva carteira de identidade com fotografia, indicação da idade, nacionalidade, estado civil, impressão digital e características pessoais.	31/12/1924
<b>Decreto nº 14.258</b>	A categoria imigrante é atribuída apenas a agricultores, artífices e técnicos destinados ao núcleo colonial. Instituiu a “carta de chamada” documento que facilitava entrada de migrantes que possuíam parentes já estabelecidos no Brasil.	1934

<b>A política migratória no Estado Novo</b>	As cartas de chamada foram revogadas; incluído o sistema de cotas na Constituição (preservar o país de uma imigração desordenada e prejudicial à formação étnica, cultural e social) com 2% sobre o volume de entrada de cada nacionalidade (favoreceu latinos, pois a maior parte do fluxo migratório nesse período veio da Itália, Portugal e Espanha).	1884 e 1934
<b>Decreto-lei nº 406</b>	Cria o Conselho de Imigração e Colonização – órgão regulador para garantir ao país a migração dirigida; sanciona o manual do estrangeiro; substitui o termo imigrante por “permanente” e deveria ser preferencialmente agricultor, que passa a ser 80% da cota.	04/05/1938
<b>Lei nº 6.815</b>	Só poderiam obter visto de permanência apresentando o passaporte e a prova oficial de poder retornar ao país de procedência ou ingressar em outro, salvo impedimento avaliado pelo MRE; refugiado está ausente.	1980
<b>Lei nº 6.964</b>		1991
<b>Lei nº 6.474</b>	Regramento sobre os refugiados, que remete a direitos e deveres estabelecidos por convenção internacional e assinado pelo governo brasileiro. Assegura refúgio aos indivíduos perseguidos por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e que se encontram fora de seu país de nacionalidade ou não podem ou não querem ficar sob a proteção de tal país.	22/07/1997
<b>Lei nº 13.445</b>	Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante (Aspectos de valorização e respeito dos direitos humanos).	24/05/2017

Fonte: Elaboração própria com base em Seyferth (2008).

Por meio desse conjunto de normativas, é possível identificar como o Estado brasileiro tem tratado a questão migratória ao longo de sua história, demonstrando as adaptações realizadas para a adequação aos interesses e aos posicionamentos políticos do país. No âmbito da Assistência Emergencial ao Imigrante, as inferências pelo Estado ao fluxo migratório venezuelano têm associação com a presença de um conjunto de medidas e normas disciplinares emitidas entre 2018 e 2020, as quais recebem destaque, como consta no quadro cronológico a seguir:

Quadro 5 - Normativo sobre Assistência Emergencial, Brasil (2018 a 2020)

TIPO	DESCRIÇÃO	DATA
Medida Provisória nº 820	Estabelece medidas de assistência emergencial aos imigrantes; reconhece a crise humanitária emergencial; cria Comitê Federal de Assistência Emergencial.	15/02/2018
Decreto nº 9.285	Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o estado de Roraima.	15/02/2018
Decreto nº 9.286	Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial.	15/02/2018
Resolução nº 01	Indica o Coordenador Operacional que atuará no estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.	21/02/2018
Resolução nº 02	Institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no estado de Roraima.	26/03/2018
Portaria Interministerial nº 09	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 de atender a interesses da política migratória nacional.	14/03/2018
Medida Provisória nº 823	Abre crédito extraordinário de R\$ 190 milhões para o Ministério da Defesa.	09/03/2018
Resolução nº 03	Institui o Subcomitê Federal para recepção, identificação e triagem dos imigrantes.	02/05/2018
Resolução nº 04	Institui o Subcomitê Federal para ações de saúde aos imigrantes.	02/05/2018
Lei nº 13.684	Estabelece medida de assistência humanitária aos imigrantes.	21/06/2018
Portaria nº 9 – MJ/MRE/MSP/MT	Sobre o registro migratório para imigrantes, viabilizando o pedido de residência por dois anos, que poderá tornar-se indefinida, mediante apresentação de documentação semelhante àquela exigida para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL aos nacionais venezuelanos.	14/03/18
Portaria nº 15 - MJ/MRE/MSP/MT	Torna o processo mais simples e ágil ao dispensar para os imigrantes em situação de vulnerabilidade a apresentação de documento em que conste filiação, bastando a autodeclaração.	28/08/2018



TIPO	DESCRIÇÃO	DATA
Resolução nº 05	Inclui o Ministério da Defesa e o Ministério da Segurança Pública no Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes.	05/10/2018
Medida Provisória nº 857	Abre crédito extraordinário de R\$ 75,2 milhões para o Ministério da Defesa.	20/11/2018
Resolução nº 06	Institui o Subcomitê Federal para Acolhimento de Imigrantes Venezuelanos em situação de vulnerabilidade.	28/12/2018
Resolução nº 07	Autoriza mudanças na composição e coordenação dos subcomitês por ato do Presidente do Comitê Federal.	28/12/2018
Medida Provisória nº 880	Abre crédito extraordinário de R\$ 223,8 milhões para o Ministério da Defesa.	30/04/2019
Decreto nº 9.970	Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial e respectivos Subcomitês:  Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes;  Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade;  Subcomitê Federal para Interiorização; e  Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.	14/08/2019
Resolução nº 08	Indica o Coordenador Operacional no município de Manaus; amplia a FTLOG.	12/ 08/2019
Resolução nº 09	Dispõe sobre os objetivos específicos e o funcionamento dos Subcomitês federais.	01/11/2019
Resolução nº 10	Institui o Sistema Acolhedor como cadastro oficial da Operação Acolhida e base de dados oficial para a interiorização nas modalidades trabalho, reunificação familiar e reunião social.	01/11/ 2019
Resolução nº 11	Substitui o Coordenador Operacional no território (Pacaraima, Boa Vista e Manaus).	01/11/2019
Medida Provisória nº 912	Abre crédito extraordinário de R\$ 31,8 milhões para o Ministério da Defesa.	19/12/ 2019
Resolução nº 12	Dispõe sobre a Secretaria-Executiva e as Assessorias de Comunicação e da Gestão da Informação do Comitê Federal de Assistência Emergencial.	12/08/2020

Fonte: Elaboração própria.

Esses instrumentos sinalizam como o Estado vem se manifestando diante das expressões da questão social e estabelecendo algumas concessões normativas, a fim de facilitar o processo de regularização, proteção e garantia de direitos básicos aos migrantes e refugiados, configurando, portanto, um atendimento também de demandas advindas das organizações da sociedade civil.

Em abril de 2019, o Decreto nº 9.759, conhecido como “revogaço”, extinguiu vários colegiados e estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para os colegiados da administração pública federal e para o Comitê Federal de Assistência Emergencial. A partir de agosto de 2019, é então publicado o Decreto nº 9.970, que regula a Lei nº 13.684/2018, reformulando a composição, as competências e o funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial, incorporando os Subcomitês Federais, anteriormente previstos por resoluções – Subcomitê Federal de Recepção, Identificação e Triagem; Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes; Subcomitê Federal para Interiorização e o Subcomitê Federal para Ações em Saúde aos Imigrantes, cujos objetivos e competências são tratados pela Resolução nº 09, de novembro do mesmo ano.

Nessa linha, o governo federal ancora-se na perspectiva de governança do fluxo migratório e pauta-se na narrativa de garantir e proteger direitos humanos. Tal argumento busca defender a tendência de convergência entre o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e, ainda, o direito internacional dos refugiados, expresso no nível hermenêutico, normativo e operacional (SOUZA, 1997).

Ao tratarmos de direitos humanos, não podemos nos furtar ao fato de que o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e é parte na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e, no seu Protocolo de 1967, promulgou, em julho de 1997, a Lei de Refúgio nº 9.474/97, contemplando os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema, estabelecendo o procedimento para a determinação, suspensão ou perda da condição de refugiado, os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e dos refugiados e, assim, os serviços prestados nesse âmbito têm papel importante para a manutenção das migrações. Para Barreto (2010),

o tema do refúgio é tão antigo quanto a humanidade. Por razões políticas, religiosas, sociais, culturais ou de gênero, milhões de pessoas já tiveram que deixar seus países e buscar proteção internacional em outros. A pesquisa histórica identifica que regras bem definidas para refúgio já existiam na Grécia antiga, em Roma, Egito e Mesopotâmia. Naquela época, o refúgio era marcado pelo caráter religioso, em geral concedido nos templos e por motivo de perseguição religiosa. (BARRETO, 2010, p. 12)

Entretanto, a temática sobre refugiados, já tratada em conferência na França em 1938, somente aparece em legislação específica brasileira quase 60 anos depois. Como apontado, a imigração esteve relacionada fortemente com a “segurança nacional”. Desse modo, no espaço da defesa dos direitos ao migrante, em face da formação histórica brasileira que recebe

significativa influência migratória, registram-se contradições quando se identifica a presença, ainda nos dias atuais, de elementos como a manutenção das relações de poder apoiadas em relações de dependência pessoal e na ideologia de favor e caridade. São heranças que emergem e se fortalecem de forma crescente por meio do cultivo dos interesses privados e se tornam impeditivos da constituição de uma cidadania sólida, universal e de desenvolvimento de políticas sociais efetivamente capazes de ofertar condições de exercício dos direitos, assunto que pode ser encontrado na literatura analisada pelo sociólogo Florestan Fernandes.

Desde os primórdios da colonização brasileira até os dias atuais, são diferentes as motivações para a entrada de imigrantes e refugiados em nosso território e, também, a variação de seu número e o papel desempenhado pelo poder público nos distintos momentos. Sendo assim, quando falamos em perspectiva global das migrações e dos deslocamentos, encontramos defesas da existência de uma relação intrínseca entre a constituição de um regime global de controle das migrações internacionais e o capitalismo neoliberal (FELDMAN-BIANCO, 2018).

Um dos fluxos migratórios mais recentes para o Brasil foi o dos haitianos, os quais começaram a deixar o seu país em maior número a partir de 2010, após o terremoto que devastou a capital Porto Príncipe. As motivações pela escolha do Brasil como destino para reconstruírem suas vidas são mencionadas pela literatura como variadas, a exemplo da simpatia pelo povo brasileiro em função da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH e da oportunidade de empregos, considerando que estávamos em evidência pela proximidade da Copa do Mundo de 2014, das Olimpíadas de 2016 e demais conveniências de desenvolvimento, levando em conta ainda que empresas também se instalaram no país naquele período (ALESSI, 2013). Nesse aspecto, as migrações que vêm ocorrendo entre os próprios países do sul global nos sinalizam os possíveis reflexos de controles mais globais no fenômeno migratório.

Naquele momento, foi criada a Resolução nº 97/2012 do Conselho Nacional de Migração, com a recomendação de conceder residências por razões humanitárias aos haitianos. No entanto, a experiência vivenciada internamente no país, em especial na inserção desse migrante na sociedade brasileira, não foi tida como exitosa. Tal fator impulsiona mudança no discurso de entidades governamentais e não governamentais com o advento do fluxo migratório venezuelano e, dessa forma, não isento de pressões, os alinhamentos quanto à execução de ações têm sido mais próximos com a Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados, em

observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e demais atores atuantes nesse campo.

Dito isso, importa retroceder um pouco na história, na qual o Brasil tem procurado se colocar, reiteradas vezes, como importante *global player* (FELDMAN-BIANCO, 2018), o que ocorreu ainda no governo Lula (2003-2010) com a aparente conexão com os fortes investimentos, que protagonizou ações que interligam ações humanitárias e securitização, a exemplo do protagonismo na América do Sul na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH (2004-2017) citado anteriormente; na criação da União dos Países Sul-Americanos – UNASUL, em 2008; na adesão à Convenção Internacional para a supressão do financiamento de terrorismo (Decreto nº 5.640/2005) e no Protocolo de Palermo (Decreto nº 5.017, de 2004) que, por consequência, levou à aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dois Planos Nacionais<sup>22</sup>.

Apesar de ter sido signatário anteriormente, o Estado brasileiro anuncia retirada do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, cujo argumento foi de implicações em perda da cidadania. Nesse conjunto de elementos, encontra-se a Operação Acolhida, que permite ao Brasil ocupar um espaço de destaque do chamado *global player*. Nesse campo, a partir do segundo semestre de 2021, o Brasil é o principal candidato para conduzir a Rodada Técnica Internacional sobre Mobilidade Humana de Venezuelanos na Região e a coordenação da Presidência *Pro Tempore* do Processo de Quito<sup>23</sup>.

Outro destaque está com a promulgação da Lei da Migração (Lei nº 13.345/2017), em que o Brasil chamou para si a responsabilidade de repensar o aparato do Estado. Ainda que pese a importância da sociedade civil com a assistência ao migrante, a responsabilidade primária deve ser do Estado. A Lei da Migração é considerada um marco na regulação ao processo migratório no país, importante tema que favorece a implementação de ações planejadas entre os diferentes níveis de governo, quanto a construção e aprimoramento das políticas sociais, bem como a organização do território, em especial, das áreas de fronteira.

---

<sup>22</sup> Disponível em <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp/anexos/proj-pedag-enafron.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2021.

<sup>23</sup> Disponível em <[ACNUR e OIM apoiam compromisso de países para continuar apoiando refugiados e migrantes da Venezuela | As Nações Unidas no Brasil](#)>. Acesso em: 05 maio 2021.

Feldman-Bianco (2018) chama a atenção para alguns retrocessos que pautaram o processo de regulamentação e traz aspectos de agendas aparentemente superadas, como o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (2016); a Operação Hashtag, com acionamento da lei antiterrorista, sancionada por Dilma Rousseff, e, mais recentemente, em 2018, os Decretos estabelecidos no governo Temer referentes aos venezuelanos em Roraima, apesar da ênfase no aspecto humanitário, fortaleceram o militarismo na região de fronteira (FELDMAN-BIANCO, 2018). Nesse debate em torno de avanços e retrocessos, garantia de direitos ou manutenção da segurança nacional, a chegada dos imigrantes e refugiados venezuelanos se dá, também, em contexto de retirada dos investimentos em políticas sociais, a qual se agrava com a intensificação de políticas neoliberais.

## **2.2. Sobre as políticas sociais em contexto de fluxo migratório**

Parte-se da perspectiva de compreensão da totalidade da realidade, segundo a qual produção e reprodução, trabalho e política social são indissociáveis e se determinam mutuamente. Sobre o surgimento das políticas sociais, não se tem consenso de sua precisão e é na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a revolução industrial, lutas de classe e desenvolvimento da intervenção estatal que elas são gestadas (BEHRING, 2010).

A política social é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção (VIEIRA, 2007) e contribuem para evidenciar a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo em determinado país, conforme a realidade se apresenta. Sendo assim, faz-se necessário resgatar a compreensão sobre Estado e política social na história da evolução do capitalismo, pois as políticas sociais estão associadas à constituição da sociedade burguesa (BEHRING, 2006).

A política social e os direitos sociais aparecem como resultado da contradição existente em cada período histórico e participam da reprodução ampliada do capital. Embora existam as contradições pertinentes à origem e à constituição das políticas sociais, os direitos sociais que são materializados via programas, projetos, serviços são mediações importantes à vida dos trabalhadores. As políticas sociais são produto histórico-social da luta de classes e, como tal, reconfiguram-se acompanhando os movimentos do capital e seus impactos sobre o Estado.

Ao falarmos em política social, partimos da interpretação de que se trata de um conjunto de medidas adotadas pelo Estado capitalista frente às expressões da questão social, como uma

estratégia mediadora de conflitos de classes. Trata-se de um campo permeado de contradições, ao mesmo tempo em que proporciona a legitimação da ordem posta e também estende direitos sociais. Dessa forma, ela garante sua finalidade em assegurar condições para a produção e reprodução do capital e da força de trabalho, a partir da garantia do bem-estar dos membros da sociedade (BEHRING, 2009).

Para as autoras Behring e Boschetti (2010), o final do século XIX é o marco em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade e, assim, portanto, a política social não se trata de uma dádiva da burguesia e muito menos de humanização do capitalismo, mas sim compõe as exigências do capital.

Nessa linha, pensar as condições das políticas sociais no Brasil com a inflexão de um fluxo migratório, sugere-se que a migração venezuelana não encontra um ambiente saudável quando aporta no contexto de um capitalismo maduro, atual e decadente (BEHRING, 2020), o qual já se arrola por tempos e tem refletido baixas taxas de crescimento econômico e, com isso, o sentido da existência das políticas sociais tende a atender outros interesses em detrimento daqueles que envolvem a grande maioria da população.

Para Coutinho (2012), foi a partir de 1970 que os impactos econômicos causados pelos gastos em avanço tecnológico, no período industrial, começaram a surgir. Esses gastos expõem o limite de recursos como um problema para as economias, dando início, então, a diversas mudanças no campo da proteção social e nas reformas do Estado, as quais seriam aprofundadas nos anos subsequentes. Entre 1980 e 1990, as mudanças na arena das políticas sociais tiveram maior abrangência no âmbito da gestão e introdução do mercado no setor público. É no campo da saúde que se observa acentuada influência (COUTINHO, 2012).

Nesse contexto de disputas, é fortalecida a ideia de que o investimento em seguridade social significa menor crescimento econômico, menos geração de empregos, etc., ou seja, um Estado menos eficiente do que o mercado, disseminando, portanto, a crença de que é no campo privado que se encontra a melhor alternativa para se enfrentar as dificuldades do setor público. O argumento neoliberal defendido sobre a crise no Estado é posto na literatura como sendo uma crise do capitalismo que atinge o Estado e forja, portanto, que se criem estratégias novas de funcionamento para ter uma gestão mais eficiente de suas próprias crises.

Com estratégias persuasivas, o neoliberalismo coloca em xeque a capacidade de gestão do Estado, a sua eficiência e efetividade, contribuindo, então, com a ideia de reformá-lo. Essas reformas se alastram pelos variados continentes e, no caso brasileiro, são descritas em um plano cujo discurso embasa-se na defesa de estabilizar a economia de nosso país. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado vem, então, para definir objetivos e estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública (PEREIRA, P., 1996). Baseada nas alterações normativas, a estabilidade de empregos é atacada e reforça que não há necessidade de burocracia estável para todos os setores públicos e, com isso, desencadeia outros reflexos danosos para a população.

Observa-se, desse modo, que a sustentabilidade das políticas sociais, em especial saúde, educação e assistência social (necessárias para o atendimento ao fluxo migratório), não está alheia a essa realidade e encontra-se influenciada por constantes disputas em que, de um lado, encontra-se um projeto de perspectiva neoliberal, fomentando a supervalorização do indivíduo e a liberdade individual, e, do outro, a necessidade de se desenvolver o país com atuação mais ampliada e ativa do Estado, cuja narrativa está no acesso igualitário com a abrangência bem menos míope do que o olhar atrelado apenas a fatores econômicos (SANTOS; VIEIRA, 2018).

Ainda de acordo com Santos e Vieira (2018), com a crise econômica de 2008, surge um termo introduzido pelos defensores do neoliberalismo, que passa a ganhar mais força, a austeridade fiscal, ou seja, a defesa da estabilização da economia, e passa-se a implementar uma série de medidas. O termo foi alvo de severas críticas pelo fato de que, no discurso neoliberal, o uso conceitual e moral diverge da sua originalidade, pois não se trata de uma perspectiva da moral privada, da virtude, de ser comedido nos desejos, mas para justificar a moderação no crescimento dos salários e na oferta de bens e serviços.

De forma lacônica, a literatura apresenta a trajetória em que o fundo público foi fartamente apropriado para sustentação de empresas e bancos em crise, o que, de acordo com Mandel (1982), apresenta-se como uma “onda longa de tonalidade depressiva do capitalismo iniciada nos anos 1970” (apud BEHRING, 2015, p. 37). A burguesia responde a essa crise nos anos 80 com o neoliberalismo e, posteriormente, em seu aprofundamento nos anos de 2008 e 2009, a reação surge por meio da mobilização do fundo público. O uso de recursos públicos para conter a falência e concordatas mantém, então, a capacidade financeira de diversas instituições.

Os sistemas de proteção social passam a sofrer mudanças significativas em diversos países do mundo. Na Europa, em meados de 2010, foram reduzidos os direitos sociais, previdenciários e trabalhistas, sacrificando o fundo público para socorrer bancos e desmontar a proteção social. No Brasil, os reflexos mais evidentes dessas medidas de austeridade tornaram-se mais agudos a partir de 2014 e foram agravados a partir de 2016, por meio das medidas governamentais expressas principalmente na reforma trabalhista.

Além das reformas previdenciárias<sup>24</sup> e trabalhistas, com profundas consequências para as condições de vida e saúde da população, compõem ainda um conjunto mais amplo de recrudescimento dos direitos sociais a Emenda Constitucional nº 95<sup>25</sup> e a Emenda Constitucional nº 93<sup>26</sup> e, mais recentemente, a Proposta de Emenda Parlamentar (PEC) do Pacto Federativo (o pacote Mais Brasil)<sup>27</sup>. Os programas de austeridade não intencionam contribuir para o aumento do emprego e da produção, mas sim para a manutenção do superávit e o pagamento das dívidas dos países (SASSEN, 2016).

Nessa conjunção de fatores complexos, em que indivíduos se movem em direção ao processo migratório, salienta-se que há evidente necessidade de apoio do poder público nas políticas sociais em áreas como educação, saúde, assistência social e emprego. Dessa forma, as políticas públicas relativas à imigração e ao refúgio precisam ter natureza multidimensional e articular iniciativas nos mais diversos setores governamentais.

São, portanto, desafios postos na gestão ao fluxo migratório e ainda permeados pelo panorama de acirramento do neoliberalismo e aprofundamento da contrarreforma no Brasil. Se as políticas sociais em ambiente geral do neoliberalismo já vinham sofrendo recorrentes reduções no seu financiamento, é com o advento do mencionado reajuste dos gastos primários do governo federal à inflação do ano anterior (o que significa praticamente congelar o gasto

---

<sup>24</sup> Emenda Constitucional nº 103/2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/31727296/publicacao/31727643>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>25</sup> Institui novo regime fiscal para vigorar até 2036 (limitação de gastos e investimentos públicos, especialmente nos serviços de natureza social).

<sup>26</sup> Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios.

<sup>27</sup> São três Propostas de Emenda à Constituição (PECs): a emergencial, que pretende reduzir gastos obrigatórios; a do pacto federativo, que muda a distribuição de recursos entre União, estados e municípios; e a que revisa fundos públicos. Fonte: Agência Senado. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo>>. Acesso em: 05 nov. 2019.



público brasileiro) que encontramos uma atrofia das políticas sociais e que se torna mais desafiador dar conta das garantias mínimas de atendimento à população em políticas públicas.

O teto de gastos é um mecanismo criado em 2016 e impede que a maior parte dos gastos públicos suba mais do que a inflação do ano anterior. A PEC 241 foi uma peça importante na engrenagem que consagra ao Brasil uma nova agenda neoliberal como exigência dos tempos de reação do capital financeiro na América do Sul e União Europeia. A regra é um dos principais dispositivos atuais de controle das despesas do governo e a austeridade fiscal tem sido apresentada e praticada como solução necessária, que exige reformas estruturais na atuação do Estado brasileiro, mesmo que esse não tenha demonstrado, de fato, até então, a construção de uma política social plena, conforme apontado na Constituição Federal de 1988.

No âmbito das políticas de saúde e de assistência social, foi com o ordenamento constitucional de 1988 que passou a existir a orientação para a implementação desses direitos e a necessidade do alargamento do sistema protetivo em seguridade social, trazendo diretrizes de universalização de acesso, descentralização e participação social. No entanto, importa registrar o movimento contraditório existente quando tratamos dessas políticas sociais, pois ao mesmo tempo em que existem prerrogativas constitucionais que exigem a sua oferta pelo poder público, encontramos barreiras de acesso e recuos aos parcos avanços desses serviços no Brasil e, dessa forma, sua efetivação é dificultada, especialmente nos territórios com fronteiras internacionais.

Trata-se de um conjunto de fatores estruturais que se apresentam como necessários para os ajustes neoliberais, o que contribui para tornar o imigrante, de forma geral, mais vulnerável (SANTOS, 2018) e, com o advento do neoliberalismo, a minimização das ações do Estado, flexibilização e precarização das relações de trabalho e, também, a descentralização, focalização e privatização de serviços essenciais são elementos que promovem a redução do alcance das políticas sociais pela população e espaço de crescimento de organizações da sociedade civil.

Os direitos sociais ao longo da história foram adquiridos por meio de lutas e, ao analisar o desmonte estatal e a destruição desse produto arduamente adquirido, sob a prerrogativa de “reforma”, autores se posicionam com a defesa da existência de uma “contrarreforma”.

A contrarreforma concretiza-se em três aspectos essenciais: [...] na perda da soberania – com o aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço

deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma nova política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento [...]; e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática. (BEHRING, 2008, p. 213)

No entendimento de Coutinho (2010), entretanto, o processo de contrarreforma não é a completa ausência do novo, mas a enorme preponderância da conservação, em face das eventuais e tímidas novidades. Associado ao cenário de redução dos investimentos em políticas sociais, também nos deparamos com o fluxo migratório de venezuelanos que adentram pelo município de Pacaraima, no estado de Roraima, e torna-se então imperativo reconhecer as tensões e contradições postas para o acesso aos serviços públicos locais.

Ao mesmo tempo em que se registra o baixo ou nulo acesso a esses serviços no território de fronteira, observa-se a atuação de práticas filantrópicas e o desenvolvimento de ações em saúde, educação, direitos humanos, defesa de direitos, entre outros, pela sociedade civil e pelos organismos internacionais (encontrado no fluxo migratório venezuelano uma importante lacuna de atuação). O governo federal defende a necessidade de realizar uma gestão sobre essas políticas sociais e busca materializá-las por meio de um conjunto de medidas emergenciais e aporte de recursos financeiros e técnicos específicos para essa finalidade, instituindo normativos como a Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Essa lei faz a previsibilidade em seu art. 5º de que as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária visam à ampliação das políticas de:

I – proteção social; II – atenção à saúde; III – oferta de atividades educacionais; IV – formação e qualificação profissional; V – garantia dos direitos humanos; VI – proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis; VII – oferta de infraestrutura e saneamento; VIII – segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; IX – logística e distribuição de insumos; e X – mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas no caput deste artigo. (art. 5º, Lei nº 13.684/2018)

Tal instrumento forja a elaboração do plano de ação estratégico de atendimento emergencial aos imigrantes em situação de vulnerabilidade e se apresenta com a exigência de uma estrutura de gestão em nível político e técnico que pudesse garantir tanto o acesso à mobilidade para o interior do país de forma segura para os venezuelanos, quanto o controle das ações de organismos internacionais, de entidades da sociedade civil e do coordenador operacional no território.

### **3. A GESTÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO E A INDÚSTRIA DA MIGRAÇÃO**

Sem a pretensão de esgotar a análise sobre o assunto e tão pouco restringi-la, este capítulo se constrói na perspectiva de conectar as análises anteriormente dispostas nessa dissertação com os resultados obtidos na pesquisa. Busca pontuar, também, o avanço na estruturação da governança, as tensões, contradições, interfaces e intencionalidades imbricadas no contexto da migração venezuelana, que refletem na gestão do governo federal frente a esse fluxo migratório.

Tais reflexos, ao mesmo tempo em que o esforço técnico-operacional demonstra empenho para a execução das políticas de proteção, também tendem ao reforço de ações neoconservadoras e assistencialistas, cuja transfiguração da política social vem acoplada à indústria migratória, a qual não se limita ao investimento de recursos financeiros, mas incorpora características mais amplas e integra as atividades compreendidas nos três eixos principais de atuação (o ordenamento da fronteira, o acolhimento emergencial e a interiorização).

#### **3.1 O cenário de fronteira – o movimento de venezuelanos**

As redes armadas entre as árvores da praça principal e das ruas da cidade de Pacaraima e de Boa Vista, localizadas no estado de Roraima, serviam de cama para muitos que ali chegavam. Homens e mulheres caminhavam na longa rodovia BR 174 – única ligação terrestre entre a fronteira de Pacaraima com o restante do Brasil – com os pertences que cabiam em uma mochila nas costas: chapéu para proteger do sol e da chuva, roupas do corpo e pouco dinheiro no bolso – a maior parte dos recursos foi deixada ao longo do caminho, em território venezuelano, para o pagamento de pedágios aos milicianos ou coiotes, em troca da liberdade para continuarem suas jornadas. Cenas e histórias que se repetiam de forma corriqueira no caminho entre a fronteira brasileira com a Venezuela e, aos poucos, o número de pessoas foi se intensificando, levando as pessoas a ocuparem prédios abandonados, praças, ruas e calçadas das cidades de Pacaraima e de Boa Vista<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Notas extraídas durante a visita da pesquisadora, no processo de implementação da estratégia, enquanto servidora da Casa Civil da Presidência da República em representação técnica do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Fatores como o deslocamento para a busca de emprego, necessidade de documentação para regularização em nosso país, aumento do número de pessoas nas ruas em situação de mendicância, exploração de crianças e adolescentes, dificuldade de acesso à escola (em especial pelo idioma), sobrecarga nos serviços públicos como saúde e assistência social, inexistência de diálogo diplomático entre os países, aumento do número de deslocamentos dos indígenas venezuelanos para centros urbanos, entre outros motivos, se revelaram como um conjunto de elementos que aponta a fronteira como uma área que desenvolve interações políticas, culturais, econômicas e sociais próprias, só perceptíveis por quem vive no local (STEIMAN; MACHADO, 2002).

Nesta pesquisa, a fronteira é considerada como espaço de integração, mas também de conflitos e limites, como a linha de demarcação da jurisdição do território nacional (SABATEL; COSTA, 2013). Para os autores Steiman e Machado (2002), as fronteiras são vistas como potenciais de desenvolvimento regional, e Oliveira (2015) complementa afirmando que são espaços passíveis de articulação, de troca e de comunicação entre territórios e reforça esse pensamento ao indicar que nas fronteiras coexistem diversas interações sociais e materiais que podem ser promovidas ou geradas espontaneamente pelas comunidades locais. Nesse sentido, assumimos uma fronteira inserida em um território, entendendo esse conceito conforme Queiroz (2014), inspirado em Milton Santos, o qual considera que

o território usado é simultaneamente material e social, composto por uma dialética, como o espaço geográfico. O território-forma é o espaço material e o território usado é o espaço material mais o espaço social. O território usado é constituído pelo território-forma (espaço geográfico do Estado) e seu uso, apropriação, produção, ordenamento e organização pelos diversos agentes que o compõem: as firmas, as instituições – incluindo o próprio Estado – e as pessoas. (QUEIROZ, 2014, p. 157)

Ao tratarmos de fronteiras, em especial, as internacionais, como entre o Brasil e a Venezuela, que historicamente tiveram um movimento migratório pendular, não se pode furtar-se de um olhar sob a perspectiva desnaturalizada, pois a fronteira não é apenas geográfica e definidora da nacionalidade, mas construção histórica que decorre de disputas geopolíticas, socioculturais e econômicas (COGO, 2013). Por isso,

os movimentos migratórios são condicionados por uma multiplicidade de fatores de ordem macro e microrrelacionados a cenários geopolíticos internacionais e nacionais, como o das crises econômico-políticas, das guerras, dos governos autoritários e ditatoriais, dos desastres ambientais, das mudanças nas políticas de controle de fronteiras e de entrada de imigrantes em cada espaço nacional (COGO, 2013, s.p.)

Em meio ao entrelaçamento de ações e movimentos em uma fronteira viva como a existente no estado de Roraima, encontram-se, também, as tensões e contradições. Um dos

movimentos é defendido por gestores governamentais e representantes do legislativo daquele estado onde, de forma recorrente, em diferentes espaços públicos e canais de comunicação, manifestaram a indignação pelo aumento do fluxo migratório e reportaram ao Supremo Tribunal Federal (STF), em abril de 2018, a Ação Civil Originária (ACO) nº 3.121, que obriga a União a fechar a fronteira entre Brasil e Venezuela, o que foi indeferido pelo órgão Supremo. Isso se dá em um contexto de disputas político-partidárias presentes naquele momento, devido à proximidade das eleições no ano de 2018 para governadores, deputados federais, senadores e presidente da República. Um momento em que toda e qualquer decisão política tende a se tornar estratégica ou desastrosa perante a opinião pública.

Milesi, Coury e Rovey (2018) examinam o recurso à retórica xenófoba nesse contexto, expondo como essa estratégia atende aos interesses das elites políticas locais ao responsabilizar os migrantes por todas as falhas ou lacunas da administração pública, em áreas como saúde, segurança, educação e emprego. Dessa forma, à medida que se amplia o fluxo de venezuelanos, há cada vez mais dificuldade para integrá-los socioeconomicamente no estado de Roraima.

Tal fator contribui para que o fenômeno fosse considerado como uma questão extraordinária de atuação federalizada e, após reunião *in loco*, realizada com representantes das diferentes esferas políticas daquele estado, no feriado de Carnaval, em 05 de fevereiro de 2018, o então Presidente da República, Michel Temer, reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o estado de Roraima, por meio do Decreto nº 9.285, e editou a Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.684 de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoa em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária e institui como órgão deliberativo o Comitê Federal de Assistência Emergencial, regulamentado pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019.

Tais medidas foram defendidas sob o discurso de aprimoramento da Lei de migração. Apesar de alterações impostas à versão que havia sido aprovada no Congresso Nacional, houve, por parte dos representantes das denominações religiosas, organizações da sociedade civil e da academia, que atuam no campo migratório ou estudam sobre o tema, manifestação favorável quanto à mudança de paradigma proporcionada pela nova lei – tendência ao avanço de uma visão em segurança nacional para uma visão em direitos humanos (FELDMAN-BIANCO, 2018).

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se comemora o advento de uma nova perspectiva em relação ao tratamento do migrante no país, com a chamada “nova Lei de migração”, ocorriam disputas no território local e ampliado na região da América Latina. Tais disputas, em especial entre as grandes potências mundiais, dividiram opiniões em relação à Venezuela, conforme mencionado no capítulo anterior. A Nota Técnica nº 3/2019/CONARE<sup>29</sup> informa uma série de eventos sequenciais, iniciados com maior intensidade a partir de 2013 e agravados em 2019, quando Maduro é empossado como presidente reeleito e a União Europeia, os Estados Unidos e o Grupo de Lima (formado por 14 países) não reconhecem sua eleição.

Nesse cenário, desencadeia-se um conjunto de fatores, como conflitos internos, violência generalizada e violações em direitos humanos, que contribuem para que o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) emita uma nota considerando a necessidade de que a maioria das pessoas com nacionalidade venezuelana tenha proteção internacional conforme critérios contidos na Declaração de Cartagena<sup>30</sup>, fator esse que foi corroborado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

A partir de 2019, o Brasil passa a reconhecer a prevalência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela e tem reconhecido mais de 46 mil *status* de refúgio em território brasileiro<sup>31</sup>. Tal reconhecimento torna-se importante ao tempo em que contribui para a proteção e inserção dos refugiados no país. Tais ações estão ancoradas em uma narrativa de responsabilização exclusiva da Venezuela, ao passo que estudos sugerem que o agravamento desse, também é reflexo proveniente da manutenção da agenda imperial, em que os EUA, em sua ofensiva geopolítica, visam organizar seu sistema de poder e seu papel de guardião da ordem financeira global.

Ainda de acordo com informações do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), somente no ano de 2020, 83,18% das solicitações apreciadas pelo colegiado foram registradas nas unidades federativas que compõem as regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. O estado de Roraima concentrou o maior volume de solicitações de refúgio apreciadas pelo CONARE, em

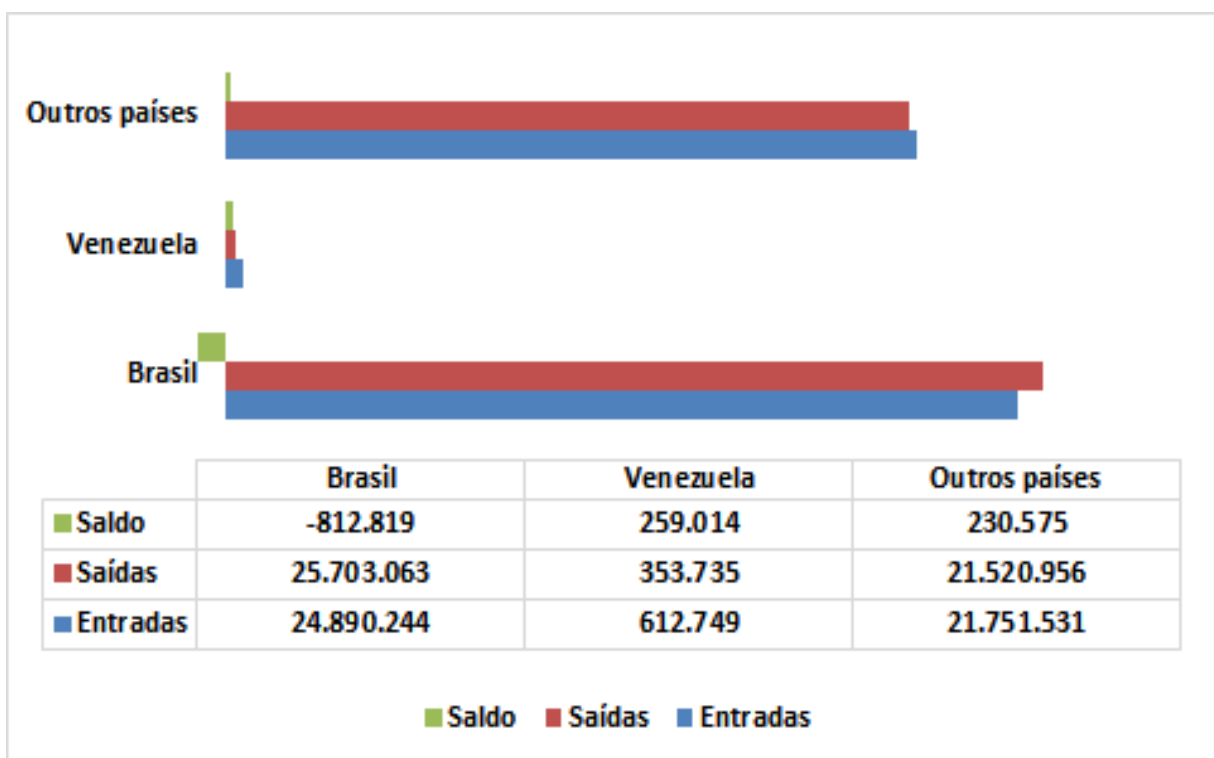
<sup>29</sup> Disponível em <[https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>30</sup> Disponível em <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>31</sup> Segundo dados disponíveis em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWtMdBm2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

2020 – 73,27% –, seguido pelo Distrito Federal com 12,59%. Por outro lado, quando olhamos para as informações sobre entradas e saídas de brasileiros do Brasil em comparação com entradas e saídas de venezuelanos pelas fronteiras brasileiras, os dados da Polícia Federal (2021) demonstram a existência de saldo migratório de brasileiros que deixaram nosso país e não retornaram entre os anos de 2017 e 2020<sup>32</sup>.

Gráfico 1 - Polícia Federal - Saldo Migratório (venezuelanos, brasileiros e outros países)



Fonte: Sistema de Tráfego Internacional/Polícia Federal (2021). Elaboração própria.

Com a diferença obtida entre número de entradas e número de saídas dos imigrantes nas fronteiras, é possível identificar a migração líquida ou saldo migratório (CAMPOS, 2017). Observa-se, no gráfico acima, que do número de venezuelanos que entraram e saíram de nosso território, por diferentes fronteiras, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2020, obteve-se saldo migratório de 259.014 pessoas. Nesse mesmo período, o número de entradas e saídas de nacionais brasileiros nos apresentou um saldo negativo de -812.851 brasileiros, ou seja,

<sup>32</sup> Segundo dados disponíveis em

observa-se um número maior de brasileiros que saíram do Brasil em comparação com o número de venezuelanos que entraram no país e que, subjetivamente, permaneceram em nosso território.

Nesse aspecto, mesmo com a soma de imigrantes venezuelanos com estrangeiros das demais 217 nacionalidades identificadas pelo Sistema de Tráfego Internacional, o saldo migratório em território nacional permanece inferior ao número de brasileiros que saíram do Brasil e não retornaram naquele período. Dessa forma, as informações nos revelam que o movimento migratório, em termos de volume – comparativo entre brasileiros e outras nacionalidades (incluído venezuelanos) –, não aponta para um número expressivo de estrangeiros permanecendo no Brasil, mas o diferencial em destaque está na localidade de fronteira, onde o movimento migratório de venezuelanos ocorre na cidade de Pacaraima, no estado de Roraima, uma cidade de pequeno porte, em que há fronteira terrestre, com baixa capacidade de prestação de serviços ao migrante e, por consequência, registra retenção migratória devido à dificuldade de acesso às demais regiões do país.

A pequena cidade da fronteira brasileira com a Venezuela, Pacaraima, é cercada por reserva indígena, sem possibilidade de ampliação urbana. A população é estimada em 17.401 pessoas<sup>33</sup> e, na esteira do pacto federativo e das legislações indutoras de gestão e execução territorial de políticas públicas, como a assistência social, saúde, educação, segurança, entre outras, traz desafios extras frente ao crescente fluxo migratório no território, em especial, aos que se encontram em situação de vulnerabilidade<sup>34</sup>.

Trata-se de um contexto geográfico favorável para que atores se mobilizem em busca do objetivo de prestar atendimento ao migrante e refugiado, dentro de suas diferentes competências. A informação gráfica a seguir demonstra que do conjunto das 213 instituições, empresas, entidades e outras organizações catalogadas pela pesquisadora e que possuem participação nas ações do fluxo migratório venezuelano, 65% são da sociedade civil e

---

<sup>33</sup> Estimativas do IBGE (2019). Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/pacaraima.html>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

<sup>34</sup> Para a Assistência Social, vulnerabilidade/fragilidade é conceito multidimensional, não se restringindo à percepção de pobreza, associada à posse de recursos financeiros. Para identificar a situação de fragilidade associam-se as informações de renda, os indicadores referentes à dificuldade de acesso a direitos e a serviços, assim como perceber níveis de autonomia e autoestima das famílias e indivíduos. O conceito de risco é muito abrangente, a análise é feita para cada situação de maneira individualizada. Diante dessa necessidade, são consideradas situações de risco as violações de direitos, como casos de violência física, abuso ou exploração sexual, trabalho infantil, etc. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20riscos-e-vulnerabilidades>>. Acesso em: 10 nov. 2018.



congêneres, 14% são de entidades religiosas, 12% de outros (incluindo empresas do setor privado) e 6% compõem o serviço público da União, sendo grande parte composto pelos Ministérios envolvidos no Comitê Federal de Assistência Emergencial. As fontes de pesquisa são diversas, como o *site* da Operação Acolhida, atas de reuniões do CFAE, planilhas das Agências da ONU e registro próprio da pesquisadora durante atuação no processo de implementação da resposta ao fluxo migratório venezuelano.

Gráfico 2 - Instituições presentes na Operação Acolhida, em %



Fonte: Elaboração própria. Ver Anexo 5.

O conjunto de diferentes entidades e instituições sinaliza uma relação direta com o ponto de inflexão histórica da migração, pois se inauguram novos atores nessa temática, em solo brasileiro, como se observa no âmbito das diferentes entidades religiosas envolvidas. Assim, estruturas sociais aumentam a disponibilidade de recursos e informações e, ao mesmo tempo, asseguram a eficácia das iniciativas dos atores, nas quais os governos tentam facilitar e dinamizar a atividade transnacional, oferecendo aos migrantes privilégios e concedendo direitos especiais (SORENSEN, 2002 apud MOREIRA, 2016).

As entidades consideradas fundamentais no processo de atendimento às necessidades dos migrantes e dos refugiados também reforçam a estratégia da terceirização adotada pelo neoliberalismo. Nesse contexto capitalista, pauta-se no esvaziamento da própria noção de direitos e intensifica a refração de responsabilidade estatal nessa temática, uma diretriz em que

o direito é tido como privilégio em nome da necessária modernização da economia, cuja referência maior é o mercado e suas demandas e prerrogativas (RAICHELIS, 2010).

Ainda em 2011, com a chegada do fluxo de haitianos, identificada pela literatura como uma imigração massiva e complexa, cujas iniciativas realizadas pelos governos federal e estadual proporcionaram uma curva de aprendizado ampla, foram debatidas, ajustadas e implementadas políticas de documentação e acesso a direitos (XAVIER, 2021).

Naquele período foi publicada a Portaria MDS nº 90/2013, que regulamentou o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, com a finalidade de promover apoio e proteção às famílias e aos indivíduos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública que se encontrem desabrigados e desalojados, a qual permanece ativa para o repasse de recursos via Ministério da Cidadania aos municípios que acolherem imigrantes em situação de extrema vulnerabilidade oriundos de crise humanitária e cujo plano de ação esteja aprovado em Conselho Municipal de Assistência Social (BRASIL, 2013). Tal iniciativa é uma forma mitigadora de problemas financeiros de municípios que recebem migrantes, mas não garante o fortalecimento institucional para solucionar futuras crises.

O atendimento ao migrante e refugiado foi liderado, historicamente, por instituições vinculadas à Igreja Católica, em especial, da Cáritas<sup>35</sup>, uma das primeiras organizações católicas a trabalhar com o tema migratório. Com o registro de aumento dos fluxos migratórios de haitianos e venezuelanos, nesse em especial com atuação da Operação Acolhida, passa-se, então, a registrar a presença de um número maior de outras entidades religiosas, a exemplo das evangélicas neopentecostais<sup>36</sup>. Essas entidades passam a colaborar com as ações desenvolvidas pelo governo federal no processo migratório venezuelano, especialmente nas estratégias de acolhimento institucional e interiorização.

A atuação de um número intenso de pessoas, voluntárias ou não, associada ao conjunto de recursos financeiros empreendido na Operação Acolhida recolhem o véu que desvenda uma categoria em cena e que se posiciona como uma peça importante na engenharia dos fluxos migratórios, a chamada indústria migratória. Cavalcanti *et al.* (2017), reforçados pela autora

---

<sup>35</sup> Um organismo de apoio à ação social da Igreja Católica, que encontra nas diversas pastorais sociais campos específicos de ação continuada. Disponível em <<http://caritas.org.br.s174889.gridserver.com/wp-content/uploads/2011/03/cartilha-c%C3%A1ritas-na-base-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

<sup>36</sup> Categoria sociológica criada para observar a “nova onda” que teria surgido no interior do movimento evangélico ao final do século XX, mas que ganha força, sobretudo a partir dos anos 80.

Nina Sorensen (2021), pontuam as principais definições que contribuíram para a construção desse conceito.

Tabela 1 - Definições que envolvem conceito da indústria das migrações

DEFINIÇÃO	DESCRIÇÃO	AUTOR	ANO
Comércio da Migração	intermediários que obtém lucros ao oferecer seus serviços aos imigrantes	Robert Harney	1977
Negócio Mundial	intermediários que obtém lucros ao oferecer seus serviços aos imigrantes	John Salt e Jeremy Stein	1997
Indústria Migratória	inclui advogados particulares, agentes de viagem, recrutadores, mediadores e agentes que mantinham contato com os países de origem e destino	Robin Cohen	1977
Comerciante de Migração	prestadores de serviços, em particular, relacionado ao tráfico mundial de migrantes e ao tráfico de pessoas	David Kyle e Roy Koslowski	2001
indústria migratória no Sistemas de Migração	baseada nas definições de autores anteriores, incluem industria migratória na teoria de sistema de migração (princípio de que qualquer movimento migratório pode ser visto como o resultado da interação de macro e micro sistemas)	Stephen Castles e Mark Miller	2009
Indústria Migratória	os empresários da indústria migratória incluem agiotas, recrutadores, fornecedores de transporte, agentes de viagem, fornecedores de documento legítimos e falsos, contrabandistas, contratantes, proprietários de empresas de serviços legais e ilegais de <i>courier</i> , advogados e escrivãos, promotores de destinos migratórios	Hernández-León	2008-2012
Indústria Migratória	Misturando definições anteriores acrescentam que a indústria da migração não inclui apenas os prestadores de serviço que facilitam a migração, mas igualmente os promotores de controle (centros de detenção ou que realizam os retornos forçados)tendem a trabalhar em estreita relação com os governos. Outros atores não estatais podem estar envolvidos como ONGs de movimentos sociais ou religiosos	Thomas Gammeltoft-Hansen e Nina Sorensen	2013
Indústria de Resgate	inclui centros de informação cujo foco está nos riscos envolvidos na migração irregular, na filantropia e nos projetos sociais que resgatam mulheres e crianças vítimas do tráfico, movimento de ordem religiosa e ONGs que gerencial albergues	Laura Maria Agustin	2008

Fonte: Dicionário crítico de migrações internacionais (CAVALCANTI *et al.*, 2017, p. 405-406).  
Elaboração própria.

Observa-se que diversos autores abordam definições sobre a indústria migratória, registrada na literatura por mais de 40 anos. O fluxo migratório venezuelano no Brasil se revela como um deslocamento com características que incorporam as diferentes definições mencionadas por esses autores, mas com uma conotação mais aproximada dos conceitos abordados por Sorensen (2013) e Agustin (2008). Denota, assim, uma interação e interdependência do papel do Estado com as atividades das empresas privadas e entidades sem fins lucrativos (MOREIRA, 2016).

Para o entendimento em relação às entidades sem fins lucrativos, abordamos o conceito de sociedade civil na perspectiva de Antônio Gramsci que, de acordo com Potyara Pereira (2019), denota diferentes significados:

Com base em Gramsci, o entendimento sobre essa designação [...] a sociedade civil não está na estrutura e sim na superestrutura, naquele constituído por um conjunto de organismos e instituições privadas, a qual corresponde à função de hegemonia, ou seja, para ele a sociedade civil é o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, as instituições de caráter científico e artístico. (PEREIRA, P., 2019, p. 297-298)

O papel do Estado também compõe o campo regulatório para a manutenção dessas entidades, quando lhes proporciona, dentre outros benefícios, os subsídios e isenções fiscais. Tal estratégia acaba sendo uma forma funcional ao próprio interesse do Estado na medida em que se beneficia das entidades eclesiais para o exercício de atividades em políticas como educação e assistência social (SOUZA, 2018).

O Estado e a Igreja, a depender do contexto histórico, atuaram paralelamente no atendimento às demandas sociais, o que hoje sugere uma interconexão. Nessa arena das entidades da sociedade civil de cunho religioso, amplia-se o conjunto das igrejas neopentecostais que, para muitos imigrantes, se tornam espaços cruciais de apoio. Um exemplo são as casas de passagem, um ponto de apoio intermediário entre o abrigo de Roraima e a chegada ao destino. No processo de interiorização, as casas de passagem exercem um papel importante no atendimento às necessidades básicas como alimentação, higiene e dormitório, quando necessário. Conforme Souza (2018),

o cristianismo no Brasil é composto por vertentes e instituições atuantes em diversas áreas, abrangendo o tradicional trabalho de assistência social e o controverso empreendedorismo econômico, sobremaneira midiático. Cumpre lembrar que para o exercício dessas atividades são necessários o amparo legal e a decorrente permissão do estado. (SOUZA, 2018, p. 1)

No entanto, sem desconsiderar as questões subjetivas envolvidas na religião e na religiosidade neopentecostal, pontua-se uma característica contemplativa de entidades religiosas em que o fracasso e a pobreza financeira são atribuídos à falta de fé do indivíduo. A literatura sobre o tema informa como essas instituições tendem a uma vivência distante de uma prática política combativa quanto às desigualdades sociais, próprias do sistema capitalista, e do engajamento na transformação da realidade social pelos seus fiéis, afirmando uma ideia meritocrática. Para Moraes (2013), na religiosidade neopentecostal, também se encontram relações de interdependência com a ideologia neoliberal que sustenta um mercado lucrativo de bens religiosos.

Segundo a compreensão religiosa neopentecostal, as classes não são entendidas como burguesia e proletariado, ou empresário e trabalhador, mas a sociedade está cindida entre os “filhos de Deus” (crentes fieis nos dízimos e ofertas) e os “endemoniados” (não crentes, ou não fieis) compreende que o neopentecostalismo está associado às ideologias do capitalismo “político e economicamente orientado”, que mercadoriza todos os âmbitos da vida, até mesmo as relações com o sagrado, transformando a religião em meio de negócio, onde o objetivo é lucrar e lucrar financeiramente. (MORAIS, 2013, p. 70)

Agregadas às práticas com viés assistencialista, em nome da garantia de direitos aos migrantes e refugiados, entidades religiosas conduzem o tratamento de migrantes na condição de vítimas, e não como sujeitos do processo. Isso torna-se uma tendência de metamorfose das políticas sociais e que caminha na contramão de assegurá-la como direito, sobre a qual encontramos debate na literatura como sendo a assistencialização<sup>37</sup> das políticas sociais em contexto capitalista.

O conjunto desses fatores se encontra inserido também nos espaços de fluxos migratórios, pois se trata de um espaço de tensões no qual as influências desse conjunto de fatores perpassam pelas intervenções técnicas e políticas na execução de suas atividades corriqueiras. Para o fluxo migratório venezuelano, a falta ou o precário atendimento dos serviços públicos, pelo estado de Roraima e pelos municípios afetados, tendem a confirmar que influências de critérios políticos locais também se fizeram presentes, os quais, em período eleitoral, se colocam ao lado da “caridade privada e ações filantrópicas para promover algumas iniciativas pontuais com características assistenciais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 47), e não pela única e exclusiva inexistência de recursos financeiros para sua execução.

No atendimento migratório venezuelano, apresentam-se os diferentes nichos de atuação, cujas características se aderem ao conceito de indústria migratória, em que entidades não governamentais assumem funções estatais e vendem seus serviços em condições de mercado (SORENSEN, 2013 apud CAVALCANTI, 2017). Apesar dos serviços desenvolvidos pelas entidades da sociedade civil não estarem vinculados ao financiamento do governo federal, essas instituições acabam se beneficiando quando o governo federal oficializa seu apoio a programas de organismos internacionais para a captação de recursos financeiros de outros países e que, em grande parte, se desdobram em financiamento para a execução de projetos e serviços

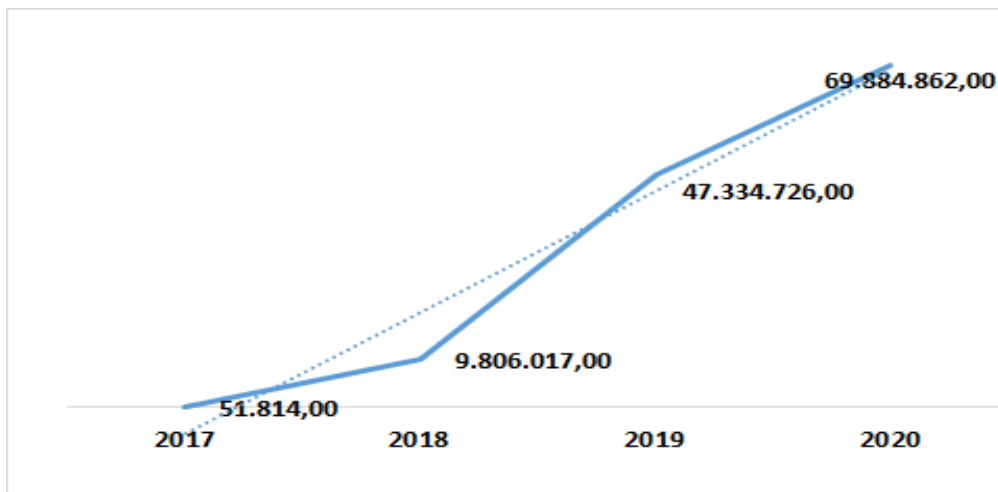
---

<sup>37</sup> Sobre o assunto, Behring (2008) afirma que “[...] cabe esclarecer que falar da assistencialização como processo mais profundo associado ao desemprego estrutural, crescimento da desigualdade em tempos neoliberais e reorientação da política social, não significa desqualificar a importância da assistência social como política pública consistente, parte da seguridade social que estamos tentando construir no Brasil, na contramão dessas tendências, desde a definição constitucional” (p. 155).

desenvolvidos pelas entidades da sociedade civil. Outras fontes de recursos podem ser de municípios, estados ou mesmo recursos próprios.

Em relação aos investimentos financeiros realizados pela ONU para o atendimento às ações do fluxo migratório venezuelano no Brasil, ilustra-se uma parte deles no gráfico abaixo. As instituições da sociedade civil, de entidades religiosas ou da iniciativa privada que executam atividades de atendimento ao migrante venezuelano não foram analisadas pela indisponibilidade de acesso às informações. Para fins de padronização dos gráficos, foi realizada a conversão da moeda real para o dólar americano (US\$), de acordo com a vigência em dezembro dos anos contabilizados (dez/2017: US\$ 1,00 = R\$ 3,31; dez/2018: US\$ 1,00 = R\$ 3,87; dez/2019: US\$ 1,00 = R\$ 4,03; dez/2020: US\$ 1,00 = R\$ 5,18).

Gráfico 3 - ONU: Valor empreendido de 2017 a 2020 (em US\$)



Fonte: <https://fts.unocha.org/countries/32/summary/2019>. Acesso em: 05 set. 2021. Elaboração própria.

O gráfico acima revela a tendência crescente do investimento das Nações Unidas no fluxo migratório venezuelano que chega ao território brasileiro. Em 2018, o Plano Regional de Resposta a Refugiados e Migrantes Venezuelanos (PRRM) – Plataforma Brasil<sup>38</sup> continha cerca de 20 organizações em sua composição, 9 das quais eram parte do Sistema ONU no país (ACNUR, OIM, ONU Mulheres, PNUD, ONU Meio Ambiente, UNESCO, UNFPA, UNICEF e UNODC) e outras 11 eram da sociedade civil, o que constitui uma arena de confrontos e negociações que estimula um Estado caritativo, regulador e com progressiva regressão do fundo público (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

<sup>38</sup> Saiba mais em: <https://rmp.r4v.info/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Os recursos públicos empreendidos pelo governo federal nas áreas de assistência social, regularização migratória, segurança pública, saúde, educação, entre outros, estão dispostos no gráfico a seguir com informações sobre a tendência desses investimentos pelos Ministérios da Cidadania, da Defesa, da Justiça e Segurança Pública em comparativo com recursos empreendidos pela ONU. Sua utilização ocorre por meio de execução direta ou repasse ao ente federado envolvido, de acordo com legislações pertinentes a cada uma das políticas públicas envolvidas.

O Ministério da Educação informou em reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial que realizou suplementação de R\$ 3 milhões à Universidade Federal de Roraima – UFRR, para suporte à política de apoio aos refugiados da Venezuela, principalmente para serviços de atendimento especializado de revalidação de diplomas, para processos de ingresso discente em vagas remanescentes e garantia operacional de demais ações de acolhimento universitário. Em 2018, foi firmado compromisso (MEC/FNDE) com o município de Boa Vista – RR via Plano de Ações Articuladas (PAR), no montante global de R\$ 2.256.000,00 (dois milhões e duzentos e cinquenta e seis mil reais), para atender as demandas de ampliação de escolas, previstas na Resolução nº 13, de 15 de junho de 2018, utilizando-se os módulos pré-fabricados de contêineres, em decorrência da migração dos venezuelanos.

A referida Resolução prevê a ampliação da infraestrutura escolar, com o consequente aumento do número de vagas na rede de ensino, de forma a atender o recorrente fluxo migratório de venezuelanos provocado pela crise humanitária. Já o Ministério da Saúde<sup>39</sup>, além dos recursos empreendidos via fundo nacional de saúde, realizou em 2018 a doação de 16 ambulâncias (básica), 13 ambulâncias tipo A, 14 vans de transporte sanitário e 1 unidade móvel odontológica. A soma parcial<sup>40</sup> dos recursos do governo federal pode ser identificada no Gráfico 04.

Já os recursos da ONU, conforme discutido anteriormente, são repassados para a utilização pelos organismos internacionais ou por entidades da sociedade civil na execução das ações frente ao fluxo migratório. No gráfico abaixo, é possível identificar que o maior recurso

---

<sup>39</sup> Para a política de saúde, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 1.384, de 16 de maio de 2018, a qual define incentivo financeiro do Piso de Atenção Básica Fixo (PAB Fixo), para fins de compensação, diante do fluxo migratório nos municípios de Boa Vista e Pacaraima (RR), e a Portaria nº 1.463, de 03 de julho de 2019.

<sup>40</sup> Recursos considerados parciais visto que não foi possível identificar o conjunto total de recursos empreendidos pelo governo federal, uma vez que houve a participação de servidores públicos na execução direta dos serviços prestados ao fluxo migratório venezuelano e cuja mensuração desses custos com diárias e passagens não foi possível.

empreendido no ano de 2018 foi do governo federal, por meio de recursos extraordinários para a implementação da Operação Acolhida. Nos anos seguintes, há uma tendência de queda no investimento desses recursos e, por outro lado, a ONU apresenta uma tendência de aumento no investimento de recursos. São exemplos que fortalecem as ações ou atividades nas quais se mantêm o atendimento ao fluxo migratório de forma regionalizada e, dessa forma, o fluxo migratório da América Latina permanece nessa região sob perspectiva de governos locais que tendem a adotar uma visão de curto prazo das causas e consequências das migrações (CASTLES, 2010). Assim, ao mesmo tempo em que se favorece que os venezuelanos mantenham a proximidade geográfica com seu país de origem, reforça-se o fortalecimento de ações emergenciais de atendimento ao imigrante, ou seja, sem a perspectiva de uma política pública de forma estruturante.

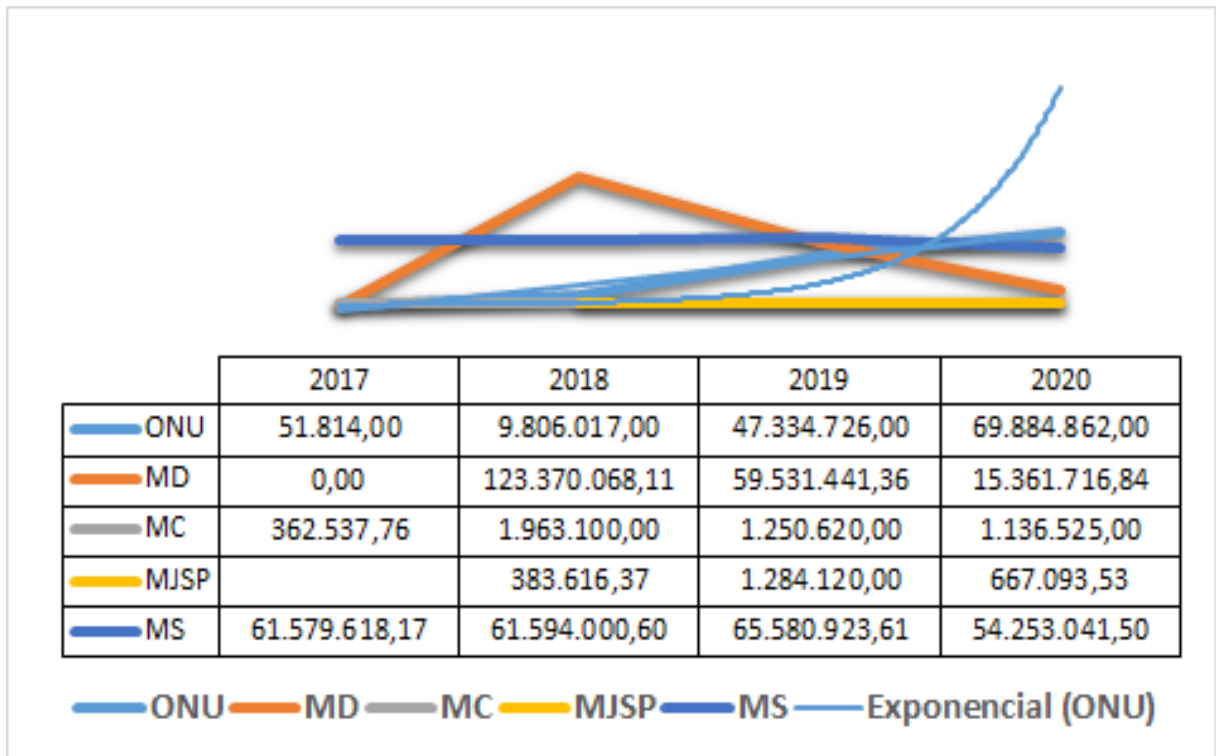
Nos últimos fluxos migratórios no país, as ações emergenciais estiveram presentes tanto no fluxo migratório haitiano, entre 2011 e 2015, quanto no venezuelano, entre 2017 e 2020, apesar de serem fluxos migratórios com especificidades originárias diferenciadas e ainda em andamento. Nesse sentido, a atenção no formato de assistência emergencial tem se destacado.

Esta pesquisa não teve acesso ao valor global de recursos investidos no fluxo migratório de haitianos. No entanto, no âmbito do Ministério da Cidadania de acordo com Silva e Macedo (2018), o repasse de recursos para manter vagas de acolhimento institucional para adultos e família tanto para o estado do Pará quanto para outros 35 municípios das diversas regiões do país, nos anos de 2013 e 2014, foi em torno de US\$ 4.687.500 (com base no valor do dólar de dezembro/2014). Tal informação nos confirma a sequência da retirada de investimento público na política de Assistência Social, no tocante ao serviço de acolhimento ao migrante, visto que os recursos empreendidos no fluxo migratório venezuelano nos anos de 2017 a 2020 foram de aproximadamente US\$ 4.712.782, de acordo com informações do Ministério da Cidadania e demonstrada no próximo gráfico.

Esta pesquisa realizou o comparativo de recursos orçamentários empreendidos pelo Ministério da Cidadania, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério da Saúde e pela ONU para o atendimento aos migrantes e refugiados venezuelanos. Esta pesquisa se limita ao âmbito da Operação Acolhida visto que não obtivemos acesso às mesmas informações relacionadas ao fluxo migratório de haitianos. Seguem informações sobre o assunto no Gráfico 4.



Gráfico 4 - Recursos Governo Federal e ONU, entre 2017 e 2020 (em US\$)

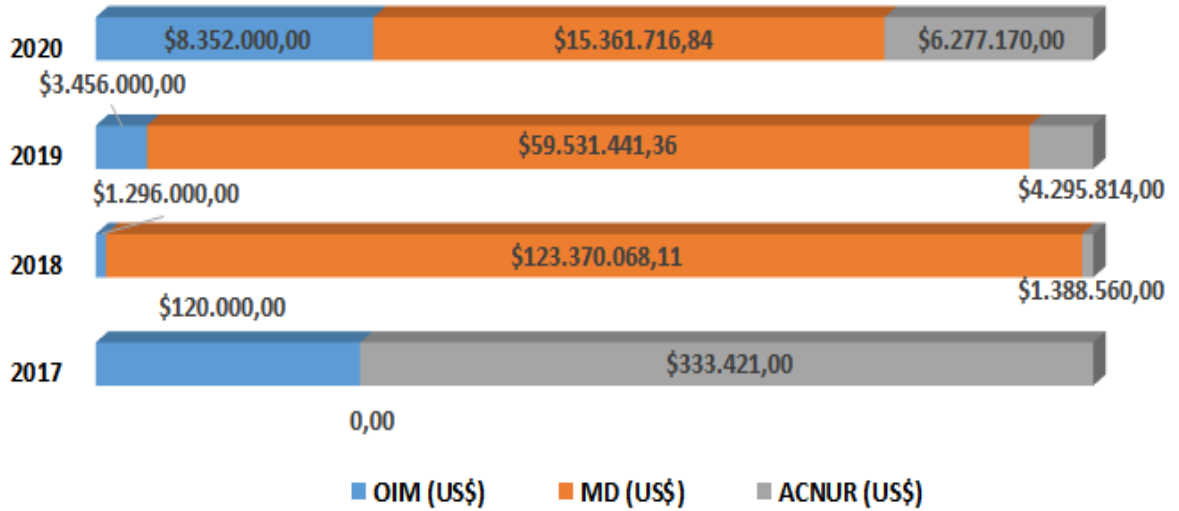


Fonte: Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2020. Elaboração própria.

Identifica-se que o governo federal investiu, via Ministério da Defesa, em torno de US \$198,2 milhões, expressivo recurso empreendido para financiar logística, estrutura, segurança, alimentação, ações em saúde e administração. Os valores orçamentários dos ministérios da área social sofreram quedas ao longo dos anos e com finalidade calcada sob o *status* emergencial. Tal fator, em contexto de austeridade, tende a ser acompanhado de uma gestão menos fortalecida e políticas sociais sem perspectiva de continuidade, elementos que oportunizam fortalecer um Estado beneficente e assistencialista (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Para a Força Tarefa Logística Humanitária, o investimento foi concentrado, em maior parte, na logística e na conseqüente montagem das estruturas necessárias para o acolhimento aos venezuelanos, com destaque para o transporte do material, o qual se realiza em grande parte via aérea, de outros estados da federação, especialmente do Rio de Janeiro para Roraima, mas também houve investimento para a estratégia de interiorização iniciada em abril de 2018 com o alto custo de aeronaves. Os organismos internacionais (OIM e ACNUR) congregam com a tendência da ONU com progressivo investimento financeiro, como observa-se no Gráfico 5.

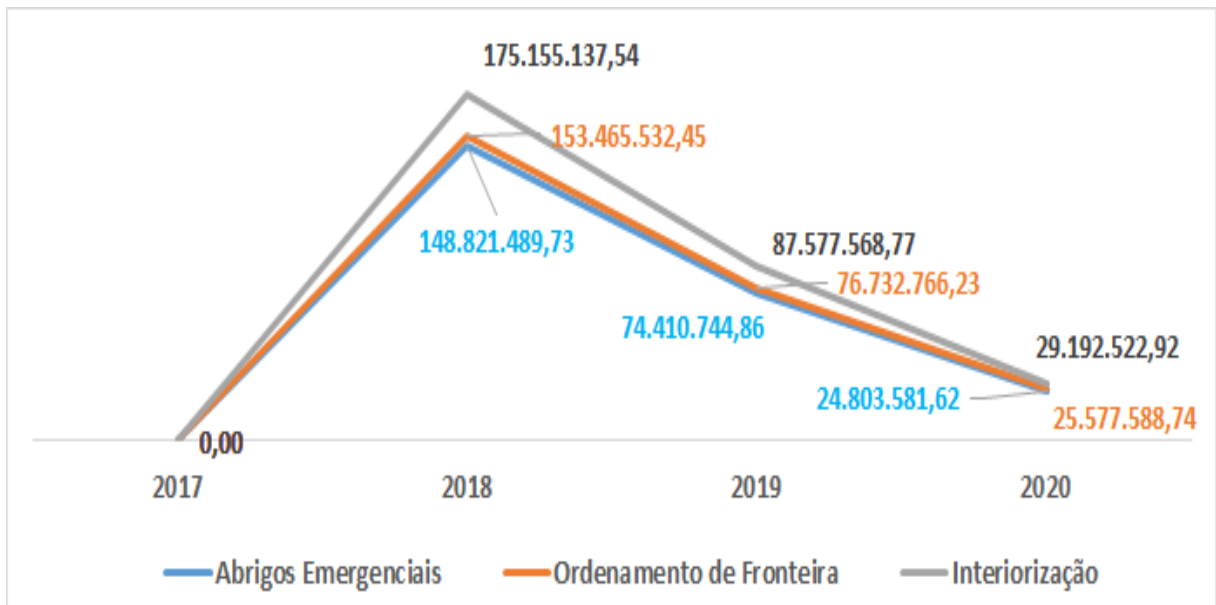
Gráfico 5 - Recursos empreendidos pela OIM/ACNUR/MD, entre 2017 e 2020 (em US\$)



Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária/OIM e ACNUR em janeiro/2021. Elaboração própria.

A pesquisa identificou também o valor empreendido pelo Ministério da Defesa para ações da Força Tarefa Logística Humanitária, em cada um dos três eixos da Operação Acolhida, entre 2017 e 2020, conforme mostra o gráfico com a evolução dos recursos empreendidos.

Gráfico 6 - Brasil: Valor total empreendido por eixo de atuação, de 2017 a 2020 (em R\$)



Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária, janeiro/2021. Elaboração própria.

No Gráfico 6, identificam-se os recursos empreendidos pelo governo federal via Ministério da Defesa nos três eixos de atuação da Operação Acolhida, com destaque ao maior volume para o eixo da estratégia de interiorização. Com isso, sem desconsiderar o mérito dos demais eixos, observa-se que foi na interiorização que, desde o início da gestão ao fluxo, houve o maior destaque. No entanto, é necessário observar que se trata de ação pública e deve estar revestida de ética e responsabilidade para não se tornar uma estratégia que apenas desloca o migrante para as regiões do país. Massey (1998) ressalta que são importantes as relações sociais e familiares no processo migratório e que as informações prévias de quem já se interiorizou são primordiais e contribuem para a decisão daqueles que se encontram em processo de interiorização. Dessa forma, o migrante deve estar sempre informado sobre os fluxos e procedimentos em que estão envolvidos.

### **3.2. Operação Acolhida: sobre o que estamos falando?**

Para implementar os serviços emergenciais no território, foi elaborado um plano de contingência<sup>41</sup> e instituída uma Força Tarefa Logística e Humanitária (Operação Acolhida) com o apoio de estados, de municípios, das agências da Organização das Nações Unidas (ONU), da sociedade civil (incluídas entidades religiosas) e da iniciativa privada, com o intuito de oferecer assistência emergencial aos venezuelanos que atravessam a fronteira com Roraima/Brasil.

Assim, a Operação Acolhida é denominada como uma força tarefa logística e humanitária coordenada no território por um coordenador operacional, cujas atribuições foram definidas pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial (Decreto nº 9.970/2019). Aquela Operação havia sido inicialmente denominada como “Operação Pacaraima”<sup>42</sup>, implementada em área de fronteira para a oferta de diversos serviços públicos aos imigrantes e refugiados venezuelanos em situação de vulnerabilidade. O conceito e a missão posta dessa operação foram apresentados na 3ª reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial, de 17 de abril de 2018:

Conceito: A Operação Acolhida tem por objetivos recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. A Operação é conjunta, interagências e de natureza humanitária (Comitê Federal de Assistência Emergencial; 17 de abril de 2018).

---

<sup>41</sup> Disponível em <<https://conceito.de/plano-de-contingencia>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

<sup>42</sup> Planejamento Logístico Operação Pacaraima - Ministério da Defesa - Exército Brasileiro - Base de Apoio Logístico do Exército. Brasília. Fev./2018.

Missão: cooperar com os governos federal, estadual e municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. (Comitê Federal de Assistência Emergencial; 17 de abril de 2018)

Tal operação é pontuada por Feldman-Bianco (2018) como sendo uma intervenção federal militarizada que combina a tradição autoritária da elite brasileira com as atuais políticas globais, seguindo uma lógica de securitização<sup>43</sup>. Esse argumento é justificado pela autora pelo fato de que grande parte das ações desenvolvidas no território são realizadas por militares das Forças Armadas e cujo discurso ancora-se na gramática da securitização em construir uma trama que inclua a ameaça existencial, o ponto de não retorno e uma possibilidade de saída (SILVA, C.C.V., 2013).

Ainda de acordo com Caroline Cordeiro Viana e Silva (2013), em seu estudo sobre a evolução do narcotráfico no Estado brasileiro, para a análise sobre o agravamento de um tema, deve-se considerar quatro etapas: não politizado, politizado, em processo de securitização e, por fim, securitizado. A autora discorreu sobre a proposta de securitização da Escola de Copenhague, cujas variáveis de análise se concentram:

- Não politizado – não há participação do governo; não há legislação exclusiva sobre o tema; existem apenas artigos de lei pontuais para casos específicos; ainda não é possível identificar o agente securitizador;
- Politizado – há participação do governo; há discussão governamental sobre o tema; as leis pontuais são incrementadas; criam-se leis específicas para o tema; criam-se políticas para o tema; autoridades destacam-se como possíveis agentes securitizadores;
- Processo de securitização – todas as variáveis da politização; criam-se mecanismos para eventual intervenção governamental de emergência; tema passa a ser visto como ameaça; discurso com ênfase no tema voltado ao público-alvo, enaltecendo a ameaça;
- Securitizado – todas as variáveis do processo de securitização; identificação concreta do agente securitizador; ação do governo: emergencial, pontual, com delimitação temporal e territorial, com caráter transitório; deslocamento de recursos governamentais para a ação

---

<sup>43</sup>O significado do conceito de securitização reside no seu uso e, por isso, não é algo que possa ser definido analiticamente ou filosoficamente de acordo com o que seria melhor. O significado não está no que as pessoas conscientemente acham que o conceito significa, mas na forma como ele implicitamente é usado ou como implicitamente ele não é usado, ou seja, a securitização de um tema é uma construção social e significa que uma ameaça é considerada como tal porque houve uma argumentação capaz de defini-la como ameaça. Para ocorrer a securitização, é preciso que um ator identifique o tema e argumente que o tema é uma ameaça (SILVA, C.C.V., 2013).

emergencial; legitimação da população representada pela sociedade civil organizada e pelas organizações não-governamentais.

Nesse sentido, na esteira da definição para ação federal e consequente construção de uma resposta ao fluxo migratório de venezuelanos que adentraram Roraima, as variáveis anteriormente mencionadas se fizeram presentes na oportunidade de sua implementação. No entanto, no aspecto “securitizado”, a variável temporalidade, prevista inicialmente para o término em dezembro de 2018, foi sendo alterada ao longo da execução das ações de resposta e permanece em andamento até os dias atuais. Para a oferta dos serviços, tidos como “federalizados” no território, alguns fatores contribuíram para a tomada de decisão.

- Campo político em disputa no território, em ano eleitoral, que dificultou o diálogo entre os entes sobre quais as ações deveriam ser desenvolvidas sob o âmbito do estado ou dos municípios (aspecto político);
- A baixa execução orçamentária dos entes locais para a oferta dos serviços de atendimento *versus* o crescente volume de pessoas que os demandam;
- Condição das Forças Armadas em prever e prover na quantidade e na oportunidade os recursos humanos, o material e os serviços necessários, de forma ágil, com a perspectiva de atuação interagências<sup>44</sup>;
- Previsibilidade no art. 20 da Constituição Federal de que a porção de 150 km, contada a partir da linha de fronteira, é designada como faixa de fronteira e jurisdição da União – contribui para a atuação de órgãos federais;
- Prerrogativa na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Lei Complementar § 2º, Cap. VIII - O emprego das Forças Armadas nas operações de paz e ajuda humanitária é de responsabilidade do Presidente da República;
- A vigência de contratos licitatórios para aquisição dos serviços de logística e infraestrutura no Ministério da Defesa – devido ao exercício de logística, conjunta, multinacional, interagências e humanitária realizado em novembro de 2017 na tríplice fronteira amazônica (AMAZON LOG 17)<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Envolvem uma ou mais Forças Armadas e agências, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam o bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. (BRASIL, 2020, p. 98). Disponível em <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

<sup>45</sup> Disponível em <[https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8399322](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8399322)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Dessa forma, aspectos políticos, de segurança pública, dos organismos internacionais, de gestão e pressão pública influenciaram na decisão de implementar uma estratégia. Entra em cena uma governança e gestão federal, coordenada pelo centro de governo, na Casa Civil da Presidência da República, e a presença das Forças Armadas na Operação Acolhida expressa, por um lado, o objetivo de atender uma necessidade emergencial no âmbito da gestão federal ao fluxo migratório. Por outro lado, estudos como o de Paiva (2020) expressam que:

o protagonismo das Forças Armadas na ação humanitária, com rebatimentos significativos na relação Estado e sociedade civil para a construção de uma política de proteção aos refugiados, com baixo controle social dos gastos públicos e dos processos decisórios, e subordinação da política pública de assistência social. (PAIVA, 2020, p. 1)

Na perspectiva de gestão da política de Assistência Social, cumpre fortalecer a ação de coordenação realizada pelo Ministério da Cidadania, órgão responsável pelas diretrizes dessa política pública. A atuação de resistência e enfrentamento das contradições presentes no cotidiano operacional é peça-chave exercida pelos profissionais que executam essa política no âmbito do atendimento ao fluxo migratório. A coordenação operacional no território deve se pautar na proposta de gerenciamento e execução da logística das atividades que compõem os três eixos de atuação e em princípios básicos de planejar, organizar, orientar e ordenar o fluxo migratório venezuelano no território, sob as diretrizes e orientações do Comitê Federal de Assistência Emergencial e dos respectivos Subcomitês Federais. No entanto, observa-se um campo de tensões e disputas em que, ao mesmo tempo, os espaços públicos das áreas sociais são esvaziados e as áreas de defesa nacional são fortalecidas e, por consequência, destaca-se a “autonomia” de atuação pela coordenação operacional que, em certa medida, é apoiada por atores que atuam no território, como entidades da sociedade civil, iniciativa privada, organismos internacionais, classe política e órgãos governamentais.

A transição de um olhar ao migrante ou refugiado do viés da segurança nacional para outro, na perspectiva de direitos humanos, fortalecida pela Lei da Migração de 2017, parece ainda um desafio na sociedade, um fator que não exclui as Forças Armadas, as quais, para responder ao atendimento humanitário, lançam mão de capacidades desenvolvidas em tempo de paz (SILVA, 2021). Para esses militares, a Operação Acolhida passa a ser reconhecida como uma operação humanitária, conjunta, interagência e interministerial e a voluntariedade para participar dessa operação prevê capacitação em direitos humanos e políticas públicas em contexto de migrações e refúgio. Tais capacitações passam a ser organizadas por órgãos governamentais, da Defensoria Pública, de organismos internacionais como OIM, ACNUR,

UNICEF e UNFPA e organizações da sociedade civil, cujo trabalho está na defesa e proteção do migrante.

Em reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), ocorrida em 21/02/2018, oficializa-se a governança do processo, a coordenação federal posta na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e onde permanece até 2020, quando é deslocada para a Secretaria Executiva do CFAE, prenotado na Assessoria da Casa Civil da Presidência da República. Naquela reunião, foram definidas as diretrizes iniciais para a atuação e coordenação federal do fluxo migratório, com a premissa de que as ações fossem realizadas com a colaboração de todos os responsáveis pelas políticas finalísticas de atendimento ao imigrante e, para tanto, compõem uma estrutura de governança. Ocorreram inúmeras reuniões técnicas e políticas ao longo de 2018 para a elaboração, implementação, avaliação e busca de melhorias no processo de resposta ao fluxo migratório venezuelano.

Para Gonçalves (2005), a governança surge nos anos 1990 a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial e complementa:

A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder de desenvolvimento, implicando também em sua capacidade de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Desloca, portanto, o foco estritamente econômico da atenção estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. (GONÇALVES, 2005, p. 2)

Para o Tribunal de Contas da União, a governança é a função direcionadora e a gestão é a função realizadora. Dessa forma, é na governança que encontramos a responsabilidade em estabelecer a direção a ser tomada, levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas. Para o fluxo migratório venezuelano, a governança e a gestão se formalizam na instituição do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Para a governança e gestão adequadas de um fluxo migratório, o diagnóstico baseado nas informações de registro desses migrantes é importante para as decisões mais assertivas. É reconhecida a importância do registro como uma ferramenta de proteção contra o recrutamento forçado, para o acesso a direitos básicos, para a reunificação familiar, para a identificação de pessoas que necessitam de assistência especial, bem como meio para permitir a quantificação e avaliação das necessidades e implementar soluções em nível gerencial do fluxo migratório venezuelano. Esse registro, inicialmente realizado por agência da ONU, passa a ser realizado

em parte também pelo governo federal via Sistema Acolhedor<sup>46</sup>, o qual passa a apoiar especialmente a estratégia de interiorização e torna-se a ferramenta oficial de governo que agrega informações dos migrantes e refugiados para fins decisórios no âmbito do fluxo migratório venezuelano.

No que compete à efetividade do modelo de governança instituída via Comitê Federal de Assistência Emergencial, no aspecto de inclusão de imigrantes ou refugiados em território nacional, fazem-se necessárias outras investigações, pesquisas e análises, as quais não compõem o objeto do presente estudo.

Figura 2 - Comitê Federal de Assistência Emergencial - Decreto nº 9.970/2019



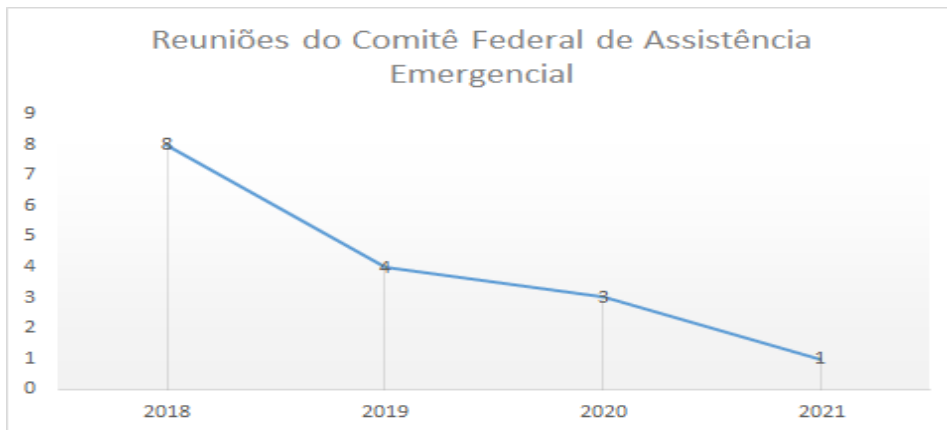
Fonte: 5º Relatório Operação Acolhida (agosto/2021) com base no Decreto nº 9.970 (2019) e em Resoluções do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

<sup>46</sup> Instituído pela Resolução nº 10, de 1º de novembro de 2019, do Comitê Federal de Assistência Emergencial, o Sistema Acolhedor é o cadastro oficial de imigrantes advindos do fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela e base de dados oficiais para a interiorização nas modalidades trabalho, reunificação familiar e reunião social.



De acordo com as informações disponibilizadas pela Secretaria Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial<sup>47</sup>, de fevereiro de 2018 até abril de 2021, ocorreram 16 reuniões do Comitê Federal, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Comitê Federal de Assistência Emergencial - Número de reuniões realizadas



Fonte: Atas do Comitê Federal de Assistência Emergencial (2021). Elaboração própria.

Diante desse gráfico, verifica-se uma queda significativa de reuniões do Comitê Federal de Assistência Emergencial de 2018 a 2021. Tal situação indica o fortalecimento de ações emergenciais relacionadas à migração, pois, além de um número maior de reuniões em 2018, a participação também se dava pelo alto escalão de governo, ou seja, em nível de ministros e por vezes com o próprio presidente Michel Temer. Na sequência, ocorre a transferência das decisões sobre ações de política de atendimento ao migrante e refugiado aos Subcomitês Federais e às vezes ao próprio Coordenador Operacional no território.

Apesar das coordenações dos Subcomitês Federais estarem vinculadas ao Ministério responsável pela política principal do respectivo Subcomitê Federal, a maior fatia do orçamento para a Operação Acolhida permanece sob o comando do Ministério da Defesa, o qual não exerce coordenação em nenhum dos quatro Subcomitês Federais, uma contradição presente no âmbito de Estado mínimo para as políticas sociais e migratórias, o que reforça uma ação de caráter pontual, temporário e militarizado.

<sup>47</sup> Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/cfae>. Acesso em: 20 maio 2021.

Os Subcomitês Federais são oficialmente compostos por servidores do Executivo Federal e podem contar com a colaboração de entidades da sociedade civil e organismos internacionais. Na Operação Acolhida, essas entidades e organismos internacionais participam das decisões e execução das atividades por intermédio de seus representantes no território, os quais participam de fóruns de discussões, grupos de trabalhos, atendimento a migrantes e refugiados, entre outros. Tais atores corroboram com a definição de ações junto ao Coordenador Operacional no território e lubrificam a maquinaria da migração internacional ao proporcionar e articular a experiência e os recursos necessários para os movimentos entre fronteiras (SORENSEN 2013, apud CAVALCANTI *et al.*, 2017).

Fluxos migratórios tendem a exigir, nos territórios de fronteira terrestres, maior atenção das políticas públicas, especialmente a atenção à saúde, devido à extrema vulnerabilidade em que se encontra o migrante quando chega a essas localidades. Composta sob os parâmetros de responsabilidade tripartite, a execução da política de saúde ocorre no território por meio do estado e do município.

No entanto, o acesso à saúde pelos imigrantes em área de fronteira é um tanto quanto controverso, pois são confrontados com situações de exclusão vis-à-vis os cidadãos nacionais e conjugar os conceitos de saúde e migração leva a assumir o direito à saúde, por um lado, e o acesso aos cuidados e serviços por outro (CAVALCANTI *et al.*, 2017). Tais contradições são identificadas quando se busca garantir o direito igualitário à saúde pública no país para todos, ao mesmo tempo em que se desenvolve uma estratégia específica de atendimento em saúde para o fluxo migratório de venezuelanos.

Foi em dezembro de 2016 que o governo de Roraima decretou situação de emergência em saúde nas cidades de Boa Vista e Pacaraima. No período, o governo estadual, mesmo sem apuração censitária ou registro formal, estimou um número de mais de 40 mil venezuelanos presentes naquelas cidades. Tal fato provocou a necessidade de uma resposta do Ministério da Saúde para apoio ao ente estadual, a qual reverberou em repasse de recursos complementares e apoio técnico, ainda em 2016, para a ampliação da capacidade de atendimento naquele estado. Em janeiro de 2017, foi assinado pelos três entes federados o Plano Integrado de Ação para a Saúde – Migração Venezuelana.

Naquele período, o Ministério da Saúde informou que houve um crescimento nos atendimentos hospitalares de 35% em relação a 2016 e de 216% se comparado com o ano de 2015. A baixa cobertura vacinal e a alta incidência de doenças endêmicas na Venezuela

(difteria, dengue, malária, chikungunya, febre amarela e tuberculose), além da situação de insegurança alimentar e nutricional, na qual 72,7% da população perdeu, em média, 8,7 quilos no ano de 2017 e 15% das crianças encontravam-se abaixo da faixa de peso ideal (em 2009, esse número era de 3%), contribuíram para a ampliação da procura por serviços de saúde no Brasil (FREITEZ, 2017). Devido à situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, obteve-se um aumento gradativo de investimentos de recursos federais naquele estado de 2017 a 2019, conforme visto anteriormente.

Em consonância com as legislações vigentes, o repasse financeiro do governo federal é realizado aos estados e municípios que, por sua vez, possuem a responsabilidade na execução e oferta de atendimento para a população. Os repasses são via Fundo Estadual e Municipal de Saúde e, para além de recursos financeiros, o Ministério da Saúde informou a doação de equipamentos, como ambulâncias, carros e mobiliário hospitalar para a assistência emergencial, e a ampliação de serviços e equipes na atenção básica. No entanto, tais repasses foram tidos como insuficiente pelo ente do território para lidar com as consequências trazidas pelo fluxo migratório de venezuelanos.

Dessa forma, o Plano Integrado de Ações para a Saúde, que reúne uma série de atividades que seriam realizadas pelos três entes federados, com o objetivo de organizar e adaptar o sistema de saúde e demais estruturas de saúde pública às novas demandas trazidas pelo fluxo migratório, não obteve êxito em sua efetivação. Agrega o conjunto de fatores, como alternância constante de profissionais tanto da União, quanto do estado e dos municípios, a disputa política partidária em período eleitoral em que prevaleceram discursos contraditórios entre os três entes federados. Nesse universo de tensões e disputas, a população permanece desassistida e, no caso específico do fluxo migratório, outros atores assumem o protagonismo, conforme descrito na publicação do Ministério da Saúde.

[...] o Comitê identificou a necessidade de estabelecer, inicialmente, estruturas de recebimento de pessoal, triagem, áreas de abrigo e acolhimento; e de reforçar as estruturas de saúde, nestas incluídas as estratégias de vacinação destinadas aos migrantes, à alimentação, aos recursos humanos e à coordenação-geral das operações. Para tanto, contou com a colaboração de diversas instituições da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a Organização Internacional de Migração (OIM), entre diversas outras organizações não governamentais (ONGs) como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Médicos sem Fronteira, Fraternidade sem Fronteira (FSF), Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e outras mais. (SAÚDE BRASIL, 2019, p. 410)

Assim, se encontra um movimento ativo de diferentes atores com objetivos e perspectivas institucionais específicas, mas que defendem uma única narrativa: a de proporcionar o atendimento humanitário aos imigrantes e refugiados venezuelanos. Dessa forma, fornecem serviços que facilitam, restringem ou prestam assistência na migração internacional (SORENSE, 2013 apud CAVALCANTI *et al.*, 2017).

Considerando que o Plano Integrado de Ações para a Saúde teve parcial contribuição para o atendimento ao fluxo migratório, no primeiro semestre de 2018, o atendimento para a imunização foi realizado pela prefeitura local em parceria com a Organização Pan-Americana em Saúde (OPAS), pela característica de situação de emergência. No entanto, a falta ou o tardio registro de doses administradas em sistema específico, o Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações (SI PNI) e a frequente perda do cartão de vacina pelo imigrante ou refugiado devido às diversas situações de vulnerabilidade vivenciada, são exemplos que compõem o conjunto de elementos para a permanência da baixa cobertura vacinal naquele estado e consequentes veiculações de falas sobre os problemas trazidos por essa migração.

Embora a Sala de Vacina de Fronteira estivesse pronta em janeiro de 2018, foi em novembro do mesmo ano que o Ministério da Saúde firmou um acordo de cooperação técnica com o Ministério da Defesa, com transferência de recursos na ordem de R\$ 1.006.000,00 e, mesmo com a atuação já existente de militares da área da saúde das Forças Armadas, esses passaram a realizar os atendimentos. O Acordo de Cooperação teve vigência até novembro de 2019, mas as ações em saúde foram continuadas pelas Forças Armadas até os dias atuais, com apoio de organismos internacionais e entidades da sociedade civil e, eventualmente, com a Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista e Secretaria Estadual de Saúde de Roraima, apesar de que autoridades roraimenses têm explorado elementos xenófobos em seu discurso político (ROVERY; COURI; MILESI, 2018, p. 64).

Fatores da gestão em saúde aos migrantes e refugiados, entre os entes federados, ampliaram tensões no ano seguinte, com o surgimento da pandemia causada pela Covid-19, uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global<sup>48</sup>. O Brasil publica então o Decreto Legislativo nº 6 (DOU 20.03.2020, Seção 1 – Extra, pág. 1), que reconhece para fins do art. 65

---

<sup>48</sup> Disponível em <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>. Acesso em: 05 set. 2021.

da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República do Brasil, por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, encaminhada ao Congresso Nacional, em razão da pandemia de Covid-19.

No âmbito da Operação Acolhida, é instituído, em fevereiro de 2020, um gabinete de crise composto por integrantes da Força Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida), ACNUR, OIM, Unicef, ONU Mulheres, UNFPA, OPAS, MSF, AVSI e Fraternidade Internacional. Esses, pautados em documentos como a orientação sobre operações de prontidão e resposta de surtos Covid-19 em campos e configurações semelhantes a acampamentos<sup>49</sup>, elaboram o Plano Emergencial de Contingenciamento para a Covid-19<sup>50</sup> com o objetivo de:

estabelecer Normas Gerais de Ação para prevenção, controle e tratamento referentes à infecção pelo Coronavírus (Covid-19) nas instalações da Operação Acolhida, nas tarefas de Ordenamento da Fronteira, Abrigamento, Interiorização e atividades administrativas, incluindo abrigos, Posto de Recepção e Informação (PRI), Postos de Interiorização e Triagem (PITrigs) e Posto de Recepção e Apoio (PRA). Assim como determinar ações específicas em Ocupações Espontâneas (OEs). (PLANO EMERGENCIAL DE CONTINGENCIAMENTO PARA COVID-19, p. 3)

Nesse sentido, o plano de contingenciamento traz um conjunto de protocolos que buscam a proteção desses imigrantes e foram implementados nos três eixos da operação acolhida. Por outro lado, o governo federal implementa as restrições excepcionais e temporárias de entrada de estrangeiros no Brasil e, assim, causa interrupção dos fluxos e rotinas de serviços diários e, por conseguinte, muda a dinâmica dos migrantes venezuelanos, o que pode resultar em aprofundamento ainda maior da situação de exclusão e vulnerabilidade. No entanto, esta pesquisa não analisou os processos e resultados dessas ações implementadas. Sugere-se um trabalho oportuno e específico sobre tal assunto.

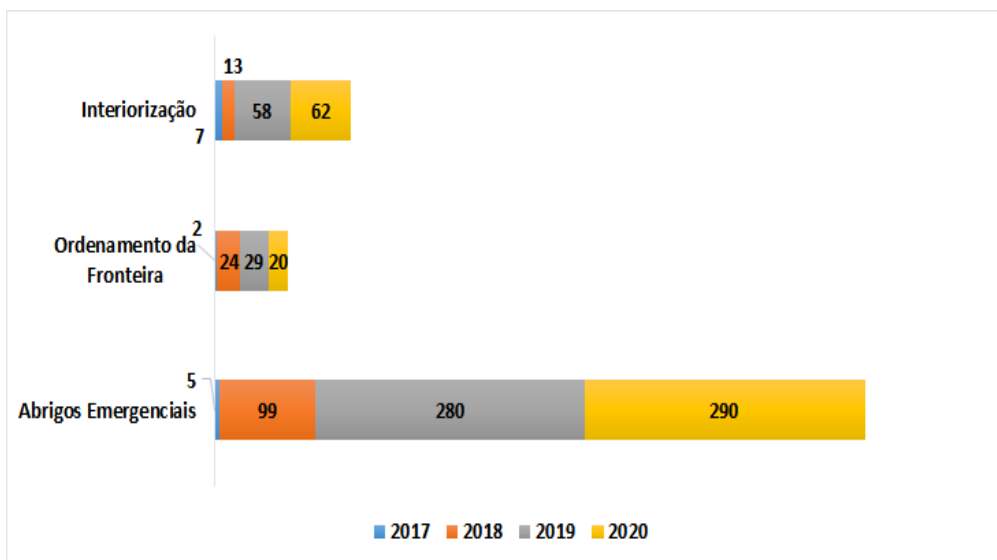
Para desenvolver serviços de apoio à recepção, identificação e triagem, abrigamento e interiorização dos imigrantes e refugiados venezuelanos, as agências como o ACNUR e a OIM realizaram contratações de profissionais, seja para a atuação na agência seja via entidades da sociedade civil. Os gráficos que seguem nos informam o número de profissionais contratados por essas agências de acordo com cada eixo.

---

<sup>49</sup> Disponível em <[Orientação provisória sobre operações de prontidão e resposta a surtos COVID-19 em campos e configurações semelhantes a acampamentos | IASC \(interagencystandingcommittee.org\)](https://www.iasc.org/pt-br/orientacao-provisoria-sobre-operacoes-de-prontidao-e-resposta-a-surtos-covid-19-em-campos-e-configuracoes-semelhantes-a-acampamentos)>. Acesso em: 05 set. 2021.

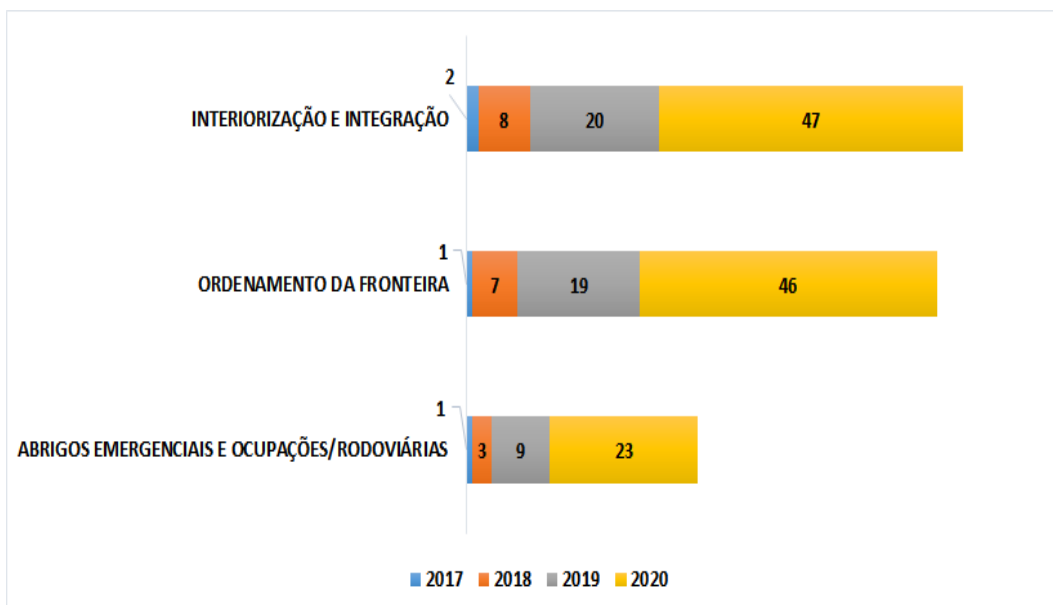
<sup>50</sup> Disponível em <[https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11340193](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11340193)>. Acesso em: 05 set. 2021.

Gráfico 8 - ONU: Profissionais contratados pelo ACNUR (2017 a 2020)



Fonte: ACNUR, 2021. Elaboração própria.

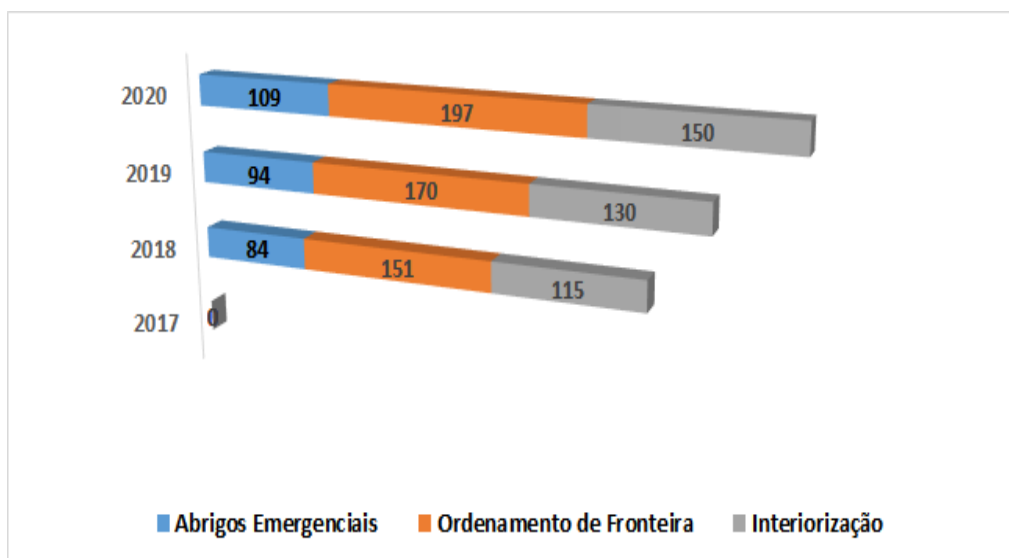
Gráfico 9 - ONU: Profissionais contratados pela OIM (2017 a 2020)



Fonte: OIM, 2021. Elaboração própria.

Os gráficos demonstram atuação predominante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados na contratação de profissionais para os abrigos emergenciais e com relação ao Organismo Internacional para as Migrações (OIM), observa-se a predominância no eixo da interiorização, confirmando sua característica de apoio aos deslocamentos.

Gráfico 10 - BRASIL: Número de militares alocados por eixo de atuação (2018 a 2020)



Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária, 2021. Elaboração própria.

O Gráfico 10 demonstra que, do conjunto de alocação dos militares nos três eixos da Operação Acolhida, o maior número se registra no ordenamento da fronteira. As informações demonstradas graficamente podem nos revelar, ainda, um cumprimento normativo e um movimento econômico. O primeiro está relacionado ao cumprimento pelo Coordenador Operacional da previsão do Decreto nº 9.970/2019; especial no Art. 2º, II - estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias do governo federal para a implementação da assistência emergencial. Já o segundo sugere a transferência dos serviços sociais para a sociedade civil sob discurso da autonomia, parceria e solidariedade (ALENCAR, 2019).

O Comitê Federal de Assistência Emergencial deliberou pela implementação de três grandes eixos de atuação no tocante à resposta ao fluxo migratório venezuelano: a) ordenamento da fronteira – orientação, documentação, imunização; b) acolhimento – oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; c) interiorização – deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos do estado de Roraima para outras unidades da federação, com objetivo de inclusão socioeconômica<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Disponível em <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/cfae>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

### 3.2.1 - Eixo ordenamento da fronteira

Consta na literatura que o termo ordenamento territorial surgiu em meados da década de 1950, após o término da Segunda Guerra Mundial, quando nações destruídas iniciaram sua reorganização social e de seus espaços afetados pelos conflitos. Para alguns autores, a globalização também cumpre papel impulsionador das transformações dos territórios, influenciando nos limites, nas economias, na ordenação do território e nos padrões de desenvolvimento. Segundo Edgar Aparecido Costa (2009 apud SABATEL; COSTA, 2013), influenciado por Milton Santos, não foi o mundo e nem as pessoas que se tornaram globais, mas os lugares e as pessoas que ficaram ao alcance dos eventos globais.

Assim, nos deparamos com um local que representa um espaço vivo com intenso movimento social, político, cultural, etc., e o agente que integra as ações entre setores e instituições atuantes no território é o Estado (MORAES, 2005). Pela complexidade que o ordenamento territorial estabelece, faz-se necessário também ordenar o pensamento:

é preciso pensar o ordenamento territorial, ou seja, compreender o território, as influências das forças atuantes e a expressão territorial que se deseja. É preciso responder às questões: o que ordenar? Para que ordenar? Como ordenar o território? São perguntas que sinalizam para a operacionalização e efetivação da satisfação daqueles que vivem as mudanças e transformações provocadas pelo ordenamento. Vale destacar que, em tempos de globalização, “pensar” no ordenamento implica na compreensão dos movimentos das diferentes territorialidades, no entendimento das relações de poder que incidem/transitam num território e entre os inúmeros atores que atuam numa área geográfica. (SABATEL; COSTA, 2013, p. 09)

Ao especificarmos o território de fronteira em Roraima, observamos sua vinculação histórica favorável ao deslocamento pendular, ocasional e que, em certa medida, se encontrava em isolamento geográfico, pois a principal forma de saída daquele estado ocorre por via aérea, uma alternativa mais onerosa. No caso do fluxo migratório de venezuelanos que entram no território de fronteira,

como o estado tem baixa densidade demográfica, em termos comparativos, e as ofertas de trabalho estão concentradas em vagas no serviço público, a imigração intensa de venezuelanos, a partir de 2016, deixou expostos os limites de capacidade do governo local (inclusive os governos municipais) e da iniciativa privada. (XAVIER, 2021, p. 5)

Nesse entendimento, o poder executivo federal, por intermédio do Subcomitê Federal de Recepção, Identificação e Triagem, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, está responsável por ordenar, dispor de forma organizada o atual processo migratório e estabelecer a gestão deste fluxo migratório venezuelano; objetiva, portanto, congrega os



serviços e ações de diferentes políticas e setores para realizar o controle e a regularização migratória, a defesa e proteção social e o atendimento de saúde. De forma transversal aos três eixos, imigrantes e refugiados são atendidos no Núcleo de Saúde vinculado à Operação Acolhida, que oferece atendimento médico, serviços de fisioterapia, psicologia, nutrição, odontologia e assistência social que, por um lado, é necessário visto a sobrecarga nos serviços de saúde locais e, por outro, vai na contramão da garantia de uma política pública universal e municipalizada.

Para a realidade de um espaço territorial de fronteira, agravado pelo contexto da pandemia, o ente federal deu início, em março de 2020, à publicação de uma série de Portarias com o objetivo de restringir de forma excepcional e temporária a entrada de estrangeiros no nosso país apesar do desafio dessa intenção, considerando-se a extensão de fronteira terrestre existente em nosso país. Na fronteira específica do Brasil com a Venezuela, a execução de medidas de assistência emergencial para novos acolhimentos e regularização migratória, nos termos da legislação migratória vigente, destinado às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária advindas na República Bolivariana da Venezuela, voltou a ser realizada a partir de 23 de junho de 2021.

Dessa forma, mesmo com plano de contingenciamento em execução, a capacidade operacional de atendimento, em especial na política de saúde, encontrava-se limitada e foi direcionada aos outros dois eixos, o acolhimento e a interiorização. As campanhas de vacinação contra a Covid-19 para esse público foram iniciadas no mês de julho de 2021.

A oferta dos serviços públicos aos venezuelanos, que intencionavam adentrar em nosso território a partir daquele momento, permaneceu por aproximadamente 15 meses interrompidos em virtude do fechamento das fronteiras. Tais normas tendem a limitar, mas não impedem, que aqueles que adentram em nosso território ou mesmo que se concentram em zonas de fronteira<sup>52</sup> tenham sua situação de vulnerabilidade agravada, contexto em que as instituições, mesmo em cumprimento das medidas determinadas pelo país, têm pressionado para a promoção da proteção dos direitos humanos e das normas protetivas específicas.

---

<sup>52</sup> O conceito “Faixa de Fronteira” é definido pela Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, e regulamentado pela D-085.054/1980. Em seu art. 1º diz que “é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada por Faixa de Fronteira”.

A promoção e proteção dos direitos humanos ao migrante e refugiado venezuelano vem sendo realizada pelas agências, por meio da gestão de centros de acolhida e iniciativas de meios de vida, da assistência nos postos de triagem da fronteira e na cidade de Boa Vista, na oferta de serviços de saúde, de registro, de pré-documentação e difusão da informação sobre documentação, como também na resposta de proteção aos mais vulneráveis e às vítimas de violência sexual e de gênero. Esses são exemplos de ações realizadas pelos mais diversos atores envolvidos nas atividades de fronteira e indicam a presença de características da indústria da migração, conforme já mencionado nesta dissertação. Porém, ao passar dos anos, se desdobram em ações aparentemente sem coordenação centralizada e diretrizes unificadas como em 2018 e, com isso, tende-se à fragmentação e sobreposição das atividades.

Nesse aspecto, entidades da sociedade civil, empresas e agências internacionais, como a OIM e ACNUR, apesar da responsabilidade mútua delegada pela ONU para a coordenação da resposta regional ao fluxo migratório venezuelano, tendem a priorizar as particularidades individuais de cada entidade e permanecem tensionadas pela legitimação de espaço para que possam desenvolver suas atividades principais. Para a OIM, cabe o destaque na mobilidade do migrante e, para o ACNUR, a mobilidade do refugiado, ambos fortalecem tanto o eixo do acolhimento emergencial quanto o eixo da interiorização.

### **3.2.2 Eixo acolhimento emergencial**

O Serviço de Acolhimento está previsto na Tipificação Nacional<sup>53</sup> dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social e as diretrizes de sua execução são de competência do Ministério da Cidadania, com base em padrões técnicos e práticas para melhor organizar o centro de acolhimento. Nesse sentido, é também o órgão coordenador do Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade. Sabe-se, portanto, que as experiências registradas na área da acolhida ao migrante não são recentes, pois ações de algumas denominações religiosas datam do século XX e foram ampliadas e aprimoradas a partir da década de 1990 (MOREIRA, 2016).

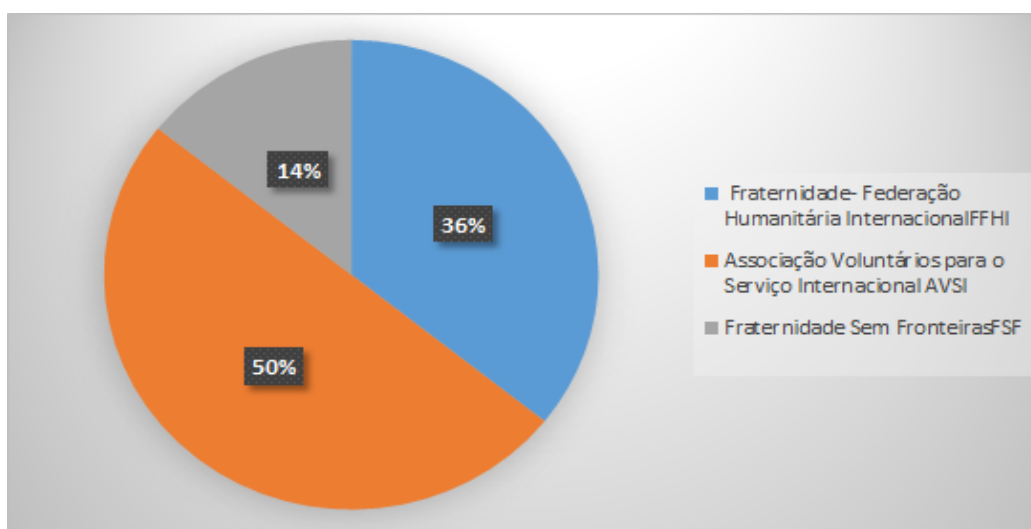
Para a gestão dos serviços socioassistenciais no âmbito da Operação Acolhida, foi realizado o Acordo de Cooperação Técnica nº 35/2018 entre o Ministério da Cidadania e o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR). O objeto do termo não prevê repasse de recurso

---

<sup>53</sup>Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

financeiro pela União e se refere à cooperação técnico-institucional que objetiva promover soluções humanitárias que possam garantir a identificação, o acolhimento, o acesso aos direitos socioassistenciais e o encaminhamento de refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade e risco social. Os abrigos emergenciais em Roraima e o abrigo de trânsito em Manaus são de gestão federal sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania.

Gráfico 11 - Gestão dos abrigos



Fonte: Relatório Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2021. Elaboração própria.

A operacionalização ocorre por meio de Acordo de Cooperação Técnica com o ACNUR que contrata, via recursos da ONU, entidades implementadoras, como a Associação Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI e Fraternidade Sem Fronteiras – FSF para os abrigos não indígenas e a Fraternidade – Federação Humanitária Internacional – FFHI para os abrigos indígenas. No Gráfico 11, verificam-se três entidades responsáveis pela gestão dos abrigos emergenciais no âmbito da Operação Acolhida: a Fraternidade – Federação Humanitária Internacional (FFHI), Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e a Fraternidade Sem Fronteiras.

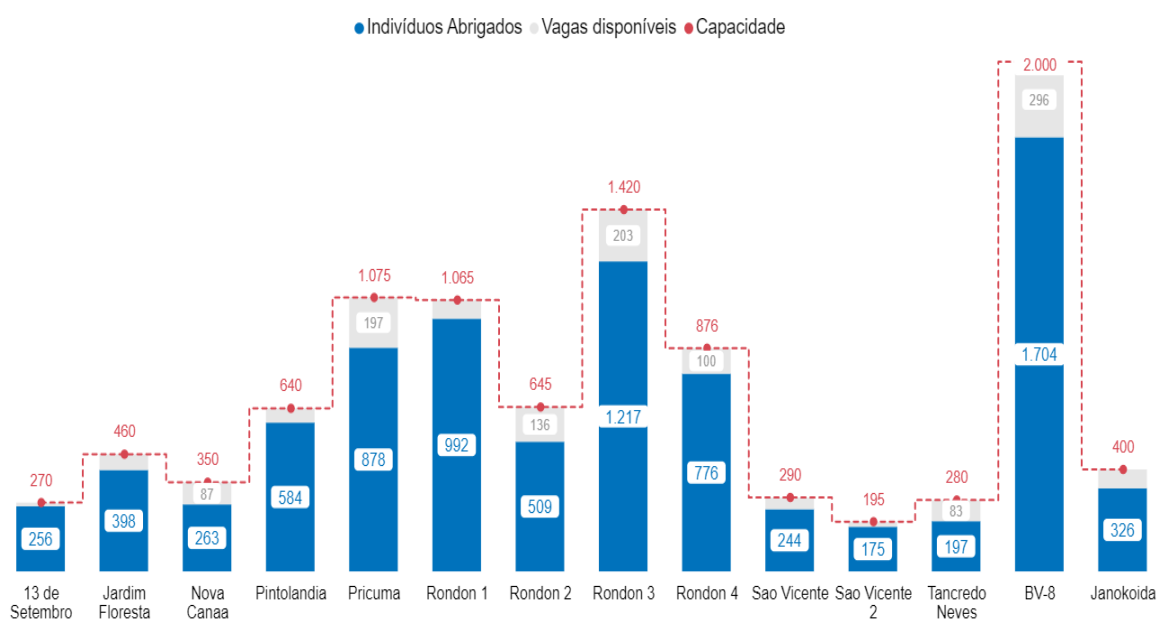
Observa-se que a entidade Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) realiza a gestão em 50% dos abrigos emergenciais da Operação Acolhida em Roraima. A AVSI Brasil é uma organização brasileira, sem fins lucrativos, constituída em 2007, a fim de contribuir para a melhoria das condições de vida de pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade ou emergência humanitária. Trata-se de uma organização local vinculada ao contexto internacional por meio da parceria com a Fundação AVSI, a ONG de origem italiana

que atua em 38 países, presente no Brasil desde os anos 80 e que estimulou a criação da AVSI Brasil. Conforme Balanço Social de 2020 da Associação Voluntários para o Serviço Internacional/AVSI,

a crise humanitária da Venezuela traz ao Brasil inúmeras pessoas em busca de uma vida melhor todos os dias. Nesse contexto, realizamos o programa Gestão de Abrigos e Assistência Multissetorial à População Venezuelana com o objetivo de contribuir para o acesso a serviços básicos e respeito aos direitos humanos de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas. (AVSI, 2021, p. 11)

A AVSI é uma entidade que conta com apoio da Força Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida, ADRA, Pirilampas, UNICEF, UNFPA, FFHI, Visão Mundial, DPU, DPE, OIM, Médicos sem Fronteiras, Embaixada da Suíça e, dessa forma, conforme já indicado neste trabalho, a gestão do financiamento para os abrigos emergenciais é realizada pelo ACNUR sob as diretrizes técnicas operacionais do Ministério da Cidadania. As parcerias com organizações da sociedade civil preveem apelo à solidariedade, passando a sociedade a ser convidada a dividir responsabilidades e desenvolver estratégias conjuntas para o bem comum (OLIVEIRA, 2005). E o termo parceria e solidariedade também estão presentes num contexto em que há aumento de fluxos migratórios que incidam na necessidade de abrigo.

Gráfico 12 - Abrigos emergenciais (Roraima)



Fonte: Relatório Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2021.

Conforme demonstra o Gráfico 12, no âmbito da Operação Acolhida, registra-se um conjunto de quatorze abrigos emergenciais de gestão federalizada e confirma-se a presença de um número expressivo de pessoas no abrigo emergencial BV-8, o qual é destinado para aqueles que aguardam para finalizar o processo de regularização migratória ou interiorização, um reflexo do fechamento da fronteira no período de pandemia em 2020 e 2021<sup>54</sup>.

Quanto aos abrigos emergenciais implementados, nove deles são considerados mistos, ou seja, há espaços específicos destinados para famílias, para homens e para mulheres sozinhas.

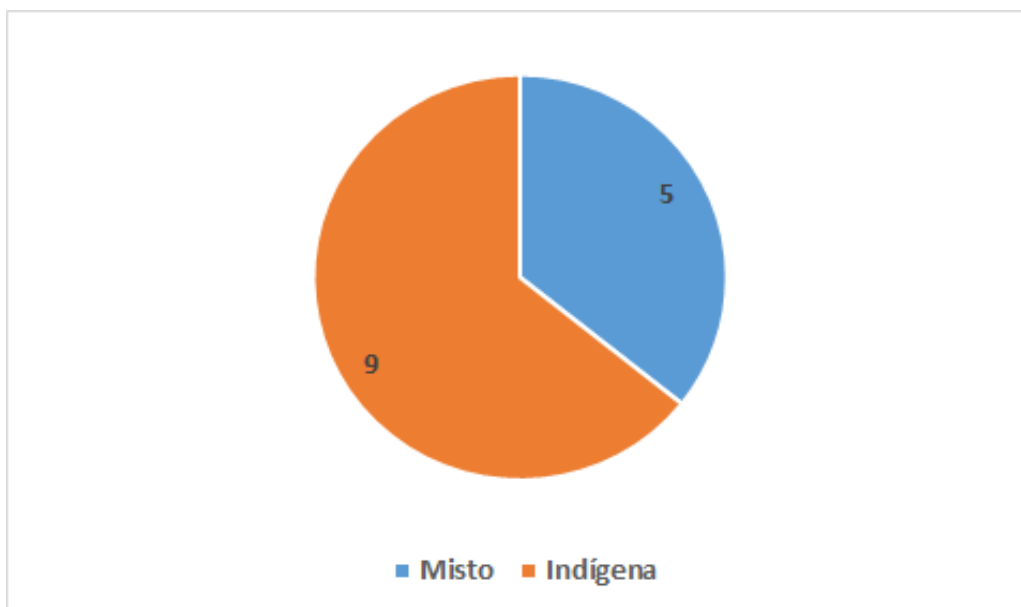
Para os migrantes indígenas, mesmo que Roraima seja um território cercado por aldeias indígenas de diversas etnias, a característica cultural de algumas etnias se apresenta diversa ao costume das demais e, nesse sentido, os abrigos de gestão federal tendem a manter minimamente essa cultura. O Brasil carece de regulamento quanto à tipologia utilizada para essa população migrante e a existência de tensões entre órgãos que atuam com essa temática continua em voga. Tal população transita por todos os territórios brasileiros e apresenta especificidades culturais que criam desafios aos profissionais que executam os atendimentos. Com base na premissa de que o Estado garante acesso à política de assistência social para todas as pessoas que dela necessitarem e apoio aos técnicos que executam essa política, Ministério da Cidadania, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, em conjunto com o ACNUR, lançam o Guia de referência para o trabalho social com a população indígena refugiada e migrante<sup>55</sup>. Quanto ao tipo de abrigo e o perfil do público abrigado em Roraima, temos informações nos gráficos a seguir:

---

<sup>54</sup> Em relação ao monitoramento ativo de casos suspeitos de COVID-19 em abrigos oficiais de refugiados e migrantes da Venezuela em Roraima e Amazonas é possível acompanhar pela plataforma R4V. Disponível em <<https://www.r4v.info/pt/document/monitoramento-ativo-de-casos-suspeitos-de-covid-19-em-abrigosoficiais-de-refugiados-e-0>>. Acesso em: 05 set. 2021.

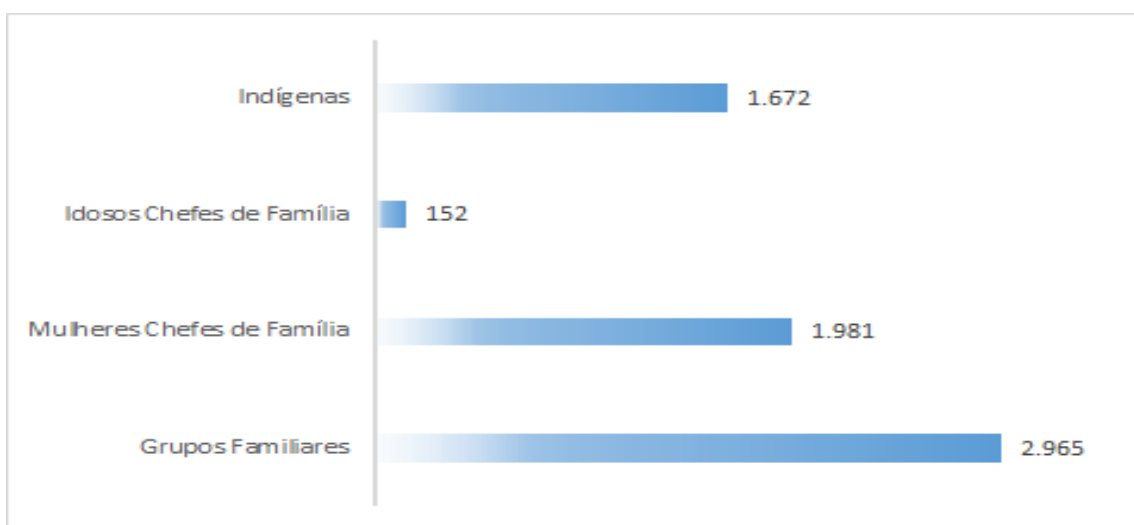
<sup>55</sup> Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/10/WEB-Guia-de-referencia-para-o-trabalho-social-com-a-populacao-indigena-refugiada-e-imigrante.pdf>. Acesso em: 05 set. 2021.

Gráfico 13 - Tipo de abrigo emergencial



Fonte: Relatório do Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2021. Elaboração própria.

Gráfico 14 - Perfil do público abrigado



Fonte: Relatório do Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2021. Elaboração própria.

O acolhimento para migrantes provenientes de fluxos migratórios esteve permeado de intensos debates pelo conjunto de atores governamentais e não governamentais, mediados por vezes pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e, por outras, pelo Ministério da Cidadania, em uma busca constante na integração de esforços na superação das vulnerabilidades identificadas. Nesse aspecto, além do cofinanciamento federal, também o apoio técnico da esfera federal é realizado para auxiliar os

entes locais na elaboração do Plano de Ação, planejamento da execução dos recursos e no acompanhamento de especialista em abrigo do Alto Comissariado das Nações Unidas – ACNUR para orientações e apoio nas estratégias de acolhimento, conforme orientações internacionais. A realização de agendas conjuntas entre estado e município para a discussão de estratégias de boas práticas e melhorias necessárias na oferta dos serviços de acolhimento para essa população se torna um espaço importante de compartilhamento e aprendizados.

### **3.2.3 Eixo interiorização**

O eixo interiorização consiste em estratégia de deslocamento voluntário de imigrantes de Roraima para outras cidades do país. É coordenada pelo Ministério da Cidadania, que preside o Subcomitê Federal para Interiorização e conta com apoio das agências da ONU, entidades da sociedade civil e iniciativa privada. O objetivo defendido pelos atores envolvidos está calcado em ampliar as possibilidades de inclusão socioeconômica de imigrantes que se encontram em situação de vulnerabilidade acolhidos em Roraima, além de diminuir a pressão sobre os serviços públicos no estado. Para a estratégia de interiorização, em especial para aqueles que já possuem familiar ou amigo em solo brasileiro, dialoga-se com um conjunto de laços sociais que ligam comunidades de origem a específicos pontos de destino nas sociedades receptoras, reforçando laços que unem migrantes e não migrantes em complexos papéis sociais (MASSEY, 1990).

Para participar dessa estratégia, o migrante/refugiado deverá estar devidamente documentado e regularizado no Brasil (solicitante de refúgio, refugiado, solicitante de residência temporária ou residente), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), estar imunizado (com as vacinas específicas) e ter assinado a Declaração de Voluntariedade, que ateste interesse em ser interiorizado e concordância com as regras do processo.


Os dados da pesquisa sobre perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil, promovida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) em 2017, nos aponta que:

a migração venezuelana para Roraima é majoritariamente jovem (72% do total entre 20 e 39 anos), masculina e de solteiros (53,8% do total dos entrevistados). Com relação à chegada no Brasil, 66,9% chegaram em 2017, sendo que apenas 6,5% chegaram antes de 2016, o que permite dizer que esse é um fluxo recente e sem precedentes. (SIMÕES, 2017, p. 14)

De acordo com Simões (2017), as crises econômicas e políticas na Venezuela aparecem como as principais causas do deslocamento para 76,4% das pessoas entrevistadas. A pesquisa foi feita em um universo de 650 pessoas e 77% deles informaram que aceitariam seguir para outras regiões do país, caso tivessem apoio do governo brasileiro. Dessas, 79,6 % informaram que o principal motivo para participar da interiorização no Brasil ocorre em função da possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

O modelo de interiorização assumido pelo governo federal, no âmbito do fluxo migratório venezuelano, possui diretrizes, fluxos e procedimentos definidos no documento denominado Deslocamento Voluntário de Refugiados e Migrantes<sup>56</sup> e se ancora em quatro modalidades de deslocamento: Institucional (Abrigo ao Abrigo); Reunificação Familiar; Reunião Social e Vaga de Emprego Sinalizada (VES). Para o deslocamento até o local de destino final, imigrantes permanecem, quando necessário, em espaços denominados Casas de Passagem<sup>57</sup> ou Alojamento de Trânsito<sup>58</sup>, conforme figura abaixo:

Figura 3 - Casas de Passagem



Belo Horizonte /MG	Brasília/DF	Brasília/DF	Belo Horizonte/ MG	Belo Horizonte/ MG	São Paulo/SP	São Paulo/SP	Rio de Janeiro/RJ
Jesuítas	Cáritas de Brasília	Centro Espírita Auta de Souza	Igreja Nossa Senhora Rainha da Paz	Complexo da Paróquia de São Sebastião	CDDH	Casa Minha Pátria	Centro Social Missionário

Fonte: Guia de Interiorização, 2021. Elaboração própria.

<sup>56</sup>Guia de Deslocamento - Estratégia de Interiorização, 2021. Elaborado pelo Ministério da Cidadania em conjunto com o Organismo Internacional para as Migrações (OIM) no marco da R4V.

<sup>57</sup>Casas de Passagem: É o espaço de acolhida mantido pela sociedade civil ou pelo município, designado para ser um ponto de apoio intermediário entre a estrutura de chegada (aeroporto, porto ou rodoviária) e o destino, onde os beneficiários poderão permanecer algumas horas ou poucos dias. Esse local também poderá, emergencialmente, alojar e alimentar os refugiados e imigrantes interiorizados, que não conseguirem ser conectados com seu receptor final. A casa de passagem também pode ser utilizada para a troca de modal logístico (aéreo para terrestre, fluvial para aéreo ou terrestre).

<sup>58</sup> Alojamento de Trânsito: É um espaço de acolhida que visa a curta permanência dos beneficiários, enquanto estão aguardando a conclusão dos processos de solicitação de residência provisória, refúgio e interiorização. O alojamento de trânsito também pode ser utilizado para a troca de modal logístico (aéreo para terrestre, fluvial para aéreo ou terrestre).



Com relação à participação da sociedade civil na esfera pública no apoio à estratégia de Interiorização, em tempos em que se realiza das mais variadas formas, as casas de passagem de entidades religiosas têm se destacado. Assim, passa-se a somar às várias áreas já ocupadas por essas organizações, desde os anos 80, como nos conselhos, nas áreas da saúde, da criança e do adolescente, da educação, da assistência social, entre outras. Uma demonstração de que a retração do Estado nas políticas sociais vem se intensificando ao longo dos anos. Encontramos, então, por um lado, o movimento da lógica de Estado mínimo e, por outro, uma janela de oportunidades para que entidades religiosas reforcem sua atuação frente aos processos migratórios. Nesse campo, Morais (2013) contextualiza sua análise da religiosidade na linha neopentecostal e sua relação com a sociedade<sup>59</sup>:

Encontra-se no Brasil, desde a década de 1970, um ambiente religioso polarizado reproduzindo o ambiente social e político nacional, bem como internacional, onde de um lado estão os conservadores, liberais e capitalistas, e de outro, os socialistas, ecumênicos, progressistas e democráticos populares. Foi a partir de 1980 que se consolidam as igrejas denominadas neopentecostais<sup>60</sup>. O movimento neopentecostal atingiu uma massa de pessoas necessitadas, sofredoras e desejosas por uma vida melhor, seja na esfera emocional, material ou em ambas. Mas também encontra ressonância em um grupo de pessoas abastadas, ou inseridas socialmente, que pretendiam melhorar ainda mais sua condição de vida, possuir mais bens e ampliar suas empresas. Para esses dois grupos sociais, a religiosidade neopentecostal serve como instrumento mágico para apaziguar o desespero de uma vida caótica e sem significado – amplamente demonstrado pelos sociólogos contemporâneos – e também para estimular a crença na obtenção de recursos financeiros, saúde física, mental e emocional. (MORAIS, 2013, p. 74)

Ainda para o autor, mudanças significativas no âmbito religioso vêm ocorrendo ao longo das últimas décadas e intensificam influências em campanhas eleitorais a partir de 2010. Para ele, o trânsito religioso tem se multiplicado e as igrejas que possuem um discurso magnificado têm se ampliado exponencialmente, ampliando a concorrência com as igrejas históricas já consolidadas e influenciando suas identidades (MORAIS, 2013, p. 15). Nesse contexto, denominações religiosas não apenas começaram a participar da política eleitoral, mas tornaram-se interlocutoras nos diálogos sobre políticas públicas, considerando a sua agilidade e capilaridade territorial:

O interesse econômico-corporativo de lideranças religiosas é um dos vetores de inserção delas ou de seus representantes na política partidária. Nesse sentido, sobressai a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e ocupantes de cargos públicos

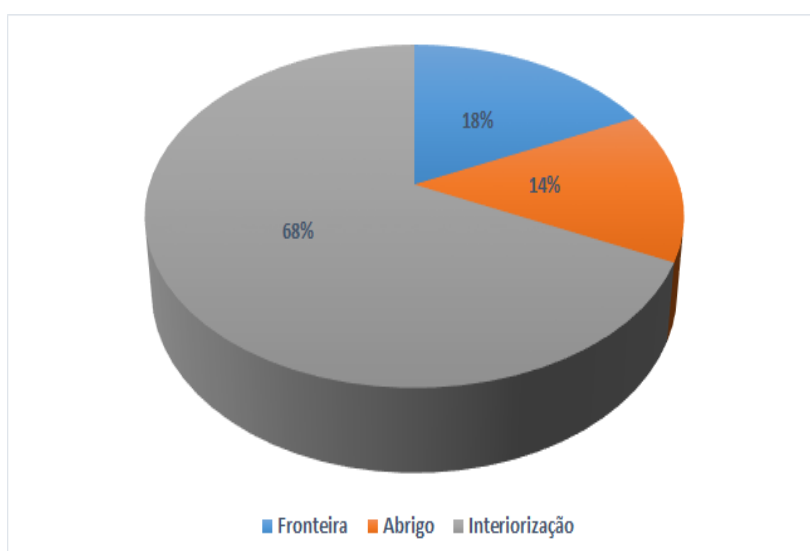
<sup>59</sup> Sobre a história do pentecostalismo e do neopentecostalismo brasileiro, ver MENDONÇA; VELASQUES FILHO, 1990; MARIANO, 2010.

<sup>60</sup> Tipologia criada para classificar as igrejas que adquiriram características específicas de culto e de teologia, se distanciando de igrejas “tradicionais” (históricas – de Missão e de Imigração) e das pentecostais clássicas (Assembleia de Deus, Congregação Cristã do Brasil) (MORAIS, 2013).

filiados a legenda bastante ligada a ela: o Partido Republicano Brasileiro (PRB). Atividades midiáticas e também assistenciais servem algumas vezes como espécie de trampolim para a construção de carreiras políticas. Parlamentares ganham visibilidade através da música gospel e do envolvimento em projetos sociais vinculados às suas igrejas. (SOUZA, 2018, p. 3)

São entidades que reforçam presença nas ações humanitárias e a sua atuação pode ser observada nos três eixos de atuação da Operação Acolhida, com predomínio na interiorização. Conforme informações obtidas pela coordenação da Força Tarefa Logística Humanitária em janeiro de 2021, o Gráfico 15 demonstra que 68% das entidades/instituições da sociedade civil parceiras da Operação Acolhida contribuem de alguma forma com a interiorização dos venezuelanos.

Gráfico 15 - Brasil: Atuação das instituições por eixo da Operação Acolhida



Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária, 2021. Elaboração própria.

Instituições religiosas se reafirmam calcadas na perspectiva de “ajuda humanitária”. Nesse sentido, observa-se uma inter-relação entre entidade religiosa e iniciativa privada, como exemplo a atuação da igreja Mórmon Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias<sup>61</sup>, vista por operadores da Operação Acolhida no território como um colaborador de destaque no quesito de interiorização para vaga sinalizada de emprego.

Tal trilha agrega a defesa da política de austeridade associada ao discurso dos pressupostos cristãos neopentecostais identificado com o neoconservadorismo<sup>62</sup>. Essa aliança

<sup>61</sup> Disponível em <<https://exame.com/brasil/bilionario-troca-sao-paulo-por-roraima-para-ajudar-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

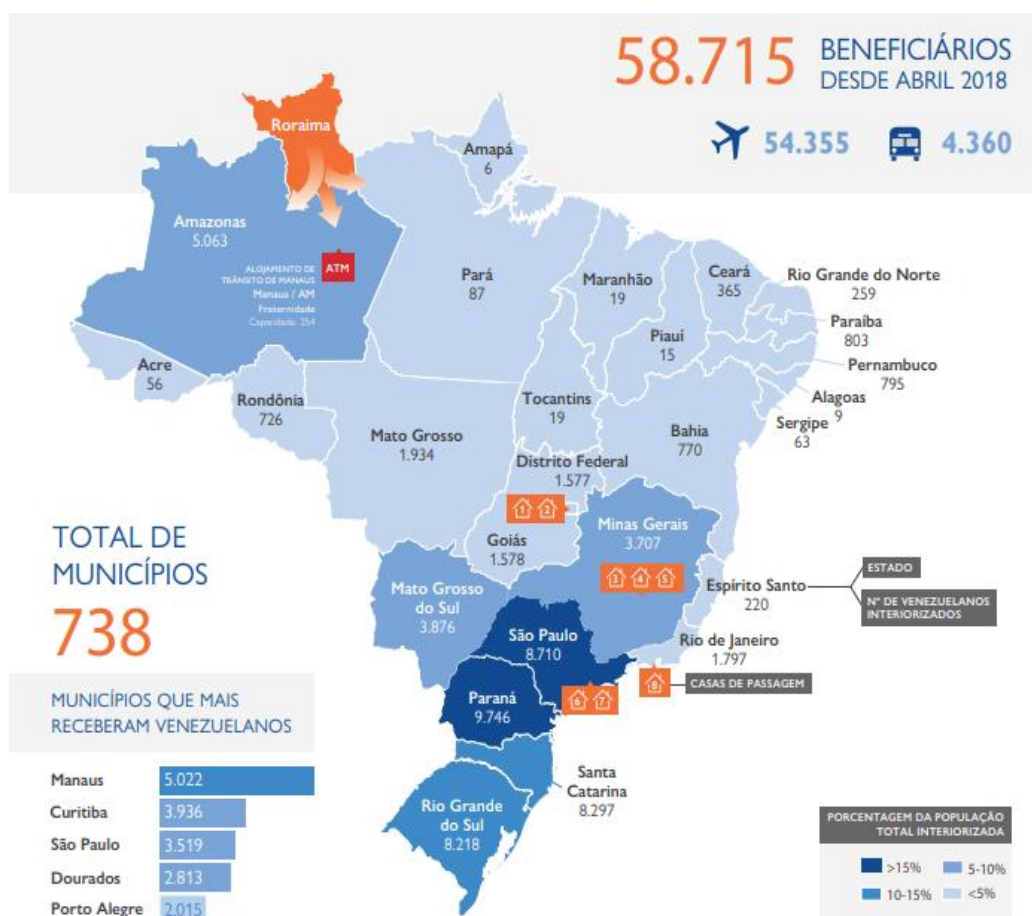
<sup>62</sup> Neoconservadores é um conceito que passou a ser utilizado na literatura estadunidense e europeia para designar um movimento que teve início por volta dos anos de 1960 (LIMA; HYPOLITO, 2019).

se torna peça importante para o desmantelamento de políticas sociais e reduz as possibilidades de emancipação do próprio migrante e refugiado, podendo, então, fortalecer as exclusões, denominadas por Foucault de “heterotopia”, sob a perspectiva de que os grupos sociais que não se adequem às normas são tidos como desqualificados.

Ao defender o público, trata-se do fortalecimento da ação do Estado para a defesa do interesse de todos. É sabido que o público deriva de construção social permeada de contradições e não homogênea, mas, para o enfrentamento das manifestações da questão social, com a participação da sociedade civil, deve-se partir de perspectiva coletiva, e não a coisa pública ser apropriada privadamente, pois o bem comum perde-se de vista. O governo federal gerenciou inicialmente duas linhas de ação quanto à busca de vagas em abrigos para interiorização dos venezuelanos. Para abrigos de gestão exclusiva de entidades da sociedade civil, a articulação foi realizada via ACNUR e, para abrigos de gestão governamental, via Ministério da Cidadania.

No segundo momento, novas ações foram incorporadas. Trata-se do Acordo de cooperação técnica firmado entre o Comitê Federal de Assistência Emergencial, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), OIM, ACNUR e UNFPA, do Acordo de cooperação técnica entre o Comitê Federal de Assistência Emergencial e as companhias aéreas e concessionárias aeroportuárias. Os dados a seguir mostram o deslocamento assistido de venezuelanos que contou com a participação dessas entidades e entes federados no processo de interiorização.

Figura 4 - BRASIL: Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos



Fonte: Subcomitê Federal para Interiorização, agosto/2021(Relatório deslocamentos assistidos de venezuelanos). Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/subcomite-federal-para-interiorizacao-deslocamento-assistidos-de-venezuelanos/>. Acesso em: 26 out. 2021.

O mapa com a distribuição dos venezuelanos nos estados brasileiros sugere que a interiorização, coordenada pelo Ministério da Cidadania, tem sido defendida pelos envolvidos como um direito de mobilidade e implementada como uma medida ampliadora de assistência emergencial. O número de mais de 58 mil venezuelanos interiorizados em mais de 730 municípios pode indicar que houve articulação positiva junto a essas localidades. Quanto ao tipo de mobilidade, cerca de 92% estão concentrados no modal aéreo, o que se justifica devido à localidade de origem apresentar esse modal como o mais viável.

A estratégia de interiorização, portanto, busca contribuir com a ampliação do conhecimento mútuo entre o migrante e o nativo, sob uma perspectiva de troca de novos saberes e aprendizado, e não sob o viés de aculturação. Não há consenso na literatura acerca do conceito único que exprima essa ação de interiorizar. Estudos têm sido realizados com o termo

“integração”, porém trata-se de um conceito complexo e altamente controverso (CAVALCANTI *et al.*, 2017) e chama-se atenção para o cuidado em não o utilizar como substitutivo acrítico de “assimilação”, pois são complexos e carecem de estudos, debates e reflexões no campo operacional e acadêmico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou investigar como se desenvolveu a gestão do governo federal com relação ao fluxo migratório dos venezuelanos no Brasil, no período de 2017 a 2020. A análise documental da literatura relacionada aos temas da pesquisa e da coprodução do objeto pesquisado permitiram a construção desta dissertação. O diálogo com os diferentes referenciais teóricos foi ao longo da pesquisa iluminando o objeto de estudo e permitindo alterar o olhar, inicialmente voltado para a defesa acrítica do fazer profissional, para um nível mais ampliado de entendimento sobre as motivações geopolíticas que contribuíram para a intensificação do fluxo migratório venezuelano. Ou seja, na medida em que se debruça mais atentamente sobre as análises, é possível localizar o fenômeno migratório internacional no contexto capitalista, o qual se encontra revestido de ações complexas e dinâmicas.

Os fatores supracitados também alcançam as estruturas da gestão desse fluxo migratório no Brasil. Nessa linha, a ação emergencial (Operação Acolhida) inicialmente idealizada como uma ação humanitária, voltada para a ampliação do atendimento às necessidades do migrante e refugiado venezuelano em prosseguimento à Lei da Migração, passa a revelar a presença de diversas influências, sejam elas com viés mercantilista ou não, um cenário em que, além da conjuntura que apresenta o aprofundamento da refração do Estado com as políticas sociais brasileiras, sofre influências de entidades da sociedade civil, instituições religiosas, empresas privadas, organismos internacionais que orquestram a indústria da migração, a qual também é influenciada por questões geopolíticas em ambiente contraditório de “império *versus* colônia”.

O estudo revela que, no histórico da geopolítica da América Latina, processos migratórios como o venezuelano são estimulados por inquietações de países imperialistas, em razão do surgimento de projetos societários diferenciados. Tal contexto traz desdobramentos cujas consequências são as mais perversas para a população e culminam com a diáspora de milhares de venezuelanos.

Depreende-se, nesse sentido, que o movimento migratório internacional envolve diferentes e gradativas alterações. A depender do contexto em que se encontram, tais movimentos percorrem a esteira de um referencial característico laboral para outros campos que compõem a existência humana e com exigências cada vez mais tensas e intensas em uma realidade globalizada. Nesse cenário, a análise da literatura aponta para o urgente e necessário fortalecimento das políticas públicas nas regiões de fronteiras.

Por outro lado, confirma-se a hipótese de que o Estado brasileiro tem avançado na criação de normas e dispositivos legais sobre a política migratória e busca alinhamento com preceitos internacionais, bem como tem disponibilizado recursos financeiros específicos para o atendimento do fluxo migratório venezuelano, com destaque para o ano de 2018. No entanto, esses “avanços” iniciais perdem força devido às exigências do capitalismo neoliberal, que intensifica a sequência corrosiva das estruturas sociais e enfraquece tentativas de avanço em políticas estruturantes que visam para além do emergencial.

Na linha de atendimento emergencial, se identifica o investimento de cerca de US\$ 127 milhões pela ONU e em torno de US\$ 448.2 milhões pelo governo federal para a execução das ações advindas do fluxo migratório venezuelano. Dos recursos empreendidos pelo governo federal, aproximadamente US\$ 198.2 foram destinados para o Ministério da Defesa, o que sugere, portanto, que, para a gestão federal, a atuação das Forças Armadas atendeu a necessidade logística e intempestiva de resposta para a estruturação e o apoio na operacionalização dos três eixos de atuação da Operação Acolhida (Ordenamento da fronteira, Acolhimento e Interiorização).

Dessa forma, apesar do apelo recorrente de austeridade, o governo federal não apresentou problema financeiro para desenvolver as ações de atendimento ao fluxo migratório venezuelano. Por outro lado, esses recursos financeiros não são potencializados em equipamentos sociais e, assim, as políticas sociais continuam sendo fragilizadas. Tal fenômeno poderá influenciar também a fragilização de atendimentos emergenciais. Depara-se, assim, com ações neoliberais de retomada ao neoconservadorismo e tendência transfigurada das políticas sociais ao retrair investimentos públicos nos Ministérios com a atuação precípua da área social.

Os resultados também sugerem que, além do repasse financeiro priorizado para as Forças Armadas, há uma oscilação de recursos no período pesquisado. A maior quantidade de recursos repassado pelo governo federal foi no ano de 2018, com tendência de queda nos anos posteriores; por outro lado, as agências internacionais tenderam ao aumento gradativo de recursos investidos e destinados, em grande parte, para entidades da sociedade civil.

Apesar dessas entidades não receberem recursos financeiros diretamente do governo federal para o atendimento aos venezuelanos, a relação entre ambos registra um mecanismo de interdependência, a exemplo quando o Estado procede com isenções fiscais para que entidades possam realizar suas atividades, incluídas as espirituais, ou ainda ao passo que a gestão federal

confirma interesse em projetos de organismos internacionais para que estes, possam captar recursos em outros países para financiar as ações executados por essas entidades. Diante disso, a construção de políticas migratórias no Brasil constitui-se, também, de redes de interesses, conflitos, relações de poder, disputa por recursos, espaço e legitimidade.

A terceirização da questão migratória é latente. O Estado delega funções para as entidades da sociedade civil ou organismos internacionais que, por sua vez, possuem interesses contraditórios nesses espaços e, assim, não se registra avanço além da assistência emergencial. No discurso de apoio à gestão do governo federal frente ao fluxo migratório venezuelano, registra-se a presença de mais de 200 instituições de diversas organizações e, dentre elas, as de denominações cristãs neopentecostais, que não demonstram apenas ações voluntárias, de ajuda ou caridade, mas também de atividade econômica, o que fortalece o entrelaçamento com a indústria da migração.

A pesquisa proporciona, portanto, pontuar que o modelo de gestão adotado pelo governo federal se encontra inserido em contexto de múltiplas expressões de uma sociedade capitalista, e não se estabelece em plenitude de uma política pública com compromisso de atuação em uma determinada área em longo prazo (PEREIRA, P., 1996).

A governança instituída pela gestão federal está composta por um Comitê Federal de Assistência Emergencial, cuja composição direciona-se ao alto nível de governo de perspectiva política e técnica gerencial. Por consequência, encontram-se os quatro Subcomitês Federais de atuação em nível técnico operacional (Recepção, Identificação e Triagem; Acolhimento; Interiorização e Ações em Saúde). Em síntese, a gestão do fluxo migratório venezuelano realizada pelo governo federal é composta por três grandes níveis: nível 1 – político-estratégico: Comitê Federal de Assistência Emergencial; nível 2 – técnico-estratégico: Subcomitês Federais; e nível 3 – técnico-operacional: coordenador operacional no território em conjunto com demais atores. No entanto, observa-se baixa ou nula participação de entes governamentais locais ou gestores das políticas públicas, como da assistência social, educação e saúde.

Encontramos, portanto, o caráter dialeticamente contraditório, em que, por um lado, são identificados os que buscam avanço e garantia da proteção e do bem-estar do migrante e refugiado, e, por outro lado, aqueles que atribuem ênfase no discurso da migração enquanto um problema e fortalecem as ações de vigilância.



E, assim, sugere-se que novos e aprofundados estudos, com ênfase nas questões apresentadas nesta dissertação, possam ser realizados em debates ou em novas pesquisas acadêmicas a fim de proporcionar melhor aproximação e entendimento do tema em análise.

## REFERÊNCIAS

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação. Referências – Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ACNUR/UNHCR – LA AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS. **Tendências Globais**: desplazamiento forzado em 2017. Relatório, 2017, 76p.

AGUSTÍN, Laura Maria. **Sex at the Margins**. Migration, Labor, Markets and the Rescue Industry. New York: Zed Books Ltd., 2008.

ALBORNOZ-SANCHES, Nicolás. **História mínima de la población de América Latina**. Madrid: Turner, 2014.

ALESSI, Mariana Longhi Batista. A migração de haitianos para o Brasil. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 82-86, abr./jun., 2013.

ALENCAR, Monica. **O trabalho do Assistente Social nas organizações privadas não lucrativas**. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2019.

ALVES, Natália Cristina. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. Revista Formação, n.20, volume 1, 2013.

ANGELO, Paul J. A hegemonia dos Estados Unidos no hemisfério, numa era de grande competição entre os poderes. Fórum das Américas. **Revista Diálogo**, 2ª ed., 2020. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/vizinhanca-em-perigo-a-hegemonia-dos-estados-unidos-no-hemisferio-numa-era-de-grande-competicao-entre-poderes/#.YYB37Z7MIok>>. Acesso em: 10 de out. 2021.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2004.

ASSIS, Gláucia de Oliveira; SASAKI, Elisa Massae. Teorias das Migrações Internacionais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP 2000, XII, 2000, Caxambu/MG. **Paper** [...] Caxambu, p. 1-19.

ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL. **Balanco Social 2021**. Conselho Diretivo da AVSI Brasil, 2021.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol.18, nº 2, p. 383-398, novembro 2012.

BAENINGER, Rosana; BOGUS, Lucia Machado; MOREIRA, Julia Bertino; VEDOVATO, Renato Luis; FERNADES, Durval; SOUZA, Marta Rovery; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luis Felipe Aires (Org.). **Migrações Sul – Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquio” – Nepo/Unicamp, 2018.

BARRETO, Luiz Teles Ferreira (Org.). **A lei brasileira de refúgio – sua história**. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: Acnur, Ministério da Justiça, 2010.

BASSAN, Dilani Silveira. **Mobilidade Espacial**: A dinâmica das migrações e a trajetória dos migrantes na região do Vale do Paranhana/RS – Brasil. Santa Cruz do Sul, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 1-27, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. Ernest Mandel: imprescindível. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 35, v. 13, p. 37-64, 1º semestre de 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 2020 (No prelo).

BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia de iguais, mas diferentes. *In*: BARBOSA, Marcos Antônio Rodrigues. **Memória, verdade e educação em direitos humanos**. Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos. Brasília, 2007.

BETHEL, Leslie. **História de América Latina**. Barcelona: Crítica, 2000.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **IPEA**. Brasília, Boletim de Análise Político-Institucional, nº 19, 2018.

BOGOS, Lucia Maria M.; FABIANO, Maria Lucia A. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Ponto e Vírgula**, PUC-SP, n.18, p. 126-145, 2º semestre de 2015.

BORGES, Marcelo. Muitas Américas: padrões de migração transatlântica e escolha do destino no sul de Portugal (séculos XIX e XX). **Ler História**, n. 56, p. 83-104, 2009.

BORON, Atilio. Canal de Antonio Flores Martinez. **Análises Geopolíticas da América Latina**. YouTube. 21 de jul. de 2015, Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tJtVgpEmZh8>>. Acesso em: 02 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm)>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm)>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do estatuto dos refugiados de 1951. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, 22 de jul. de 1997.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa nacional de direitos humanos.** SEDH/MJ/UNESCO, Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército brasileiro. Estado-maior do Exército. **Manual de Campanha.** Glossário de termos e expressões para uso no exército, 4ª Edição, 2009.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica nº 35/2018 entre o Ministério da Cidadania e o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR). **1 Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** 2009.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 7 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8742/93. Dispõe sobre a organização da assistência social. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, 6 jul. 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução Normativa nº 01, de 24 de agosto de 2012.** Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. 2012. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014\\_Instrucao\\_normativa\\_de\\_01\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_de_agosto_de_2012.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gabinete da Ministra. **Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013,** 2013. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Portaria\\_90\\_03092013\\_Situacao\\_Calamidade.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Portaria_90_03092013_Situacao_Calamidade.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2021.

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

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 22 jun. 2018.

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

BRASIL. **Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.** Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 15 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira.** 2010. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 20 de abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 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 de atender a interesses da política migratória nacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 57, Brasília, 15 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria Interministerial nº 14, de 28 de agosto de 2018. Altera a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 32, Brasília, 28 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Extrato do termo de execução descentralizada de recursos nº 10/2018 ao acordo de cooperação técnica nº 1/2015. **Diário Oficial da União:** seção 3, Brasília, DF, p. 117, 16 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações. **Nota informativa nº 33/ 2018 - CGPNI/Devit/SVS/MS:** orientações da vacinação contra sarampo e febre amarela no processo de interiorização de venezuelanos em estados brasileiros. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações. **Nota informativa nº 160/2018 - CGPNI/Devit/SVS/MS:** reitera as orientações da vacinação contra sarampo e febre amarela no processo de interiorização de venezuelanos em estados brasileiros, contidas na Nota Informativa nº 33/2018-CGPNI/Devit/SVS/MS. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **Saúde Brasil 2019:** uma análise da

situação de saúde com enfoque nas doenças imunopreveníveis e na imunização. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. 520 p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. **Saúde Brasil 2019** – uma análise da situação de saúde com enfoque nas doenças imunopreveníveis e na imunização. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Extra, p.5, Brasília, 11 de abr. de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Reformula 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**: seção 1, Brasília, 14 ago. 2019.

BRASIL. Comitê Federal de Assistência Emergencial. Resolução nº 10, de 1º de novembro de 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**, Edição 213, Seção: 1, página: 8, publicado em: 04/11/2019.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 6. Reconhece para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: Seção 1 – Extra, Brasília – DF, p. 1, 20 de mar. de 2020.

BRASIL. Presidência Da República. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. 24 de dezembro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art42)>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Livro branco de defesa nacional - Brasil 2020**, 2020, p. 195. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania em conjunto com o Organismo Internacional para as Migrações (OIM) no marco da R4V. **Guia de Deslocamento** - Estratégia de Interiorização, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública: **Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAMPOS, Marden Barbosa de. Migração. In: CAVALCANTI, Leonardo *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 453.

CARVALHO, José Alberto M. de. O saldo dos fluxos migratórios internacionais do Brasil na década de 80 - uma tentativa de estimação. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 13, n. 1, p. 3-14, 1996. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/442>>. Acesso em: 20 out. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CASTLES, Stephen. **Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios dos Trabalhadores Convidados às Migrações Globais**. Lisboa: Fim de Século, 2005.

CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social. Traduzido e publicado por **Revista Internacional Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XVIII, nº 35, p. 11-43, jul./dez., 2010.

CASTLES, Stephen; DE HASS, Hein; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. Ebook. London: PalgraveMacmillan, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política Social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CAVALCANTI, Leonardo. Novos fluxos migratórios para o mercado de trabalho brasileiro. Desafios para políticas públicas. **Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**. v.11, n.16, p. 21-35, jul.-dez. 2015.

CAVALCANTI, Leonardo; ARAÚJO, Dina; BOTEAGA, Túlia; TONHATI, Tânia. **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Edu-UNB, 2017.

COGO, Denise. Fluxos migratórios globais: a busca de trabalho e fuga da pobreza. In Ricardo Machado. IHU On-Line. Ed. 414, 2013. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/4870-denise-cogo>. Acesso em: 05, out. 2019.

COSTA, Edgar Aparecido da. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, E. A.; OLIVEIRA, M. M. M. (Org.). **Seminário de estudos fronteiriços**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009. p. 61-78.

COSTA, Emily. Em quase três meses em RR, mais de mil venezuelanos pedem refúgio à PF. **Jornal G1 Roraima**. Março de 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2017/03/em-quase-tres-meses-em-rr-mais-de-mil-venezuelanos-pedem-refugio-pf.html>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, p. 29-43, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: Revolução passiva ou contrarreforma. **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun. 2012.



CULPI, Ludmila A. A Evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. **Conjuntura Global**, v. 4, n.3, p. 424-437, set./dez. 2015.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 3-20, out./dez. 2005.

DAL PRÁ, Keli Regina. **Transpondo fronteiras**: os desafios do assistente social na garantia do acesso à saúde no Mercosul. Porto Alegre: PUC-RS, 2006.

DEVIS-AMAYA, Esteban. A Migração Venezuelana e o Regime de Maduro. Fórum das Américas, **Revista Diálogo**, 2ª ed., p. 23-27, 2020.

DIAS, Gustavo; BÓGUS, Lucia; PEREIRA, José Carlos Alves; BAPTISTA, Dulce (org.). **A contemporaneidade do pensamento de Abdelmalek Sayad**. São Paulo: EDUC, 2020.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ROSSI, Pedro. **Austeridade e retrocesso**: Impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, v. 1, ago. 2018.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. **Travessia**: Revista do migrante, São Paulo, ano 31, n° 83, 2018.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteiras em geografia. **Revista Perspectivas Geográficas**, v. 9, n. 10, 2014.

FLEURY, Sonia. **A questão democrática na saúde**. Saúde e democracia: a luta do CEBES/Sonia Fleury (org.). São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca; LAGES, Mauricio Piatti. A virada das mobilidades: fluxos, fixos e fricções. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 123, p. 121-142, dezembro 2020.

FREITEZ, Anitza. Garantizar el derecho a la educación. Retos para las políticas sociales y educativas *In*: FREITEZ, Anitza. **Venezuela**: la caída sin fin ¿hasta cuándo? Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2016, Universidad Católica Andrés Bello, p. 77-97, 2017.

GASPARETO, Rayane; SCHEIDT, Regina; JEFFREY, Debora; SCHNECKENBERG, Marisa. Análise de políticas educacionais: a abordagem do ciclo de políticas e as contribuições de Pierre Bourdieu. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 47, p. 237-252, set./dez. 2018.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da globalização**. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.



GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em direito, Fortaleza, 2005.

GONZÁLEZ, Marino J.; OSORIO, Elena Rincón. Las condiciones de salud de los venezolanos: aportes de ENCOVI 2016. In: **Venezuela**. Vivía a médias. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2015 (ENCOVI). Visión Venezuela e KAS, p. 130-146, 2016.

GOUSSINSKI, Eugenio. Entenda a real dimensão da crise da Venezuela. **Portal R7.com**. Roraima, maio 2018. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/entenda-a-real-dimensao-da-crise-da-venezuela-do-petroleo-a-fome-18052018>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

HAGUETTE, Teresa M. F. (org.). **Dialética hoje**. Petrópolis: Vozes, 1990.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

IANNI, Octavio (Org.). **Florestan Fernandes: sociologia**. São Paulo: Ática, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). **Censo 2011**. Processado com Redatam + SP. Cepal/Celade 2003-2013. Disponível em: <<http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IPEA. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília, 2021.

JARDIM, Emmanuel Brandolff; PAGOT, Rhaíssa. **Os BRICS frente aos Estados Unidos após a crise financeira de 2008**: alternativa a uma hegemonia declinante. Seminário de Relações Internacionais - Os BRICS e as transformações da ordem global, 2014.

KERN, Arno Alvarez. Fronteiras culturais: impactos e contatos na descoberta e colonização do Brasil. **Estudos Ibero-Americanos**, edição especial, n.1, p. 69-80, 2000.

LEBARON, Frédéric. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. **Revista Sociedade e Estado**, v. 33, n. 2, maio/ago. 2018.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-15, 2019.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos. Políticas Sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, dez. 2016.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques; DAMIANI, Anelisa. (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB Seção Porto Alegre, 1998, p. 41-49.

MACHADO, Ricardo. Fluxos migratórios globais. A busca de trabalho e fuga da pobreza. [Entrevista concedida a]. Denise Cogo. **Instituto Humanistas Unisinos (IHU)**. São Leopoldo. Edição 144; 15 de abril 2013. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/4870-denise-cogo>>. Acesso em: 05 de out. 2019.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARIANO, R. **Neopentecostais**: Sociologia do novo pentecostalismo no Brasil. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

MARINUCCI, R.; MILESI, R. Migrações internacionais contemporâneas. **IMDH**, junho, 2005. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migracoes-internacionais-contemporaneas/>>. Acesso em: 15 out. 2020.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.

MASSEY, Douglas S. **Economic Development and International Migration in Comparative Perspective** *Population and Development Review*, vol. 14, nº 3, p. 383-413, Sept. 1988.

MASSEY, Douglas S. Estrutura Social, Estratégias Domésticas e a Causação Cumulativa da Migração. **Índice populacional**, n. 56, p. 3-26, 1990.

MASSEY, Douglas S.; ARANGO Joaquin; HUGO, Graeme; KOUAOUCI, Ali; PELLEGRINO, Adela; TAYLOR, J. Edward. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p. 431-466, sept. 1993.

MATTAR, Jorge; PÉREZ, Luis Riffo. **Notas sobre o desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe e os desafios para a mudança estrutural com igualdade**. Palestra em reunião de Políticas de Desenvolvimento Regional, ocorrida no México, em julho de 2014.

MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Edusp, 1974.

MENDOZA MORALES, Alberto. Ordenamento Territorial em Colombia. *In*: ACHURY, Liliana Estupiñán; MUÑOZ, Augusto Trujillo; BECERRA, Augusto Hernández; MORALES, Alberto Mendoza. **Organización del Territorio**: Teorías, enfoques y tendencias. Bogotá: Universidad Libre, p. 105-113, 2004.

MENDONÇA, Antônio. G; VELASQUES FILHO, Prócoro. **Introdução ao Protestantismo no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. **Migração Venezuelana ao Brasil**: discurso político e xenofobia no contexto atual. *Aedos*, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, ago. 2018. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2019/01/FINAL-para-web-IMDH-Caderno-de-Debates-ed13.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 13. ed., São Paulo: Hucitec, 2013.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos; GUERRA, Yolanda; LEITE, Janete Luiza (org.). **Expressões da ofensiva ultraconservadora na conjuntura contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2020.

MORAES, Antonio Carlos Roberto. **Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, p. 43-47, 2005.

MORAIS, Edson Elias. **Religiosidade contemporânea: aproximações entre o neopentecostalismo e o neoliberalismo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de Londrina, Londrina/Paraná, 2013.

MOREIRA, Ludmilla Maria Mendes Leal. **Indústria migratória brasileira: evidências de uma ordem transnacional privada a partir do estado de São Paulo e do Distrito Federal**, 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OIM - ONU MIGRACION. **Informe sobre las migraciones en el mundo 2020**. Genebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2019, 528p.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A lógica espacial do território fronteiriço – os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ládário-Corumbá-Puerto Quijarro Puerto Suarez. *In*: SEBRAE. (Org.). **Mato Grosso do Sul sem Fronteiras: Características e Interações Territoriais**. Campo Grande: Editora Visão, 2010, p. 239-255.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas - reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia** (Anpege). v.11, n.15, p. 233-256, jan-jun. 2015.

OLIVEIRA, Luciana Firmino. **Reflexão sobre a política de abrigos e as práticas de acolhimento institucional para adolescentes no município do Rio de Janeiro**. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2005.

OTERO, Guilherme; TORELLY, Marcelo; RODRIGUES, Yssyssay. A atuação da Organização Internacional para as migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos. J. (coord.). **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, p. 38-44, 2018.

PAIVA, Ana Luiza B.; LEITE, Ana Paula M. R. Da emigração à imigração? Uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos cinquenta anos. **Revista Ars Histórica**, n. 7, p. 1-20, jan-jun 2014.

PAIVA, Ariane Rego. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. 8º **Encontro Internacional de Política Social** - 15º Encontro Nacional de Política Social. Vitória, 2020.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul. /set. 2005.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. São Paulo, **Estudos Avançados**, v. 20, nº 57, p. 7-24, 2006.

PATARRA, Neide Lopes. **Movimentos migratórios no Brasil: tempo e espaço**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências e Estatísticas, 2003.

PEREIRA, Fabrícia da Hora. **O alcance dos imigrantes venezuelanos às Políticas Sociais no Brasil após a nova lei da migração**: Um olhar a partir da realidade de Roraima. 2020. 330 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos**: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Reorientações éticas da política social: do primado do ethos solidário ao império da moral individualista possessiva. **Em pauta**, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 43, v. 17, p. 32-47, 1º semestre de 2019.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

QUEIROZ, Thiago Augusto Nogueira de. **Espaço Geográfico, Território Usado e Lugar**: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

RAICHELIS, Rachel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Revista serviço social e sociedade**, n. 104, p. 750-772, 2010.

REALUYO, Celina B. Desmantelando a economia ilícita que sustenta o regime de Maduro. **Diálogo: Revista Militar Digital**, 19 de out. de 2020. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/desmantelando-a-economia-ilicita-que-sustenta-o-regime-de-maduro/#.YXrkhZ7MIok>>. Acesso em: 06 de junho de 2021.

RODRIGUES, Francilene. Migração transfronteiriça na Venezuela. São Paulo, **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 197-207, maio/ago. 2006.

RODRIGUES, Leda Maria de Oliveira. Migrações do século XXI. **Cadernos CERU**, São Paulo, série 2, vol.30, n.2, dez. 2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza M. de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia literária, 2018.

SABATEL, Vania de Oliveira; COSTA, Edgar Aparecido. Considerações sobre o ordenamento territorial em áreas rurais fronteiriças. **Revista Perspectiva Geográfica**, Unioeste, v. 8, n. 9, p. 1-17, 2013.

SANTOS, Alessandra Rufino. **Interação social e estigma na fronteira Brasil/Venezuela**: um olhar sociológico sobre a migração de brasileiros e venezuelanos. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SANTOS, Isabel Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, jul. 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SASSEN, Saskia. Globalization and Its Impact on Cities. **Public Culture** 8.2, Winter. 1996.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. Prefácio Pierre Bourdieu. São Paulo: Editora USP, 1998.

SEMERARO, Giovanni. Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 28 mar. 2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002.

SEYFERTH, Giralda. **A trajetória de uma categoria incômoda no campo político**. In: 26ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, Trabalho apresentado na Mesa Redonda - Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. Porto Seguro, 2008.

SILVA, Carolina Albuquerque. **A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI**: entre a autonomia e a contra-hegemonia. Dissertação de Mestrado. 2017. Dissertação (Mestrado em estudos latino-americanos) - Programa de Pós-Graduação em estudos comparados sobre as Américas. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, Carolina Albuquerque. Evolução Institucional da Participação Social no Mercosul: Análise de uma Experiência Interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, Brasília, v.5, n. 3, p. 373-395, 2020.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Segurança internacional e novas ameaças: a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira**. 2013. Dissertação (Mestrado em

Ciência Política) - Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2013.

SILVA, João Guilherme C. M. L. G; MACEDO, Fernando V. A. B. **Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil**. ENAP: Casoteca de Gestão Pública, Brasília, 2018, 22 p.

SILVA, Josias Marcos de Resende. **Força-Tarefa Logística Humanitária: o desenvolvimento de capacidades militares no contexto da operação acolhida**. Observatório Militar da Praia Vermelha. Rio de Janeiro, 2021.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país. **Revista Mundorama - Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 2017.

SINGER, Paul. A América Latina na crise mundial. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 91-102, jan. 2009.

SOARES, Raquel Cavalcante. **A contrarreforma na política de saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao serviço social**. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SORENSEN, Ninna Nyberg. Migration between social and criminal networks: Jumping the remains of the Honduran migration train. *In*: SORENSEN, Ninna Nyberg; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Org.). **The migration industry and the commercialization of international migration**. London and New York: Routledge, 2013.

SORENSEN, Nina. Palestra. *In*: Curso Especialização Migração e Refúgio, Universidade de Brasília, 28 de maio de 2021 (Acesso restrito).

SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p.94-119.

SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. Cidadania planetária: Um projeto plural, solidário e participativo. *In*: SOUSA JR. José Geraldo de; SOUSA, Nair H.B. de; SANT'ANNA, Alayde A. F.; ROMÃO, José Eduardo E.; SANTANNA, Marilson dos S.; CÔRTEZ, Sara da N. Q. **Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade**. Brasília: Editora Síntese e NEP-UnB, 2003, p. 13-19.

SOUZA, André Ricardo. Determinados contornos jurídicos, assistenciais e econômicos de organizações cristãs. **Civitas**, Porto Alegre, v.18, n.1, p. 237-255, jan.-abr. 2018.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2002.

STUENKEL, Oliver. Bate Papo FGV. **Venezuela e geopolítica na América Latina**. Youtube, 17 de out. de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Yk9KCPO9nf0>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

TONHATI, Tania Mara Passarelli. **The transnational family**: migration, family and rituals among Brazilian migrant women in the UK. 2017. Tese (Degree of Doctor of Philosophy in Sociology) - Department of Sociology, University of London, London, January 2017.

TRINDADE, Antônio A. C. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, 1., 5.5.1997. **Anais** [...] São Paulo: USP, 1997.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Evaldo Amaro. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.19, n.56, p. 9-22, 1998.

XAVIER, Fernando Cesar Costa. A interiorização como um direito social universalizável. **Fundação Getúlio Vargas**. v.17, n 1. São Paulo, p. 1-20, 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e teóricos-metodológicos do serviço social. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 143-164, 2009.

### Sites consultados

Introdução:

Disponível em: [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/informes/Tendencias\\_migratorias\\_nacionales\\_em\\_Americas\\_Venezuela-EN\\_septiembre\\_2018.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/informes/Tendencias_migratorias_nacionales_em_Americas_Venezuela-EN_septiembre_2018.pdf). Acesso em: 12 de out. de 2020.

Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/opiniaio/48981/do-neoliberalismo-ao-chavismo-29-anos-do-caracazo-na-venezuela>. Acesso em: 03 maio 2021.

Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Capítulo 1:

Disponível em: <https://dtm.iom.int/about#countries-list>. Acesso em: 26 ago. 2019.

Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/entenda-a-real-dimensao-da-crise-da-venezuela-do-petroleo-a-fome-18052018>. Acesso em: 03 de nov. 2019.

Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Capítulo 2:

Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp/anexos/proj-pedag-enafron.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.



Disponível em: <[ACNUR e OIM apoiam compromisso de países para continuar apoiando refugiados e migrantes da Venezuela | As Nações Unidas no Brasil](#)> Acesso em: 05 maio 2021.

Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/31727296/publicacao/31727643>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

### Capítulo 3

Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>>. Acesso em: 16 de jun. 2021.

Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>>. Acesso em: 17 de jun. 2021.

Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/pacaraima.html>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20riscos-e-vulnerabilidades>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

Disponível em: <<http://caritas.org.br.s174889.gridserver.com/wp-content/uploads/2011/03/cartilha-c%C3%A1ritas-na-base-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2021.

Disponível em: <<https://fts.unocha.org/countries/32/summary/2019>>. Acesso em: 05 set. 2021.

Disponível em: <<https://rmp.r4v.info/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Disponível em: <<https://conceito.de/plano-de-contingencia>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Disponível em: <[https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8399322](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/8399322)>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/cfae>>. Acesso em: 20 maio 2021.



Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>. Acesso em: 05 set. 2021.

Disponível em: <[Orientação provisória sobre operações de prontidão e resposta a surtos COVID-19 em campos e configurações semelhantes a acampamentos | IASC \(interagencystandingcommittee.org\)](https://www.iasc.org/pt-br/orientacao-provisoria-sobre-operacoes-de-prontidao-e-resposta-a-surtos-covid-19-em-campos-e-configuracoes-semelhantes-a-acampamentos)>. Acesso em: 05 set. 2021.

Disponível em: <[https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11340193](https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/11340193)>. Acesso em: 05 set. 2021.

Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-federal-de-assistencia-emergencial/cfae>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Disponível em: <<https://www.r4v.info/pt/document/monitoramento-ativo-de-casos-suspeitos-de-covid-19-em-abrigosoficiais-de-refugiados-e-0>>. Acesso em: 05 set. 2021.

Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bilionario-troca-sao-paulo-por-roraima-para-ajudar-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/subcomite-federal-para-interiorizacao-deslocamento-assistidos-de-venezuelanos/>>. Acesso em: 26 out. 2021.

## ANEXOS

**Anexo 1 – Planilha OIM: Número de Profissionais contratados, Entidades e Valor disponibilizado em US\$, por eixo de atuação, de 2017 a 2020.**

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM												
	NÚMERO DE PROFISSIONAIS CONTRATADOS				VALOR DISPONIBILIZADO PESSOAL OIM				Total US\$ (2017 a 2020)			
	2017	2018	2019	2020	PRÓPRIO	ENTIDADE PARCEIRA	NOME DA ENTIDADE PARCEIRA	2017		2018	2019	2020
<b>ABRIGOS EMERGENCIAIS E OCUPAÇÕES/RODOVIÁRIAS</b>	1	3	9	23	OIM	x	Caritas, Pastoral dos Migrantes, CMDH, Mexendo a Panela (Consolata), IMDH, AVSI, Pastoral Universitária, Serviço Jesuítas para Migrantes Refugiados	30.000,00	216.000,00	648.000,00	1.656.000,00	2.550.000,00
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM												
<b>ORDENAMENTO DA FRONTEIRA</b>	NÚMERO DE PROFISSIONAIS CONTRATADOS				VALOR DISPONIBILIZADO PESSOAL OIM				Total US\$ (2017 a 2020)			
	2017	2018	2019	2020	PRÓPRIO	ENTIDADE PARCEIRA	NOME DA ENTIDADE PARCEIRA	2017		2018	2019	2020
	1	7	19	46	OIM	x	Caritas, CMDH, IMDH	30.000,00	504.000,00	1.368.000,00	3.312.000,00	5.214.000,00
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES - OIM												
<b>INTERIORIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO</b>	NÚMERO DE PROFISSIONAIS CONTRATADOS				VALOR DISPONIBILIZADO PESSOAL OIM				Total US\$ (2017 a 2020)			
	2017	2018	2019	2020	PRÓPRIO	ENTIDADE PARCEIRA	NOME DA ENTIDADE PARCEIRA	2017		2018	2019	2020
	2	8	20	47	OIM	x	Caritas, Visão Mundial, ADRA, IMDH, SENAC, SESAI, Refúgio 343, AVSI, Pastoral Universitária, Serviço Jesuítas para Migrantes Refugiados, Dejobe	60.000,00	576.000,00	1.440.000,00	3.384.000,00	5.460.000,00
<b>Total Geral</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>48</b>	<b>116</b>				<b>120.000,00</b>	<b>1.296.000,00</b>	<b>3.456.000,00</b>	<b>8.352.000,00</b>	<b>13.224.000,00</b>

Fonte: OIM; jan/2021. Elaboração Própria

## Anexo 2 – Planilha ACNUR: Número de Profissionais contratados, Entidades e Valor disponibilizado em US\$, por eixo de atuação, de 2017 a 2020

(ACNUR)													
Área de atuação	Número de Profissionais contratados							Valor Disponibilizado (USD)				Total US\$ 2017 a 2020	
	2017	2018	2019	2020	Próprio	Entidade Parceira	Nome da Entidade Parceira	2017	2018	2019	2020		
Abrigos Emergenciais	0	49	136	180		x	Associação Voluntários para o Serviço Internacional		390.100,00	1.394.771,00	2.740.278,00	4.525.149,00	
	3	21	84	70		x	Fraternidade- Federação Humanitária Internacional	44.575,00	85.453,00	586.726,00	1.059.946,00	1.776.700,00	
	0	15	35	0		x	Norwegian Refugee Council	-	113.078,00	410.671,00	-	523.749,00	
	0	0	0	14			Organização Fraternidade sem Fronteiras	-	-	-	70.727,00	70.727,00	
	2	11	20	21		x	United Nations High Commissioner for Refugees (affiliate workforce)	21.764,00	62.953,00	350.669,00	482.733,00	918.119,00	
	0	3	5	5		x	United Nations High Commissioner for Refugees (regular workforce)	-	187.748,00	300.866,00	724.623,00	1.213.237,00	
<b>Subtotal 1</b>	<b>5</b>	<b>99</b>	<b>280</b>	<b>290</b>	<b>2</b>	<b>3</b>		<b>66.339,00</b>	<b>839.332,00</b>	<b>3.043.703,00</b>	<b>5.078.307,00</b>	<b>9.027.681,00</b>	
(ACNUR)													
Ordenamento da Fronteira	Número de Profissionais contratados							Valor Disponibilizado (USD)				Total US\$ 2017 a 2020	
	2017	2018	2019	2020	Próprio	Entidade Parceira	Nome da Entidade Parceira	2017	2018	2019	2020		
Ordenamento da Fronteira	0	22	26	17		x	United Nations High Commissioner for Refugees (affiliate workforce)	-	103.326,00	389.934,00	340.084,00	833.334,00	
	2	2	3	3			United Nations High Commissioner for Refugees (regular workforce)	92.266,00	129.722,00	190.688,00	147.167,00	559.843,00	
<b>Subtotal 2</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>1</b>			<b>92.266,00</b>	<b>233.048,00</b>	<b>580.622,00</b>	<b>487.251,00</b>	<b>1.393.177,00</b>	
(ACNUR)													
Interiorização	Número de Profissionais contratados							Valor Disponibilizado (USD)				Total US\$ 2017 a 2020	
	2017	2018	2019	2020	Próprio	Entidade Parceira	Nome da Entidade Parceira	2017	2018	2019	2020		
Interiorização	0	7	35	39		x	Aldeias Infantis SOS Brasil		150.319,00	349.517,00	285.553,00	785.389,00	
	0	0	7	0		x	Associação Antonio Vieira - Jesuitas, Brasil	-	-	37.014,00	-	37.014,00	
	0	0	0	6		x	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	-	-	-	110.213,00	110.213,00	
	0	0	7	8		x	Caritas Brasileira Regional Parana	-	-	65.031,00	47.708,00	112.739,00	
	6	5	6	5		x	Instituto de Migracoes e Direitos Humanos	55.531,00	30.733,00	44.859,00	39.030,00	170.153,00	
	0	0	2	2		x	United Nations High Commissioner for Refugees (affiliate workforce)			58.668,00	51.680,00	110.348,00	
	1	1	1	2		x	United Nations High Commissioner for Refugees (regular workforce)	119.285,00	135.128,00	116.410,00	177.428,00	548.251,00	
<b>Subtotal 3</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>58</b>	<b>62</b>	<b>2</b>	<b>5</b>		<b>174.816,00</b>	<b>316.180,00</b>	<b>671.499,00</b>	<b>711.612,00</b>	<b>1.874.107,00</b>	
<b>Total Geral (1+2+3)</b>	<b>14</b>	<b>136</b>	<b>367</b>	<b>372</b>	<b>5</b>	<b>8</b>		<b>333.421,00</b>	<b>1.388.560,00</b>	<b>4.295.814,00</b>	<b>6.277.170,00</b>	<b>12.294.965,00</b>	

Fonte: ACNUR, jan/2021. Elaboração própria

### Anexo 3 – Planilha Ministério da Defesa: Força Tarefa Logística Humanitária (2017-2020).

Abrigos Emergenciais	FORÇA TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA - MINISTÉRIO DA DEFESA												Total US\$ (2017 a 2020)
	Número de Militares				Quantidade de serviços empreendidos				Valor Total empreendido na Operação				
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
	0	84	94	109	0	16	16	16	0,00	38.455.165,30	18.464.204,67	4.788.366,22	61.707.736,19
Ordenamento de Fronteira	FORÇA TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA - MINISTÉRIO DA DEFESA												Total US\$ (2017 a 2020)
	Número de Militares				Quantidade de serviços empreendidos				Valor Total empreendido na Operação				
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
	0	151	170	197	0	16	16	16	0,00	39.655.176,34	19.040.388,64	4.937.758,44	63.633.323,42
Interiorização	FORÇA TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA - MINISTÉRIO DA DEFESA												Total US\$ (2017 a 2020)
	Número de Militares				Quantidade de serviços empreendidos				Valor Total empreendido na Operação				
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
	0	115	130	150	0	4	4	4	0,00	45.259.725,46	21.731.406,64	5.635.622,18	72.626.754,28
Total Geral	0	350	394	456	0	36	36	36	0,00	123.370.067,10	59.235.999,95	15.361.746,84	197.967.813,89

Fonte: Coordenação da Força Tarefa Logística Humanitária (FTLog Humanitário) jan/2021. Elaboração Própria. conversão: 1US\$ em 2018 = R\$ 3,87; 1US\$ em US\$2019 = 4,03 e 1US\$ em 2020 = 5,18. <https://www.bcb.gov.br/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

#### Anexo 4 – Principais entidades parceiras da FTLOG no trabalho com migrantes e refugiados venezuelanos por eixo de atuação

Nome da Instituição	CATEGORIA			EIXO DE ATUAÇÃO		
	Sociedade Civil	Entidade Religiosa	Empresa Privada	Fronteira	Abrigo	Interiorização
Aldeias Infantis SOS	x				x	x
Cáritas Rio de Janeiro (CARJ)	x	x			x	x
Caritas Brasileira regional Paraná	x	x				x
Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	x	x				x
Cáritas Manaus	x					
Associação Comunidade Luz da Vida	x	x				x
Centro Pastoral Migrante (CPM)	x	x				x
Serviço Pastoral Migrante (SPM)	x	x				x
Igreja Batista do Calvário	x	x				x
Missão Paz	x	x				x
Ir. Scalibrinianas	x	x				x
Junta de Missões Nacionais	x	x				x
Associação Educacional e Beneficente Vale da Benção	x	x				x
PROVIDENS	x	x				x
Associação Chico do Vale	x					x
Centro de Atendimento ao Migrante (CAM)	x					x
Adventist Development and Relief Agency	x	x				x
Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)	x	x				x
Associação Voluntários para o Serviço Internacional	x				x	
Fraternidade- Federação Humanitária Internacional	x	x			x	
Norwegian Refugee Council	x				x	
Organização Fraternidade sem Fronteiras	x				x	
<b>Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu</b>						x
<b>Instituições Sociais e Poder Público</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>18</b>

Fonte: ACNUR/ jan/2021. Elaboração Própria

## Anexo 5 - Lista de Entidades e Organismos segundo categoria

Nº	NOME	DENOMINAÇÃO
1	Associação Antônio Vieira (ASAV) - Jesuítas/ Apart-Hotel Farroupilha	Organização da Sociedade Civil
2	Frankfurt Airport Services Worldwide - FRAPORT	Concessionária Aeroportuária
3	Cáritas Diocesana de Umuarama	Organização da Sociedade Civil
4	Haiti Aqui - Rio de Janeiro (Projeto do Instituto Viva Rio)	Organização da Sociedade Civil
5	Pastoral do Migrante - Nova Erechim	Entidade Religiosa
6	Abrigo Coroado - Manaus/AM	Governamental (município)
7	Abrigo de Chapada/RS	Governamental (município)
8	ADRA Brasil - Agência Adventista Desenvolvimento e Recursos Assistenciais	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
9	Aeroporto Brasil Viracopos	Concessionária Aeroportuária
10	Albergue Monsenhor Felipe Diehl	Organização da Sociedade Civil
11	Aldeias Infantis do Brasil (SOS)	Associação sem fins lucrativos
12	Aldeias Infantis SOS - Brasília	Associação sem fins lucrativos
13	Aldeias Infantis SOS - Igarassu	Associação sem fins lucrativos
14	Aldeias Infantis SOS - João Pessoa/PB	Associação sem fins lucrativos
15	Aldeias Infantis SOS - Rio de Janeiro/RJ	Associação sem fins lucrativos
16	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNU)	Agência da ONU
17	Arquidiocese Pastoral do Migrante - Manaus/AM	Entidade Religiosa
18	Associação Antonio Vieira - Pousada Rua Liberato Esteio/RS	Governamental (município)
19	Associação Antônio Vieira (ASAV) - Alojamento Av. Chile	Organização da Sociedade Civil
20	Associação Brasileira das Empresas Aereas (ABEAR)	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos
21	Associação Chico do Vale	Organização da Sociedade Civil
22	Associação Comunidade Luz da Vida	Organização da Sociedade Civil
23	Associação de Assistência a Refugiados no Brasil - OASIS	Organização da Sociedade Civil
24	Associação de Bem com a Vida	Organização da Sociedade Civil
25	Associação de Missionária Evangélica Amazonas (AME-Manaus/AM)	Organização da Sociedade Civil
26	Associação de Reflexão e Ação Social - ARAS/Cáritas de Maringá/PR	Organização da Sociedade Civil
27	Associação Educacional e Beneficente Vale da Benção (AEBVB)	Organização da Sociedade Civil
28	Associação Internacional Canarinhos da Amazônia (AICAEP)	Organização da Sociedade Civil
29	Associação Missão Esperança (AME)	Organização da Sociedade Civil
30	Associação Oásis Solidário	Organização da Sociedade Civil
31	Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)	Organização da Sociedade Civil
32	AZUL empresas aéreas	Empresa Privada
33	BH AIRPORT	Concessionária Aeroportuária
34	Brasil do Bem	Organização da Sociedade Civil
35	Cáritas Arquidiocesana de Cascavel/PR	Organização da Sociedade Civil
36	Caritas Arquidiocesana de Manaus	Organização da Sociedade Civil
37	Caritas Arquidiocesana de São Paulo	Organização da Sociedade Civil
38	Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	Organização da Sociedade Civil
39	Cáritas Brasileira - Regional da Bahia	Organização da Sociedade Civil
40	Caritas Brasileira - Regional Paraná	Organização da Sociedade Civil
41	Caritas Diocesana - Caçador/SC	Organização da Sociedade Civil
42	Caritas Diocesana - Criciúma/SC	Organização da Sociedade Civil
43	Cáritas Diocesana - Ilhéus/BA	Organização da Sociedade Civil
44	Cáritas Diocesana - Londrina/SC	Organização da Sociedade Civil
45	Caritas Diocesana - Tefé	Organização da Sociedade Civil
46	Cáritas do Brasil - Confederação Nacional dos Bispos (CNBB)	Organização da Sociedade Civil
47	Casa de Acolhida do Migrante - Serviço Pastoral do Migrante	Organização da Sociedade Civil
48	Casa de Acolhida para Mulheres - São Paulo/SP	Organização da Sociedade Civil

49	Casa de Apoio Santo André - Gama/DF	Organização da Sociedade Civil
50	Casa de Assistência Social - Rio Grande/RS	Organização da Sociedade Civil
51	Casa de Passagem Terra Nova São Paulo/SP	Governamental (Estado)
52	Casa do Migrante - Foz do Iguaçu/PR	Organização da Sociedade Civil
53	Casa do Migrante Escalabrinianos - PIA Sociedade dos Missionários de São Carlos/SP	Organização da Sociedade Civil
54	Casa Freis Carmelitas - Cáritas Paraná	Organização da Sociedade Civil
55	Casa Latino-americana – CASLA - Curitiba/PR	Organização da Sociedade Civil
56	Casa Minha Pátria -Junta de Missões Nacionais (Convenção Batista Nacional)	Organização da Sociedade Civil
57	Centro de Acolhida de Imigrantes - Missão Irmãs Scalabriniana	Organização da Sociedade Civil
58	Centro de Acolhida para Mulheres Imigrantes (CAEMI PENHA)- Irmãs Palotinas	Organização da Sociedade Civil
59	Centro de Apoio ao Migrante - São Paulo	Organização da Sociedade Civil
60	Centro de Apoio ao Migrante - CEDAMI – Campo Grande/MS	Organização da Sociedade Civil
61	Centro de Atendimento ao Migrante – CAM/AESC - Caxias do Sul	Organização da Sociedade Civil
62	Centro de Atendimento ao Migrante - CEAMIG - Curitiba	Organização da Sociedade Civil
63	Centro de Atendimento ao Migrante (CAM)	Organização da Sociedade Civil
64	Centro de Defesa de Direitos Humanos de Guarulhos/SP	Organização da Sociedade Civil
65	Centro de Defesa dos DDHH e Educação Popular - Rio Branco/AC	Organização da Sociedade Civil
66	Centro de Defesa dos Direitos Humanos – Diocese de São Gabriel da Cachoeira	Organização da Sociedade Civil
67	Centro de Defesa dos Direitos Humanos - Guarulhos	Organização da Sociedade Civil
68	Centro De Defesa E Promoção dos Direito Humanos - Fortaleza/CE	Organização da Sociedade Civil
69	Centro de Direitos Humanos e Memória Popular - Natal/RN	Organização da Sociedade Civil
70	Centro de Educação Técnica Especializada em Roraima/RR	Instituição de Educação Técnica
71	Centro de Informação e Assessoria Técnica – CIAAT de Governador Valadares/MG	Organização da Sociedade Civil
72	Centro de Migrações e Direitos Humanos - Boa Vista/RR	Organização da Sociedade Civil
73	Centro de Pastoral do Migrante - Cuiabá/MT	Organização da Sociedade Civil
74	Centro de Pastoral para Migrantes mantida pela PIA Sociedade dos Missionários de São Carlos/SP	Organização da Sociedade Civil
75	Centro de Referência em Direitos Humanos - Chapecó/SC	Organização da Sociedade Civil
76	Centro do Acolhida ao Migrante - Goiânia	Organização da Sociedade Civil
77	Centro Temporário de Acolhimento Butantan - São Paulo/SP	Governamental (município)
78	Centro Temporário de Acolhimento São Mateus - São Paulo	Governamental (município)
79	Centro Temporário de Atendimento São Mateus - São Paulo/SP	Governamental (Estado)
80	Centro Zanmi (Jesuítas) - Belo Horizonte	Organização da Sociedade Civil
81	CEPRI: Casa Rui Barbosa - Rio de Janeiro	Organização da Sociedade Civil
82	Cia Cultural Bola de Meia	Organização da Sociedade Civil
83	CIBAI Migrações - Porto Alegre/RS	Organização da Sociedade Civil
84	Coletivo - Corumbá/MS	Organização da Sociedade Civil
85	Comissão de Justiça e Paz - Regional N2 - Belém/PA	Organização da Sociedade Civil
86	Comissão Diocesana Brasil-Bolívia - Guajará Mirim	Organização da Sociedade Civil
87	Comitê Internacional da Cruz Vermelha	Organização da Sociedade Civil
88	Companhia Água e Esgoto de Roraima	Empresa Pública
89	Companhia Energética de RR	Empresa Pública
90	Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A – Inframérica - INFRAMÉRICA	Concessionária Aeroportuária
91	Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Confederação Patronal Sindical
92	Confederação Nacional de Municípios (CNM)	Organização independente e sem fins lucrativos
93	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) - Brasília/DF	Organização eclesial da Igreja Católica

94	Congregação Imaculado Coração de Maria	Organização da Sociedade Civil
95	Don Jackson - Cáritas - Manaus/AM	Organização da Sociedade Civil
96	Eletrobras - Sede RR	Empresa Pública
97	EMDOC - Mobilidade superando fronteiras	Organização da Sociedade Civil
98	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO	Empresa Pública Federal
99	Engenheiros sem Fronteiras	Organização da Sociedade Civil
100	Escola Adventista de Chapecó	Organização da Sociedade Civil
101	Exército da Salvação	Organização da Sociedade Civil
102	Fraternidade -Federação Humanitária Internacional (FFHI)	Organização da Sociedade Civil
103	Fraternidade sem Fronteira	Organização da Sociedade Civil
104	Fundação Banco do Brasil	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos
105	Fundação Fé e Alegria	Organização da Sociedade Civil
106	Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento	Organismo Internacional
107	Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Agência da ONU
108	Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA)	Agência da ONU
109	GOL Linhas Aéreas	Empresa Privada
110	Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima – GLMER	Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos
111	GRU AIRPORT	Concessionária Aeroportuária
112	Hermanitos	Organização da Sociedade Civil
113	Associação Antônio Vieira (ASAV) - Jesuítas/ Apart-Hotel Argentina	Organização da Sociedade Civil
114	Igreja Batista do Calvário	Entidade Religiosa
115	Igreja Batista do Calvário	Entidade Religiosa
116	Igreja Consolata Mexendo a Panela	Entidade Religiosa

117	Igreja de Deus Pentecostal	Entidade Religiosa
118	Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons)	Entidade Religiosa
119	Igreja de Santa Catarina de Manaus	Entidade Religiosa
120	Igreja do Evangelho Quadrangular	Entidade Religiosa
121	Igreja Embaixada do Reino de Deus	Entidade Religiosa
122	Igreja Evangélica Assembleia de Deus	Entidade Religiosa
123	Igreja Metodista	Entidade Religiosa
124	Igreja Missão Paz - São Paulo	Entidade Religiosa
125	Igreja Nações Unidas	Entidade Religiosa
126	Instituto Félix Guattari	Associações de Defesa de Direitos Sociais.
127	Instituto Nice	Organização da Sociedade Civil
128	Instituto Mana	Organização da Sociedade Civil
129	Igreja Pentecostal Comunidade Hispânica	Entidade Religiosa
130	Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Organização da Sociedade Civil
131	Jocum Tríplice Fronteira Roraima	Organização da Sociedade Civil
132	Junta de Missões Nacionais	Organização da Sociedade Civil
133	LATAM Companhia aérea	Companhia Aérea
134	LGBT+Movimento	Organização da Sociedade Civil
135	Legião da Boa Vontade (LBV)	Organização da Sociedade Civil
136	MAIS - Missão em Apoio à Igreja Sofredora - Vila Velha/ES	Entidade Religiosa
137	Madre Assunta	Organização da Sociedade Civil
138	Médicos sem Fronteiras	Organização da Sociedade Civil
139	Migra Flix - (empreendedorismos)*	Organização da Sociedade Civil
140	Missão AM Jesus de Nazaré	Entidade Religiosa
141	Missão Scalabriniana de S. Paulo	Entidade Religiosa



142	Moisés Brasil	Entidade Religiosa
143	Movimento Ação do Coração	Organização da Sociedade Civil
144	Museu A CASA do Objeto Brasileiro	Organização da Sociedade Civil
145	Norwegian Refugee Council (SJIMR)	Organização da Sociedade Civil
146	Nossa Senhora da Consolata	Entidade Religiosa
147	Núcleo de apoio aos refugiados - Vitória/ES	Organização da Sociedade Civil
148	ONG Mais	Organização da Sociedade Civil
149	ONU Mulheres	Agência da ONU
150	Organização Internacional para as Migrações (OIM)	Agência da ONU
151	Palhaços sem Fronteiras	Organização da Sociedade Civil
152	Paróquia Nossa Senhora Perpétuo Socorro - Rio Branco/AC	Entidade Religiosa
153	Paróquia Nossa Sra. das Graças - Oiapoque	Entidade Religiosa
154	Paróquia Santa Cecília e S.Pio X - Rio de Janeiro/RJ	Entidade Religiosa
155	Paróquia São Geraldo - Manaus/AM	Entidade Religiosa
156	Paróquia Sto Antônio (Curitiba/PR)	Organização da Sociedade Civil
157	Pastoral da Criança	Organização da Sociedade Civil
158	Pastoral da Mobilidade Humana - Corumbá	Organização da Sociedade Civil
159	Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB - Brasília	Organização da Sociedade Civil
160	Pastoral da Mobilidade Humana da Diocese - Rio Branco/AC	Organização da Sociedade Civil
161	Pastoral da Mobilidade Humana da Diocese - Tabatinga/AM	Organização da Sociedade Civil
162	Pastoral das Migrações – Arquidiocese de Passo Fundo/RS	Organização da Sociedade Civil
163	Pastoral do Imigrante - Três Lagoas/MG	Organização da Sociedade Civil
164	Pastoral do Migrante - Arquidiocese de Campo Grande/MS	Organização da Sociedade Civil
165	Pastoral do Migrante - Chapecó/SC	Organização da Sociedade Civil
166	Pastoral do Migrante da Arquidiocese - Brasília/DF	Organização da Sociedade Civil
167	Pastoral do Migrante da Arquidiocese - Florianópolis/SC	Organização da Sociedade Civil
168	Pastoral do Migrante da Arquidiocese - Porto Velho/RO	Organização da Sociedade Civil
169	Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese - Fortaleza/CE	Organização da Sociedade Civil
170	Pastoral Universitária de Roraima	Entidade Religiosa
171	Pirilampas	Organização da Sociedade Civil
172	Plan International	Organização da Sociedade Civil
173	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Agência da ONU
174	Projeto Resgate (Atenção a vítimas de tráfico humano) - Goiânia/GO	Organização da Sociedade Civil
175	PROVIDENS - Ação Social Arquidiocesana	Organização da Sociedade Civil
176	REACH Initiative International	Entidade Religiosa
177	Refúgio 343	Organização da Sociedade Civil
178	Residência da Arquidiocese - Caritas Rio de Janeiro/RJ	Organização da Sociedade Civil
179	Rede Latinoamericana de ONGs de Pessoas Com Deficiência e Suas Famílias – RIADS	Organização da Sociedade Civil
180	Rotary Clube de Boa Vista (Caçari)	Organização da Sociedade Civil
181	Rotary Clube Distrito 4530	Organização da Sociedade Civil
182	Rotary Internacional	Organização da Sociedade Civil
183	San Antonio - Padres Escalabrinianos	Entidade Religiosa
184	Serviço da Pastoral dos Migrantes (SPM)	Organização da Sociedade Civil
185	Serviço Franciscano de Solidariedade - SEFRAS São Paulo/SP	Organização da Sociedade Civil
186	Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados	Organização da Sociedade Civil
187	Serviço Jesuíta para Migrantes e Refugiados	Organização da Sociedade Civil
188	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)	Instituição de direito privado de interesse público sem fins lucrativos
189	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)	Instituição de direito privado de interesse público sem fins lucrativos
190	Serviço Nacional do Comércio (SESC)	Instituição de direito privado de interesse público sem fins lucrativos
191	Serviço Pastoral Migrante (SPM)	Organização da Sociedade Civil

192	Telecoms Sans Frontieres (TSF)	Organização da Sociedade Civil
193	Trabajo Sin Fronteras	Organização da Sociedade Civil
194	União em Amor, Ajuda e Salvação em Cristo - UNIASEC	Entidade Religiosa
195	United Nations High Commissioner for Refugees (affiliate workforce)	Organização Internacional
196	Universidade de Roraima	Instituição de Ensino Superior
197	Universidade do Estado do Amazonas	Instituição de Ensino Superior
198	USAID	Agência da ONU
199	Visão Mundial	Organização da Sociedade Civil
200	YES Aluguel de carro	Empresa Privada
201	Ministério da Defesa	Governamental (União)
202	Ministério da Saúde	Governamental (União)
203	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Governamental (União)
204	Ministério da Cidadania	Governamental (União)
205	Ministério da Educação	Governamental (União)
206	Ministério da Economia	Governamental (União)
207	Ministério das Relações Exteriores	Governamental (União)
208	Ministério da Justiça e Segurança Pública	Governamental (União)
209	Ministério do Desenvolvimento Regional	Governamental (União)
210	Secretaria de Governo da Presidência da República	Governamental (União)
211	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Governamental (União)
212	Casa Civil da Presidência da República	Governamental (União)
213	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Governamental (União)

**Fonte:** site da Operação Acolhida; OIM; ACNUR e FTLOG Humanitário; Plataforma R4V.

**Nota:** A denominação das organizações foi baseada na definição encontrada, pela pesquisadora, em próprio site aberto ou conforme o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Aprovada em 2014, a **Lei nº 13.019** estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

\* Uma instituição que objetiva o fomento ao empreendedorismo e intermediação de mão de obra do migrante/refugiado para inserção no mercado de trabalho. Algumas instituições apoiadoras: Unilever; LinkedIn; McKinsey & Company; TIVIT; Carrefour; Banco Mercedes Bens; Citi Bank; WesternUnion WU; Google; Uber; Resultados Digitais; Mafre; Wiwork; Facebook; Airbnb; Verizon; Salesforce; Lee Hecht Harrison; Sodexo; Pay Pal; Trench rossi Watanabe; Goldman Sachs; Insper; Roche; Tozzine Freire; Merrill (A Bank of America Company); BV banco; USAID; OIM; British Council; accenture; TENT; Oportunidades Ingração no Brasil; Religious freedom & business foundation; Un global compact Network Brazil WE SUPPORT; OEA; Cargil).

Fonte: <https://www.migraflx.com.br/>. Acesso em 20 de outubro de 2020.