



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração – MPA

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro

Governança Democrática em Rede:
Estudo sobre Acolhida Imigratória de Venezuelanos no Brasil

Brasília - DF
Fevereiro de 2020

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro

Governança Democrática em Rede:

Estudo sobre Acolhida Imigratória de Venezuelanos no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Professor Orientador: Dr. João Mendes da Rocha Neto.

Brasília - DF

Fevereiro de 2020

Governança Democrática em Rede:

Estudo sobre Acolhida Imigratória de Venezuelanos no Brasil

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca Examinadora:

Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto, PPGA/UnB Orientador

Professor Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho, PPGGEA/UnB Examinador Externo

Professora Dra. Marina Figueiredo Moreira, PPGA/UnB Examinadora Interno

Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, PPGA/UnB Examinadora Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa Ana Paula pela compreensão e o encorajamento em todos os momentos deste trabalho.

Agradeço ao Professor João Mendes da Rocha Neto pela fidalguia e compreensão na sua orientação.

Agradeço à Irmã Rosita Milesi, ao Professor João Carlos Jarochinski Silva, ao Coronel Georges Feres Kanaan e à Thais Silva Menezes pela receptividade e apoio durante a realização da pesquisa em Roraima.

Agradeço à PF pela confiança e oportunidade ofertada.

Agradeço à UnB pelas condições dadas ao presente aperfeiçoamento profissional e acadêmico.

Agradeço aos amigos do Mestrado, em particular, o colega Nelson Levy Kneip de Freitas Macedo por compartilharem seus conhecimentos.

Agradeço a todos os entrevistados que se dispuseram a colaborar com a presente pesquisa.

“Existe uma incompreensão quando o assunto são imigrantes. O desemprego não cairá ao se restringir a imigração. O desemprego acontece porque há má distribuição do trabalho entre os que são capazes de trabalhar. A imigração aumenta tanto quanto o consumo e a mão de obra. A imigração fortalece não só a economia interna de um país escassamente povoado, mas também seu poder defensivo.”

Albert Einstein, 1940

Lista de Quadros

Quadro 1 – Hipóteses do modelo de coalizões de defesa.....	29
Quadro 2 - Quadro teórico-conceitual da dimensão democrática da participação.....	32
Quadro 3 – Variáveis da participação.....	33
Quadro 4 – Subvariáveis da participação federativa.....	35
Quadro 5 - Participação federativa no tipo de política pública.....	37
Quadro 6 - Subvariáveis da participação pública.....	38
Quadro 7 - Participação pública em redes.....	39
Quadro 8 – Roteiro de entrevista.....	44
Quadro 9 - Pesquisa de campo em Roraima.....	46
Quadro 10 - Entrevistados em Roraima.....	46
Quadro 11 - Base de dados migratórios pesquisada.....	47
Quadro 12 - Unidades militares em Roraima.....	59
Quadro 13 - Cronologia da Operação Acolhida.....	63
Quadro 14 - Evolução normativa da legislação migratória.....	69
Quadro 15 – Coordenação dos grupos de trabalho da Operação Acolhida.....	77
Quadro 16 – Atores da sociedade civil.....	89

Lista de Figuras

Figura 1 – Modelo teórico-metodológico de interação contextual da governança migratória.....	31
Figura 2 – Triangulação de dados.....	42
Figura 3 - Fluxo migratório venezuelano na América do Sul.....	49
Figura 4 – Movimentação migratória venezuelana no Brasil.....	50
Figura 5 – Solicitações de refúgio por venezuelanos.....	51
Figura 6 – Registros de venezuelanos como residentes temporários.....	51
Figura 7 – Solicitações de refúgio ativas x Registros de residência temporária ativas...52	
Figura 8 – Locais de origem e residência dos venezuelanos.....	52
Figura 9 – Perfil dos venezuelanos residentes no Brasil.....	53
Figura 10 – Reservas indígenas em Roraima.....	54
Figura 11 – BR 174 na fronteira terrestre Brasil/Venezuela.....	55
Figura 12 – Caracterização das trocas migratórias segundo nacionalidade.....	58
Figura 13 – Programa Calha Norte.....	59
Figura 14 – Escândalo dos Gafanhotos.....	61
Figura 15 – Crimes violentos Brasil e Roraima.....	63
Figura 16 – Sistema e subsistema de políticas públicas migratórias.....	67
Figura 17 – Evolução normativa da legislação migratória.....	69
Figura 18 – Governança do Comitê Federal de Assistência Emergencial.....	73
Figura 19 – Coordenação na estrutura do Comitê Federal de Assistência Emergencial...74	
Figura 20 – Estrutura da FTLH em Roraima.....	75
Figura 21 – Atores da Operação Acolhida.....	76
Figura 22 – Coordenação interagencial da Operação Acolhida.....	77
Figura 23 – Mapa da interiorização.....	80
Figura 24 – Capacidade dos abrigos da Operação Acolhida.....	82
Figura 25 – Gargalo da interiorização.....	83
Figura 26 – Site da Operação Acolhida.....	84
Figura 27 – Nuvem de palavras da Operação Acolhida.....	130
Figura 28 – Mapa mental de tendências da Operação Acolhida.....	133
Figura 29 – Diagrama da rede da Operação Acolhida.....	139
Figura 30 – Protagonistas da rede da Operação Acolhida.....	140
Figura 31 – Estrutura policêntrica da governança da Operação Acolhida.....	143
Figura 32 - Caracterização da Operação Acolhida por participação.....	143

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Tabela de coocorrência de códigos em documentos.....	131
Tabela 2 – Tabela do grau de centralidade.....	139
Tabela 3 - Tabela de centralidade de intermediação.....	140

Lista de Siglas

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AC - Ação Cautelar

ACO - Ação Cível Originária

ACS - Agentes Comunitários de Saúde

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADRA - Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais

AME - Associação Missionária Evangélica

ANIV - Associação Nacional dos Imigrantes Venezuelanos no Brasil

ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

AVSI - Associação Voluntários para o Serviço Internacional

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BR - Rodovia federal

BV8 - Marco divisório n. 8 da fronteira Brasil-Venezuela

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPS - Centro de Atenção Psicossocial

CÁRITAS - Voluntários da confederação de organizações humanitárias da Igreja Católica

CCH - Centro de Ciências Humanas

CCCM - Coordenação e Gestão de Abrigo

CGPI - Coordenação-Geral de Polícia de Imigração

CGU - Controladoria-Geral da União

CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CMDH - Centro de Migrações e Direitos Humanos

CMS - Centro de Estudos de Migração de Nova York

CNDH - Conselho Nacional dos Direitos Humanos

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRNM - Carteira de Registro Nacional Migratório

CSVM - Cátedra Sérgio Vieira de Mello
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social
DCIM - Divisão de Controle e Segurança de Fronteiras
DELEMIG - Delegacia de Polícia de Imigração
DEMIG – Departamento de Migrações
DG/PF - Direção-Geral da PF
DPF/PAC/RR - Delegacia de PF em Pacaraima/RR
DPRNM - Documento Provisório de Registro Nacional Migratório
DPU – Defensoria Pública da União
EB - Exército Brasileiro
ELA - Departamento de Estudos Latino Americanos
ENAFRON - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
EnANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em
Administração
EnAPG - Encontro de Administração Pública da ANPAD
ESF - Engenheiros Sem Fronteiras
FFAA – Forças Armadas Brasileiras
FAB - Força Aérea Brasileira
FACE - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
FBB - Fundação Banco do Brasil
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
FNSP - Força Nacional de Segurança Pública
FTIP - Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária
FSF - Fraternidade Sem Fronteiras
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
GLO - Operação de Garantia da Lei e da Ordem
GLO.ACT - Ação Global para prevenir e combater o tráfico de pessoas e o contrabando
de migrantes
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT's – Grupos de Trabalho
HDOT - Hospital Délio de Oliveira Tupinambá em Pacaraima/RR
HGR - Hospital Geral de Roraima em Boa Vista/RR
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICMPD - Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M - Índices de Desenvolvimento Humano Municipal
IEM - Índice de Eficácia Migratória
IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IMIF - Índice de Mobilidade Internacional na Fronteira
INI - Instituto Nacional de Identificação da PF
JOCUM - Jovens Com Uma Missão
MCid - Ministério da Cidadania
MD – Ministério da Defesa
MDH - Ministério dos Direitos Humanos
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
ME - Ministério da Economia
MEC - Ministério da Educação
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPA - Mestrado Profissional em Administração
MPF - Ministério Público Federal
MPV - Medida Provisória
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS - Ministério da Saúde
MSF - Médicos Sem Fronteira
MT - Ministério do Trabalho
NAPRI - Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais
NASF - Núcleo de Apoio a Saúde da Família
NEMS - Núcleos Estaduais do Ministério da Saúde
NFI - Itens não alimentares
NRC - Conselho Norueguês para Refugiados
ObMigra – Observatório das Migrações Internacionais da Universidade de Brasília
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIM – Organização Internacional para as Migrações
ONU - Organização das Nações Unidas
OG´s - Órgãos Governamentais
OIAH´s - Organismos Internacionais de Apoio Humanitário

ONG's - Organizações não-governamentais
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMS - Organização Mundial da Saúde
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PAA - Posto de Atendimento Avançado
PAR - Plano de Ações Articuladas
PCN - Programa Calha Norte
PEF - Pelotão Especial de Fronteira
PF – Polícia Federal
PGR - Procurador-Geral da República
PIB - Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração
PPGSOF - Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteira
P Trig. - Posto de Triagem para Imigrantes
RN - Resolução Normativa
Res. - Resolução
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMMASDH - Secretaria Municipal da Mulher, Assistência e Direitos Humanos
SEMGES - Secretaria Municipal de Gestão Social de Boa Vista/RR
SESAI – Secretaria Especial de Saúde Indígena
SESAU - Secretaria de Estado da Saúde de Roraima
SESP - Secretaria de Segurança Pública de Roraima
SETRABES - Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima
SGBV - Violência com base em gênero e sexo
SINE - Sistema Nacional de Emprego
SJMR - Serviço Jesuíta para Migração e Refúgio
SMSA - Secretaria Municipal da Saúde de Boa Vista
SNE - Sistema Nacional de Educação
SNJ – Secretaria Nacional de Justiça
SNPG - Sistema Nacional de Pós-Graduação
SR/PF/RR - Superintendência Regional da PF em Roraima
STF – Supremo Tribunal Federal

SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SIN - Sistema Interligado Nacional
SINIC - Sistema Nacional de Informações Criminais
SISMIGRA - Sistema Nacional de Registros Migratórios
STI - Sistema de Tráfego Internacional
STI MAR - Sistema de Tráfego Internacional - Módulo de Alertas e Restrições
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública
TCU - Tribunal de Contas da União
TRE/RR - Tribunal Regional Eleitoral de Roraima
TSF - Telecomunicações sem Fronteiras
UBS - Unidades Básicas de Saúde
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UnB – Universidade de Brasília
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
VIGIAGUA - Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano

Resumo

O presente estudo trata da assistência emergencial federal para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária no contexto do êxodo venezuelano. O objetivo principal da pesquisa é descrever o constructo governança no caso da imigração venezuelana para o Brasil. Em particular, identificar os atores envolvidos nos eixos ordenamento, acolhimento e interiorização; verificar a atuação desses atores em rede e caracterizar o modelo de governança da Operação Acolhida em Roraima. A pesquisa se fundamenta na teoria das coalizões de defesa elaborada por Sabatier e Jenkins-Smith sobre o aprendizado político, as crenças, os valores e as posições para formação de alianças estratégicas. O trabalho analisa as variáveis da participação federativa e da participação pública relacionadas à dimensão democrática da tomada de decisão por parte dos governos federal, estadual e municipais, das organizações da sociedade civil, dos organismos internacionais, de acadêmicos e de entidades privadas identificadas na pesquisa. A estratégia de análise documental, das observações de campo e das entrevistas realizadas foi apoiada na codificação, indexação e pesquisa de textos e áudios por meio do software Atlas.ti. Os resultados descrevem a Operação Acolhida como modelo de governança migratória policêntrica determinado por uma política pública do tipo top-down nos moldes do sistema ONU adaptado às exigências do Estado brasileiro e às necessidades específicas da realidade de Roraima e da região amazônica. Tal operação se caracteriza pelo trabalho atemporal de cooperação humanitária, civil-militar, interagencial, intersetorial, federativa e intergovernamental com participação pública, por meio de rede formalmente institucionalizada, classificada como simbólica e média quanto ao processo decisório de assistência emergencial federal. Entre as contribuições para o estudo sobre governança migratória, recomenda-se agregar ao modelo das coalizões de defesa métodos de pesquisa baseados na teoria da interação contextual e o conceito de policentricidade, além do conhecimento desenvolvido na literatura nacional e estrangeira no tocante à governança ambiental e, mais especificamente, à governança hídrica. Por fim, o estudo conclui que casos de situação emergencial por crise migratória humanitária exigem do Estado brasileiro medidas de curto prazo por parte daqueles atores com maior capacidade técnica e resolutiva em áreas como coordenação e articulação política, coordenação e execução logístico-operacional e coordenação e execução de ajuda humanitária até que os arranjos federativos e as políticas públicas estruturantes possam implementar medidas de médio e longo prazo para soluções definitivas.

Palavras-chave: Governança; Migração; Coalizões de Defesa; Assistência Humanitária.

Abstract

The present study deals with federal emergency assistance for the reception of people in a situation of vulnerability resulting from a disorderly migratory flow caused by a humanitarian crisis in the context of the Venezuelan exodus. The main objective of the research is to describe the governance construct in the case of Venezuelan immigration to Brazil. It aims, in particular, to identify the actors involved in the ordering, reception and interiorization axes, to verify the performance of these actors in a network and to characterize the governance model of the *Welcome Operation* in Roraima. It is based on the theory of defense coalitions, elaborated by Sabatier and Jenkins-Smith, on political learning, beliefs, values and positions for forming strategic alliances. It analyzes the variables of federative participation and public participation related to the democratic dimension of decision making by federal, state and municipal governments, civil society organizations, international organizations, academic and private entities identified in the research. The strategy of document analysis, field observations and interviews was supported by the coding, indexing and searching of texts and audios through the Atlas.ti software. The results describe the *Welcome Operation* as a model of polycentric migratory governance determined by a top-down public policy along the lines of the UN system adapted to the requirements of the Brazilian State and the specific needs of the reality of Roraima and the Amazon region. The latter is characterized by the atemporal work of humanitarian, civil-military, interagency, intersectoral, federative and intergovernmental with public participation classified as symbolic and average regarding the decision process of federal emergency assistance through a formally institutionalized network. Among the contributions to the study on migratory governance, it is important to add to the Advocacy Coalitions Framework research methods based on the theory of contextual interaction and the concept of polycentricity, in addition to the knowledge developed in the national and foreign literature with respect to environmental governance and more specifically to water governance. Finally, the study concludes that emergency situations due to a humanitarian migration crisis require short-term measures from the Brazilian State by those actors with greater technical and resolving capacity in areas such as coordination and political articulation, coordination and logistical-operational execution and coordination and execution of humanitarian aid until federative arrangements and structuring public policies can implement medium and long-term measures for definitive solutions.

Keywords: Governance; Migration; Advocacy Coalitions Framework; Humanitarian Assistance.

Sumário

1. Introdução.....	17
1.1 Objetivos.....	18
1.2 Estudo de caso.....	19
1.3. Justificativa.....	20
2. Referencial teórico.....	21
2.1 Governança democrática.....	21
2.2 Governança democrática em rede.....	24
2.3 Governança migratória policêntrica.....	27
2.4 Teoria das coalizões de defesa.....	28
2.5 Modelo teórico-metodológico.....	30
3. Método.....	40
3.1 Natureza da pesquisa.....	40
3.2 Estratégia de pesquisa.....	41
3.3 Técnica de coleta de evidências.....	42
3.4 Etapas da pesquisa.....	45
3.5 Técnica de análise de evidências.....	47
4. Resultados.....	49
4.1 Âmbito material: Fenômeno migratório venezuelano.....	49
4.2 Âmbito territorial: Roraima.....	53
4.3 Âmbito político-administrativo: Operação Acolhida.....	63
4.3.1 Política de assistência emergencial federal.....	67
4.3.2 Governança da Operação Acolhida.....	72
4.3.3 Entrevistas.....	85
4.3.4 Relatórios.....	124
4.4 Análise dos resultados.....	129
5. Contribuições.....	148
5.1 Contribuições práticas.....	148
5.2 Contribuições teóricas.....	151
6. Conclusões.....	155
Referências.....	159
Apêndice – Roteiro de entrevista.....	174

1. Introdução

Nesta pesquisa, a partir das ciências políticas, conforme Abrucio e Franzese (2007), o constructo governança é utilizado como modelo organizacional da administração pública voltado ao atingimento de objetivos estratégicos de políticas públicas.

No caso, cuida-se da política nacional de migrações, refúgio e apatridia estabelecida, após a data de 21 de novembro de 2017, quando entrou em vigor a Lei n. 13.445 (2017), que instituiu a nova Lei de Migração.

A política nacional de migrações, refúgio e apatridia, nos termos desse novo marco legal migratório, tem por finalidade coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo poder executivo federal em regime de cooperação com os estados, o distrito federal e os municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Posteriormente, por intermédio do Decreto n. 9.285 (2018) ocorreu o reconhecimento pelo governo federal da necessidade de coordenar, articular e promover ações de assistência e acolhimento humanitário aos imigrantes venezuelanos, em situação de vulnerabilidade que ingressam no Brasil pela fronteira entre os municípios de Pacaraima/RR (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela).

Em 2018, é definida a estrutura de governança que ficou conhecida como Operação Acolhida segundo o Decreto n. 9.286 (2018) posteriormente revogado pelo Decreto 9.970 (2019), que dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial aos venezuelanos no estado de Roraima, o qual deverá observar a Lei n. 13.684 (2018), que cuida das medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

O Tribunal de Contas da União [TCU], por meio Acórdão n. 1967 (2017), reconhece que apesar dos imigrantes em geral comporem apenas 0,9% da população brasileira, o número de registros de estrangeiros efetuados no País desde 2000 até 2016 revela uma tendência de aumento de forma consistente, o que requer melhorias na governança da política brasileira de imigração.

Dados da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração [CGPI] da Polícia Federal [PF] apontam entre entradas e saídas de venezuelanos do Brasil, no período de 2017 a setembro de 2019, um saldo positivo de movimentação migratória de 213 mil no Sistema de Tráfego Internacional [STI].

Segundo Eduardo Stein (2019), representante especial para a Venezuela na Organização Internacional para as Migrações [OIM] e no Alto Comissariado das Nações

Unidas para Refugiados [ACNUR], mais de 4,5 milhões de venezuelanos já deixaram seu país.

O êxodo venezuelano é um dos maiores movimentos de migrantes do mundo com a possibilidade de superar nos próximos anos a crise dos refugiados sírios, conforme publicação do Centro de Estudos de Migração de Nova York [CMS] (2018).

1.1 Objetivos

Nesse contexto, foi feito estudo de caso (Yin, 1989; Bonoma, 1985; Gil, 2005 e Vergara, 2006) com a finalidade geral de descrever o constructo governança no fluxo migratório da Venezuela para o Brasil e, em particular, (1) identificar os atores envolvidos no ordenamento da fronteira, no acolhimento e na interiorização de imigrantes venezuelanos no território nacional; (2) verificar a atuação desses atores em rede; (3) examinar as circunstâncias dessas coalizões de defesa e (4) caracterizar o modelo de governança da Operação Acolhida em Roraima.

Os objetivos listados são pautados pela necessidade de uma resposta para pergunta de como se caracteriza no Brasil a governança de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária.

Em outras palavras, por intermédio do referencial teórico posteriormente explicitado e com base na teoria das coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework*) elaborada por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), se verifica como a administração pública poderá lidar com a multiplicidade de atores em um sistema de governança migratória policêntrica, ou seja, como agregá-los em coalizões de defesa (Soares & Alves, 2015), com a finalidade de superar o insulamento burocrático (Lotta, Oliveira & Cavalcante, 2016), indo além do gerencial até a governança democrática (Filgueiras, 2018), para uma melhor compreensão da dinâmica da governança migratória no federalismo brasileiro e no território transfronteiriço.

Por federalismo, em relação às políticas públicas no Brasil, como ensinado por Affonso (1994), deve-se entender como organização territorial de poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local.

E por território foi considerada a concepção geoinstitucional, logo, território transfronteiriço é uma instituição sujeita à regulação social, econômica, política e ambiental por parte da sociedade e do Estado (Rio & Name, 2014).

Para Anderson (2013) e França (2018) é parte das atribuições de qualquer governo central, ainda tendo as fronteiras como instituição, dispor sobre as decisões políticas e os

atos legais e normativos para o controle de fluxos, segurança, sociedade, meio ambiente e economia nas comunidades da região.

Em complemento Weber e Pickering (2011) e Szary e Giraut (2015) ensinam que as fronteiras são dinâmicas e não são lugares fixos e estáticos, elas vão além da região de passagem, cuja transição de um país para outro formam um novo *habitat* com suas diferenças e peculiaridades que influenciam outras regiões de cada país e precisam ser observadas por ambos como vitais para uma boa governança nos seus respectivos territórios.

1.2 Estudo de caso

Assim, o estudo da governança neste trabalho é empregado como um processo propositivo de alternativas na relação entre os níveis governamentais, as demandas sociais e os diferentes interesses dos atores envolvidos (Campos & Fracalanza, 2010).

O trabalho com fundamento na teoria das coalizões de defesa elaboradas por Sabatier e Jenkins-Smith aborda o aprendizado político, as crenças, os valores e as posições para formação de alianças estratégicas pelos atores identificados e envolvidos no acolhimento humanitário de imigrantes venezuelanos no país.

A governança ora abordada está relacionada ao conceito de policentricidade (Heikkila & Weible, 2018), cujo elemento definidor é a presença de múltiplos centros de decisão (Schröder, 2018) e é tratada tanto do ponto de vista estrutural quanto do processo de colaboração dos atores envolvidos (Ahlström & Cornell, 2018).

Para tanto, a estratégia de pesquisa utilizada se baseia na aplicação do modelo teórico-metodológico de interação contextual da governança (Bressers, Bressers, Kuks & Larrue, 2016), tendo como ponto de partida o presente estudo de caso intrínseco sobre a Operação Acolhida e a contextualização vivenciada pelo pesquisador antes e durante a imersão no trabalho de campo como guia para as entrevistas e as observações diretas dos cenários selecionados.

Dessa forma, quanto à coleta de evidências, segundo a técnica de triangulação foram realizadas visitas com notas de observação, coleta de documentos e entrevistas com acadêmicos, membros de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e entidades privadas, além de representantes de órgãos públicos federais e municipais em Brasília/DF, Boa Vista/RR e Pacaraima/RR.

A estratégia de análise documental, das observações de campo e das entrevistas realizadas foi apoiada na codificação, indexação e pesquisa de textos e áudios por meio do software Atlas.ti (Mülbert, 2014).

Os resultados obtidos decorrem de análise sobre as variáveis da participação federativa e da participação pública relacionadas à dimensão democrática do processo de tomada de decisão por parte dos atores identificados na Operação Acolhida nesta pesquisa.

1.3 Justificativa

E assim contribuir com boas práticas e fundamentação teórica para o estudo sobre governança migratória ou governança das migrações no Brasil, buscando a superação de conflitos derivados do fenômeno migratório entre atores e suas comunidades políticas ou ainda entre as estruturas subnacionais do federalismo brasileiro que os abarcam, como por exemplo o litígio ocorrido entre governo federal e o governo de Roraima junto ao Supremo Tribunal Federal [STF] (2018) na Ação Cível Originária [ACO] n. 3121/RR.

Em suma, neste trabalho, a partir do estudo de caso sobre as coalizões de defesa formadas dentro do modelo de governança migratória policêntrica da Operação Acolhida contribuir para a compreensão do processo de mudanças no subsistema de políticas públicas de assistência emergencial federal e, por conseguinte do sistema de políticas públicas representado pela política nacional de migrações, refúgio e apatridia.

Entendendo a natureza multidimensional dos regimes migratórios (Bevir & Hall, 2011) e o papel de atores públicos e privados na construção de uma política de migração em diferentes perspectivas (Braz, 2018).

Por fim, propor sugestões de aprofundamento nos estudos sobre governança migratória abordando doravante outras dimensões da governança democrática tais como a transparência e a prestação de contas; estudos sobre as dificuldades enfrentadas pelo processo de interiorização da Operação Acolhida e sua relação com a implementação das políticas públicas de inclusão social, laboral e produtiva dos imigrantes em Roraima e no Brasil, além de trabalhos sobre territorialidade e fronteira quanto ao uso da terra para o desenvolvimento sustentável de Roraima como um estado culturalmente bilíngue.

2. Referencial teórico

O referencial teórico que embasa a compreensão sobre os significados do constructo “governança” e do fenômeno “migrações” ora estudados nesta pesquisa foi constituído, a partir do exame da literatura nacional e estrangeira e mediante consultas às bases de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e aos Anais dos Encontros da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (EnANPAD 2017 e 2019) e (EnAPG 2016 e 2019).

Fez-se, ainda, busca com limitação temporal ao período de 2008 a 2019, em periódicos de reconhecida qualidade e potencial de impacto na divulgação da produção científica, por meio do Sistema WebQualis gerido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), selecionando-se periódicos de estratos A1, A2, B1 e B2, conforme qualificação Qualis em Administração divulgada na plataforma Sucupira, que funciona como referência do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

Durante a revisão da literatura foram empregadas de forma combinada, conjunta e alternadamente as seguintes palavras-chave em português e inglês: “governança”, “gestão”, “democracia”, “políticas públicas”, “redes” e “migrações”, o que resultou na categorização a seguir: “governança democrática”; “governança democrática em rede” e “governança migratória policêntrica”.

2.1 Governança democrática

Visando uma melhor compreensão do fenômeno da governança, buscou-se em Bevir (2011), um interessante trabalho sobre a genealogia da governança e sua relação com a democracia participativa, os conceitos econômico, sociológico e local de racionalidade, a teoria interpretativa da Ciência Social, assim como de formas mais plurais de cidadania e dialógicas na elaboração e implementação de políticas públicas (Cheema & Maguire, 2002).

Consultou-se, ainda, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) sobre a necessidade de redefinição de termos como “representação política”, “*accountability*” e “participação” no campo da teoria democrática.

Outro trabalho relevante nesse sentido é a pesquisa de Castro Alcântara, Pereira e Ferreira Silva (2015), os quais distinguem, no campo teórico-conceitual e da esfera de atuação, a “governança pública” da “gestão social” por meio da análise de elementos em comum e divergentes, permitindo, assim, o entendimento acerca de uma governança ampliada ou democrática.

Igualmente interessante é o entendimento segundo o qual a gestão pública não deve ser vislumbrada sob a ótica de “gestão-resposta”, mas sim como “gestão-problema”, ou seja, conforme Justen, Neto e Garrido (2014), é preciso se desenvolver a capacidade da gestão pública de se auto problematizar, o que na visão deles se distinguiria por meio do aspecto plural e transformador a “gestão social” dos saberes e práticas comuns à “gestão estratégica”.

Como se pode perceber, o conceito de “gestão social” é um constructo teórico em desenvolvimento intimamente relacionado com a evolução democrática do Estado em determinada sociedade. Gomes de Pinho e Pereira dos Santos (2015) se dispuseram a estudar as experiências de gestão social na realidade brasileira, a partir da teoria da democracia deliberativa, para ao final concluírem que o conservadorismo e o patrimonialismo presentes na formação da sociedade brasileira são obstáculos à construção de processos democráticos de uma cidadania deliberativa.

Lüchmann (2012), por sua vez, já abordava em seu trabalho soluções possíveis e democráticas para a problemática de uma gestão social. Ele destaca o papel das associações e movimentos sociais como fontes de legitimidade do poder na esfera pública. O seu estudo propõe que a evolução democrática, não isenta de tensões sociais, requer uma articulação entre participação, representação, deliberação e associação.

Costa (2010) também traz as suas soluções alternativas por meio de processo de mudanças institucional e organizacional na gestão pública, por ele definido como reforma democrática do Estado brasileiro, o que passa por transformação social com desenvolvimento, participação democrática, descentralização, regionalização, universalidade, isonomia e equanimidade no funcionamento da administração pública.

Outra abordagem digna de destaque, em termos mais amplos, é o estudo sobre a construção de um sistema-mundo globalmente democrático e multilateral e, por conseguinte, de seus subsistemas nas esferas nacional e subnacional. Chase-Dunn e Lerro (2013) expõem uma perspectiva histórica de como evoluiu a estrutura mundial da governança global e a necessidade de democratização de suas instituições. Verifica-se uma tendência mundial em considerar a participação pública como princípio organizacional básico de legitimidade da gestão de políticas públicas sobretudo no âmbito local.

Milani (2008), por sua vez, estudou 10 experiências de participação cidadã na América Latina, inclusive no Brasil, e na Europa com a descrição de perfil dos participantes governamentais e não-governamentais, o papel das agências de cooperação internacional e a natureza consultiva ou deliberativa dessa gestão participativa local,

conforme variações em função das condições sociais, históricas e geográficas das experiências estudadas em cada parte do mundo.

Neste contexto, a governança é um processo em que novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e gerir os diferentes interesses existentes (Campos & Fracalanza, 2010). Mitigando assim o insulamento burocrático, dada a presença da intersetorialidade (integração horizontal); coordenação federativa (integração vertical); e da dimensão participativa (Lotta, Oliveira & Cavalcante, 2016).

Nesse conceito de governança, a administração pública não se circunscreve apenas na dimensão gerencial, mas também política (Bevir & Rhodes, 2016). A governança democrática, portanto, é o modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania (Filgueiras, 2018).

Em vista disso, a governança democrática pode variar em qualidade nas seguintes dimensões: (a) transparência; (b) prestação de contas; e (c) participação (Freyburg, Skripka & Wetzel, 2007).

Para Freyburg et al (2007) a transparência como dimensão da governança democrática está relacionada ao fornecimento por atores governamentais e não-governamentais de informações tais como dados, estatísticas, documentos oficiais e estudos sobre determinado problema ou política pública, bem como acerca do processo decisório, ou seja, sobre quem toma e como são tomadas as decisões, quais as suas responsabilidades e como são escolhidos e nomeados.

Já a prestação de contas ou “*accountability*” inclui desde a noção de responsabilidade política quanto à avaliação de políticas públicas e dos respectivos processos decisórios, passando também pela responsabilidade administrativa por meio da análise sobre a conveniência e a regularidade dos atos burocráticos até aspectos relacionados com a ética e os padrões de profissionalismo exigidos no serviço público.

Por fim, a participação é entendida como a promoção de maior abertura na tomada de decisões, na formulação de políticas públicas e no controle dos atos governamentais por meio de redes de governança caracterizadas pela cooperação setorial e a interação de uma pluralidade de atores públicos e privados segundo valores democráticos.

Como melhor explicitado na parte reservada ao modelo teórico-metodológico da presente pesquisa, a governança democrática ora estudada está associada à dimensão da participação como compartilhamento de ideias, esforços e ações entre participantes governamentais e não-governamentais e demais grupos sociais, cuja cooperação e

interação de todos esses atores se relacionam com os níveis de representatividade e de empoderamento de pessoas e grupos afetados por determinada temática, ou seja, como as suas sugestões e intervenções são capazes de promover efetivamente mudanças significativas no ambiente decisório e em seus resultados (Siegmund-Schultze, Aguiar Gomes, Gottwald & Rodorff, 2019).

2.2 Governança democrática em rede

As instituições da democracia representativa foram suplementadas por sistemas de governança que são constituídos com ênfase nas relações laterais entre redes de atores públicos, privados e da sociedade civil (Kooiman, 2003; Pierre & Peters 2000).

As novas teorias da governança, incluindo a teoria das redes, ressaltaram preocupações que se sobrepuseram à questão do desempenho do setor público (Bevir, 2011), ou seja, como acima explicitado, adotando uma abordagem orientada ao processo de avaliar a qualidade democrática da governança (Freyburg, Skripka & Wetzel, 2007).

O conceito de governança democrática em rede é concebido como a estruturação de atores sociais que por meio de negociações dentro de um arcabouço regulatório contribuem para um propósito público (Denhardt & Denhardt, 2015). Isto é, a análise de rede como técnica permite a compreensão da estrutura de governança democrática (Oliveira, de Oliveira & Tavares, 2018).

Os modelos normativos de gestão pública colaborativa inspiraram o surgimento de formas de governança de rede (Agranoff & McGuire, 2004; Sullivan & Skelcher, 2017). Trata-se de novas formas para resolver problemas de ação coletiva através das jurisdições subnacionais e supranacionais (Innes & Booher, 2003), o interesse nas possibilidades de democracia deliberativa (Dryzek, 2002), e o desenvolvimento de papéis mais ativos para os administradores públicos na resolução de problemas da comunidade (Box, 2002).

A governança da rede implica em mudança para modos de política menos formais (Skelcher 2005; Sørensen 2002), reformulando o papel dos administradores públicos, posicionando-os como atores pró ativos em um sistema policêntrico de governança ao invés de funcionários com competências neutras.

O reconhecimento de que as redes de governança consistem tanto em instituições formais quanto de interações informais entre atores (Dryzek, 1996) está no centro da abordagem metodológica do presente estudo. Milward e Provan (1998) e John (1998) mostraram que a estrutura das redes de governança pode variar tanto daquelas que são altamente integradas quanto de outras mais simples e fluidas.

Isso pode ser observado na pesquisa sobre em que medidas o terceiro setor e as Organizações não-governamentais [ONG's] contribuem junto ao poder local para instauração de um regime de governança democrática (Dos Santos, Mendes & Férran, 2016).

Nóbrega de Lima e Campos Filho (2009), por exemplo, realizaram um mapeamento do estudo contemporâneo em alianças e redes estratégicas, no período de 1997 a 2007, com base nos 5 periódicos mais bem classificados nas categorias *Business e Management* do *Journal of Citation Report*. Na oportunidade, eles concluíram que a literatura integrada de ambos os temas se concentra na formação de alianças e estruturas de governança.

Outro exemplo encontrado, trata-se de pesquisa descritiva de um modelo de rede multi-stakeholders, cuja forma de governança tem o potencial de minimizar problemas sociais complexos tais como os agrotóxicos na agricultura familiar, conforme a seguinte estrutura proposta por de Oliveira Moscoffian, Wegner e Pellin Cislighi (2018).

Para complementar a compreensão que ora se busca expor neste tópico do trabalho, especificamente no pertinente às teorias de redes organizacionais, destaca-se a análise de Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013) quanto a governança pública sob a ótica da função de controle dos Tribunais de Contas no Brasil. Esses estudiosos concluem que, considerando os critérios como eficiência e efetividade, os resultados alcançados são melhores quando se faz planejamento organizacional em rede de cooperação do que mediante a prática da atuação institucional isolada.

Merece destaque neste trabalho a dimensão da intersectorialidade na implementação de políticas públicas mediante articulação entre instituições governamentais, não-governamentais, privadas, agências de cooperação internacional e sociedade civil. Essa é a contribuição de Nascimento (2010) em suas reflexões sobre a intersectorialidade entre as diversas políticas públicas de desenvolvimento urbano e social por ela estudadas.

Igualmente digna de atenção é a contribuição de Pires e Ávila Gomide (2015) na descrição e análise dos arranjos institucionais e setoriais entre burocracia, políticos, segmento privado e sociedade civil visando ao incremento da capacidade estatal para implementação de políticas públicas pelo governo federal brasileiro.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), sob o aspecto da coordenação de políticas públicas, delimitaram sua análise em 4 marcos temporais, ou seja, antes e depois da Constituição Federal (1988), bem como além das reformas administrativas da década de 90 e dos anos 2000, ao fim do que verificaram como características do federalismo

brasileiro: a) transferência de recursos; b) descentralização de competências; e c) coordenação pelo governo federal.

Cavalcante (2011), por sua vez, defende que em razão do singular federalismo brasileiro, o neoinstitucionalismo é metodologicamente fundamental para a compreensão da descentralização das políticas públicas na nossa federação.

Nessa mesma linha argumentativa acerca da coordenação de políticas públicas, Mendes Ferreira Costa (2010), ao estudar conceitual e historicamente as diferenças entre o federalismo na formação do Estado nacional norte americano e brasileiro sustenta para o Brasil a necessidade de incorporação na agenda federativa da participação dos estados-membros e municípios também na coordenação, cooperação e financiamento compartilhado de políticas públicas.

Dallabrida e Zimmermann (2009), a partir da experiência com os municípios do Rio Grande do Sul, abordam a questão da governança democrática territorial, debatem a descentralização político-administrativa e ressaltam o papel das estruturas subnacionais, isto é, dos municípios brasileiros para a gestão do desenvolvimento local e regional. Tudo isso dentro de um contexto institucional de cooperação federativa e de participação cidadã previsto na Constituição (1988).

Assim, por federalismo em relação às políticas públicas no Brasil, como ensinado por Affonso (1994), deve se entender como organização territorial de poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local.

No presente trabalho, por território, será considerada a concepção geoinstitucional, logo, território transfronteiriço é uma instituição sujeita à regulação social, econômica, política e ambiental por parte da sociedade e do Estado (Rio & Name, 2014).

Para Anderson (2013) e França (2018) é parte das atribuições de qualquer governo central, ainda tendo as fronteiras como instituição, dispor sobre as decisões políticas e os atos legais e normativos para o controle de fluxos, segurança, sociedade, meio ambiente e economia nas comunidades da região.

Em complemento Weber e Pickering (2011) e Szary e Giraut (2015) ensinam que as fronteiras são dinâmicas e não são lugares fixos e estáticos, elas vão além da região de passagem, cuja transição de um país para outro formam um novo *habitat* com suas diferenças e peculiaridades que influenciam outras regiões de cada país e precisam ser observadas por ambos como vitais para uma boa governança nos seus respectivos territórios.

Nesse contexto, segundo Mármora (2010) torna-se fundamental a questão da

“governabilidade migratória” para as populações que transitam, entram e saem de espaços fronteiriços redesenhados pela mobilidade transnacional do mundo globalizado.

2.3 Governança migratória policêntrica

O estudo sobre a governança possibilita ainda uma explicação quanto à natureza multidimensional dos regimes migratórios (Bevir & Hall, 2011).

Nesse contexto, embora a literatura geralmente siga um processo de difusão de esquemas globais, que vêm de cima para baixo (*top-down*), o que se propõe neste trabalho é um estudo para verificar a existência do processo de difusão e surgimento da governança migratória, a partir de uma perspectiva (*bottom-up*) de baixo para cima (Braz, 2018), conforme uma estrutura de governança compartilhada ou “policêntrica” (Nicholson, Jinnah & Gillespie, 2018) ou por meio da governança de sistemas de infraestrutura nacional policêntrica (Turner, 2018).

Portanto, a governança democrática em rede, no campo da migração ora estudada, está relacionada ao conceito de policentricidade (Heikkila & Weible, 2018), cujo elemento definidor é a presença de “múltiplos centros de decisão” expresso em termos de atores, unidades, elementos, autoridades e organizações (Schröder, 2018) e será abordada tanto do ponto de vista estrutural quanto do processo de colaboração dos atores envolvidos (Ahlström & Cornell, 2018).

O fenômeno estudado é o fluxo migratório misto na forma como vem ocorrendo na fronteira entre Brasil e Venezuela em que pessoas se enquadram nas hipóteses específicas para a concessão do refúgio e outras em condição migratória distinta (Silva, Bógus & Silva, 2017).

Enquanto pelo constructo estudado entenda-se a governança migratória ou governança das migrações como gestão ordenada, controlada, equilibrada e harmoniosa do fenômeno do fluxo migratório sob perspectivas humanitária e cooperativa (Ghosh, 2012).

Para o estudo do referido fenômeno no território nacional se tomou emprestado os trabalhos de Capella (2006) e Capella e Brasil (2015) uma nova dimensão no campo da ciência política para os conceitos de macrossistema, microssistema, subsistemas, comunidades e redes, além da abordagem sobre o modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalitions Framework*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1999). Dessa forma, a solução para lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em coalizões de defesa (Soares & Alves, 2015).

Neste trabalho, o modelo das coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith

(1999) traz o embasamento teórico das dinâmicas decorrentes da rede de alianças interorganizacionais formada com a finalidade de viabilizar a governança migratória durante a Operação Acolhida de venezuelanos no Brasil.

2.4 Teoria das coalizões de defesa

A teoria das coalizões de defesa (*Advocacy Coalitions Framework*) remonta à década de 1980, quando foi originalmente concebida por Sabatier (1988) para estudar a formulação e as mudanças das políticas públicas ao longo do tempo, segundo a qual coalizões de defesa se explicam pelo compartilhamento de determinado sistema de crenças tais como valores, ideias, objetivos e percepção sobre problemas capaz de produzir uma coordenação de ações entre pessoas com uma variedade de posições ao longo do tempo.

O modelo teórico das coalizões de defesa é aperfeiçoado por Sabatier em colaboração Jenkins-Smith (1993) no decorrer da década seguinte com os estudos sobre processos contínuos de aprendizagem política ou aprendizado orientado à política pública (*policy-oriented learning*), segundo o qual a experiência prática e a evolução do conhecimento sobre determinado problema são causas permanente de alteração de pensamentos e práticas, o que importa em revisões dos objetivos da política pública.

O aprendizado, portanto, tende a fortalecer coalizões de defesa com novos argumentos ou recursos adicionados ao conhecimento e ao comportamento dos atores dessas coalizões de defesa. E o ambiente para ocorrência desses processos contínuos de aprendizagem política é um subsistema de políticas públicas. Tal dinâmica cognitiva decorre de eventos internos a esse subsistema por meio de interações das coalizões de defesa que produzem como resultados programas ou políticas públicas (*policy outputs*).

Os autores do modelo ensinam que a sua aplicação requer ainda a delimitação do subsistema de políticas públicas com a sua identificação no âmbito material, territorial e político-administrativo. Isso permite a identificação de eventos externos ao subsistema, essencialmente não cognitivos, que afetam as oportunidades, as limitações e os recursos dos atores quanto ao grau de consenso e de suporte das coalizões de defesa nesse subsistema de políticas públicas.

Em síntese, as políticas públicas são interpretadas como sistema de crenças (*beliefs systems*) cujas mudanças ao longo do tempo decorrem tanto da competição das coalizões de defesa formadas no interior de um subsistema de políticas públicas quanto da influência de eventos exógenos, enquanto por coalizões de defesa se entenda o meio de agregar pessoas de diversas posições, atores individuais e coletivos, organizações

públicas e privadas, que compartilhando de crenças, valores básicos, ideias, objetivos e percepções sobre determinados problemas e suas causas, atuam de forma coordenada ao longo do tempo para influenciar o processo de implementação de políticas públicas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Para compreensão do modelo das coalizões de defesa nesse subsistema de políticas públicas, os autores estruturaram um sistema de crenças composto por um núcleo profundo ou núcleo duro (*deep core*) contendo as crenças centrais enraizadas e os valores fundamentais do subsistema; um núcleo de políticas públicas (*policy core*) com as crenças básicas para formação de alianças estratégicas entre os membros do subsistema e um núcleo com aspectos secundários (*secondary aspects*) relacionados à instrumentalidade de implementação de determinada política pública, respectivamente, segundo os valores do primeiro núcleo e as decisões do segundo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

São exemplos de crenças do núcleo profundo (*deep core*) os valores associados aos direitos fundamentais tais como vida, dignidade da pessoa humana, liberdade e saúde entre outros. Por crenças do núcleo de políticas públicas (*policy core*) se entende preceitos normativos e prioridades políticas como é o caso de regras e medidas para assistência a grupos reconhecidamente em situação de vulnerabilidade. Finalmente, a respeito do núcleo de aspectos secundários (*secondary aspects*) são exemplos reuniões de coordenação e de avaliação do trabalho dos atores das coalizões de defesa e alocação de recursos correspondentes.

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1999) a integração de crenças do núcleo profundo ou duro com o núcleo de políticas públicas é determinante para coalizões de defesa fortes em suas ações e objetivos. Quando o núcleo de políticas públicas é influente nas relações de poder dentro das coalizões de defesa, há momentos de resistência maior às mudanças entre as coalizões de defesa e também de tensão se fatores exógenos ao sistema de crenças provocam tais mudanças no referido núcleo político. Esse é o campo de atuação dos negociadores políticos (*policy brokers*), geralmente atores das coalizões de defesa, que buscam a redução ou a solução de conflitos entre os atores de uma mesma coalizão ou entre as próprias coalizões do subsistema.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) levantaram as seguintes hipóteses relacionadas especificamente ao modelo das coalizões de defesa, conforme **Quadro 1 - Hipóteses do modelo de coalizões de defesa:**

Hipótese 01:	Diante de grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas, as crenças centrais do <i>policy core</i> estão em disputa, o alinhamento de atores aliados e oponentes tende a ser estável ao longo de décadas;
Hipótese 02:	Dentro das coalizões de defesa a tendência é um consenso maior entre os atores sobre questões relacionadas ao <i>policy core</i> e um consenso menor sobre <i>secondary aspects</i> ;
Hipótese 03:	A tendência é a desistência quanto aos aspectos secundários antes de reconhecimento de deficiências no núcleo de políticas;
Hipótese 04:	Os grupos de interesses ideológicos são mais contidos em expressar suas crenças do que grupos de interesses materiais;
Hipótese 05:	Em coalizão as agências governamentais tendem a defender posições mais moderadas do que os grupos de interesse a que estão aliados;
Hipótese 06:	As coalizões tendem a durar nos casos de: a) vantagens produzidas claramente identificadas em benefício dos membros da coalizão, b) benefícios recebidos relacionados aos custos de manutenção de cada membro da coalizão e c) conformidade garantida por monitoramento de membros da coalizão sobre as ações uns dos outros;
Hipótese 07:	A coordenação tende a ser de curto prazo se membros da coalizão que compartilham crenças do núcleo de políticas consideram outros atores como muito poderosos e capazes de vitoriosos impor-lhes custos substanciais
Hipótese 08:	A coordenação tende a ser de curto prazo também se membros da coalizão que compartilham crenças do núcleo de políticas: a) interajam repetidas vezes, b) experimentam baixos custos de informações e c) consideram a existência de políticas que os afetem.

Fonte: Sabatier e Jenkins-Smith (1999)

No Brasil, a maioria dos estudos baseados nessa teoria são pesquisa qualitativa com emprego de estudo de caso, de análise documental e de entrevistas para a coleta de evidências, e da técnica da análise de conteúdo para organizar e compreender os dados coletados (Vicente, 2016).

Entre uma variedade de estudos, a teoria foi utilizada na abordagem de aspectos relacionados com políticas públicas migratórias e também sobre governança como são os trabalhos sobre os direitos dos migrantes internacionais, de Freitas (2018) e a respeito de governança ambiental, de Lourenço (2018).

2.5 Modelo teórico-metodológico

Partindo das premissas anteriormente explicitadas a respeito da teoria das

coalizões de defesa, com apoio nos estudos sobre a governança democrática em rede se pode fornecer novas alternativas para os atores deliberarem, fazerem e executarem políticas públicas (Mathur & Skelcher, 2007).

Essa complexa e dinâmica interação de multi-atores requer um bom contexto de governança, ou seja, uma governança com embasamento na teoria da interação contextual (Bressers, Bressers, Kuks & Larrue, 2016), segundo a qual os processos de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas são estudados a partir de três características do ator: a) motivações; b) cognições e c) recursos, cuja interação dinâmicas fornecem capacidade e poder (Knoepfel, Larrue, Hill & Varone, 2011) e são influenciadas por três camadas contextuais: a) circunstâncias específicas do caso, por exemplo, características do local geográfico e decisões anteriores que, entre outras, podem definir o cenário para alguns atores e excluir outros do processo; b) o contexto estrutural do regime de governança e c) o contexto geral mais amplo como circunstâncias e problemas políticos, socioculturais, econômicos e tecnológicos.

Neste trabalho, por atores se entende pessoas, organizações ou grupos, públicos ou privados, governamentais e não-governamentais, locais ou regionais, nacionais ou internacionais, cujo interesse no fenômeno do fluxo migratório no Brasil, implica no estabelecimento de redes de interação formais e informais.

O contexto especificamente estudado diz respeito ao fenômeno do fluxo migratório de venezuelanos na fronteira norte do Brasil. Tendo como contexto de estrutura de governança, o modelo organizacional de governança migratória na Operação Acolhida em Roraima.

No contexto geral, podemos considerar a política nacional de migrações, refúgio e apatridia e a Política de assistência emergencial federal por crise migratória humanitária, conforme a **Figura 1 - Modelo teórico-metodológico de interação contextual da governança migratória:**



Fonte: Adaptado de Bressers et al. (2016)

Com base nessa interação contextual da governança migratória será possível na presente pesquisa um estudo sobre a dimensão democrática da participação no modelo das coalizões de defesa para acolhida de imigrantes venezuelanos no Brasil, conforme a **Quadro 2 - Quadro teórico-conceitual da dimensão democrática da Operação Acolhida:**

DIMENSÃO DEMOCRÁTICA DA COALIZÃO DE DEFESA	
OPERAÇÃO ACOLHIDA – RORAIMA/ BRASIL/VENEZUELA	
PARTICIPAÇÃO FEDERATIVA	PARTICIPAÇÃO PÚBLICA
INTRAGOVERNAMENTAL ou INTERGOVERNAMENTAL ou TRANSGOVERNAMENTAL ou TRANSNACIONAL	AUSENTES ou SIMBÓLICA ou ATIVA
INTERSETORIALIDADE ou TRANSVERSALIDADE	ALTA ou MÉDIA ou BAIXA
↓	↓
POLÍTICA	REDES
TOP-DOWN ou BOTTOM-UP	AUSENTES ou INFORMAIS ou

Fonte: Elaborado pelo autor.

O conceito de participação amplia seu significado para dar conta de formas de participação não eleitorais. Ela diz respeito à participação de atores não-estatais na tomada de decisões e formulação de políticas governamentais. As competências concedidas a atores não-estatais vão desde a participação seletiva sem direito a voto, até a admissão total e aberta à decisão governamental e à formulação de políticas. Claramente, ao abordar a questão da acessibilidade da tomada de decisões e políticas governamentais para os atores não-estatais, a dimensão da participação também leva em consideração o cumprimento dos princípios de transparência e prestação de contas (Freyburg, Skripka & Wetzel, 2007).

A dimensão democrática da participação do modelo de governança migratória no contexto da Operação Acolhida foi estudada com base nas seguintes variáveis: a) participação federativa e b) participação pública.

Por participação federativa entende-se que Estados e/ou municípios têm papel relevante no arranjo da política em questão. Ainda que os casos estudados se refiram às políticas nas quais o governo federal tem relativa autonomia (centralização de competências) na sua formulação e implementação, os casos apresentam variações no que diz respeito à incorporação de estados e municípios na execução de algumas das tarefas de implementação (Pires & de Ávila Gomide, 2015).

Nessa linha, o conceito de poder governamental proposto por Berman (2003, p. 1) é útil: “trata-se da capacidade de uma unidade de governo influenciar outras ou ainda a capacidade de um tipo de governo em defender-se ou promover seus interesses no sistema de relações intergovernamentais”.

Para Grodzins (1984), no federalismo, cooperação significa que governos devem trabalhar juntos e a negociação entre eles precisa criar condições para obter esse resultado.

Siegmund-Schultze, Aguiar Gomes, Gottwald e Rodorff (2019) trazem uma discussão com base na literatura nacional e estrangeira sobre o conceito de participação pública, suas tipologias e a sua relação com a governança. Por participação pública se entende as diferentes escalas e etapas como os variados atores envolvidos na tomada de decisões participam do planejamento, intervenção, gestão, manutenção e retroalimentação desse processo e de seus resultados.

É possível compreender as variáveis da dimensão participação no contexto da governança democrática, conforme **Quadro 3 - Variáveis da participação:**

Dimensão	Variáveis
<p style="text-align: center;">Participação</p> <p>O conceito de participação amplia seu significado para dar conta de formas de participação não eleitorais. Ela diz respeito à participação de atores não-estatais na tomada de decisões e formulação de políticas governamentais. As competências concedidas a atores não-estatais vão desde a participação seletiva sem direito a voto, até a admissão total e aberta à decisão governamental e à formulação de políticas. Claramente, ao abordar a questão da acessibilidade da tomada de decisões e políticas governamentais para os atores não-estatais, a dimensão da participação também leva em consideração o cumprimento dos princípios de transparência e prestação de contas. (Freyburg, T., Skripka, T., & Wetzel, A.,2007).</p>	<p style="text-align: center;">Participação federativa</p> <p>Estados e/ou municípios têm papel relevante no arranjo da política em questão. Ainda que os casos estudados se refiram a políticas nas quais o governo federal tem relativa autonomia (centralização de competências) na sua formulação e implementação, os casos apresentam variações no que diz respeito à incorporação de estados e municípios na execução de algumas das tarefas de implementação (Pires, R. R. C., & de Ávila Gomide, A., 2015).</p> <p>Nessa linha, o conceito de poder governamental proposto por Berman (2003, p. 1) é útil: “trata-se da capacidade de uma unidade de governo influenciar outras ou ainda a capacidade de um tipo de governo em defender-se ou promover seus interesses no sistema de relações intergovernamentais”.</p> <p>No federalismo cooperação significa que governos devem trabalhar juntos e a negociação entre eles precisa criar condições para obter esse resultado (Grodzins,1984),</p>

	<p style="text-align: center;">Participação pública</p> <p>Por participação pública se entende as diferentes escalas e etapas como os variados atores envolvidos na tomada de decisões participam do planejamento, intervenção, gestão, manutenção e retroalimentação desse processo e de seus resultados (Siegmund-Schultze, Aguiar Gomes, Gottwald & Rodorff, 2019).</p> <p>Existem mecanismos ou canais efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo do plano, programa ou projeto. (Pires & de Ávila Gomide, 2015).</p>
--	--

A variável participação federativa se caracteriza por relações de coordenação e de interação, neste trabalho estudada conforme as seguintes subvariáveis operacionais. Como relação intragovernamental, sendo coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais em esquemas em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras, cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas (Bakvis & Juillet, 2004).

Por relação intergovernamental segundo a qual a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas e não hierarquias centralizadoras (Abrucio, 2005).

Segundo Keohane e Nye (2001) os Estados nacionais não são os únicos atores relevantes no sistema internacional. São relevantes também as empresas multinacionais, as organizações não-governamentais, as organizações intergovernamentais como Organização das Nações Unidas [ONU], Organização Mundial da Saúde [OMS], Organização Mundial do Comércio [OMC], Organização Internacional do Trabalho [OIT] entre outras, Igrejas, partidos políticos, governos estaduais, prefeituras e até indivíduos (Gusso, 2012).

Relações transgovernamentais, para Keohane e Nye (2001), são definidas como as interações de subunidades governamentais através das fronteiras nacionais e, portanto, nessa categoria estariam as relações internacionais entre prefeituras e províncias (Gusso, 2012).

Por relações transnacionais, segundo Risse et al (1995) são interações regulares por meio das fronteiras nacionais em que ao menos um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou uma organização intergovernamental.

Quanto à intersetorialidade, cuida-se de uma proposta que coloca desafios para a gestão e para os gestores, dada a necessidade de se obter uma compreensão compartilhada de finalidades, objetivos, ações, indicadores e práticas articuladas. Enfim, demanda a construção coletiva dos objetivos e o compromisso de superar os problemas de maneira integrada. Como estratégias de ação, pressupõe valores de cooperação e parceria e a construção de redes como meio para articular atores, produzir conhecimento e intervir na realidade. Esse modelo organizacional em rede significa estabelecer um espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas de organizações, indivíduos e grupos, sendo a rede centrada na identidade de um projeto (Menicucci, 2006).

Enquanto a transversalidade é uma proposta por meio da qual se busca dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. às tarefas da organização que não se encaixam em apenas uma das estruturas organizativas verticais. É assim um instrumento interorganizativo que se orienta a gerir, no seio da organização, um tema não contemplado explicitamente na estrutura orgânica básica, mas que exige, para seu tratamento adequado, o envolvimento de todas, ou pelo menos de várias, unidades verticais (Menicucci, 2006).

Dessa forma, é possível estudar a participação federativa, conforme o **Quadro 4 - Subvariáveis da participação federativa:**

Subvariáveis da participação federativa
Relação intragovernamental
Coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais em esquemas em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras e cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas (Bakvis & Juillet, 2004).
Relação intergovernamental
A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas e não hierarquias centralizadoras (Abrucio, 2005).
Relação transgovernamental
Relações transgovernamentais são definidas como as interações de subunidades governamentais através das fronteiras nacionais e, portanto, nessa categoria estariam as relações internacionais entre prefeituras e províncias (Keohane & Nye, 2001; Gusso, 2012).

Relação transnacional

Relações transnacionais são interações regulares por meio das fronteiras nacionais em que ao menos um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou uma organização intergovernamental (Risse et al, 1995).

Os Estados nacionais não são os únicos atores relevantes no sistema internacional. São relevantes também as empresas multinacionais, as organizações não-governamentais, as organizações intergovernamentais como ONU, OMS, OMC, OIT entre outras, Igrejas, partidos políticos, governos estaduais, prefeituras e até indivíduos (Keohane & Nye, 2001; Gusso, 2012).

Intersetorialidade

A proposta coloca desafios para a gestão e para os gestores, dada a necessidade de se obter uma compreensão compartilhada de finalidades, objetivos, ações, indicadores e práticas articuladas. Enfim, demanda a construção coletiva dos objetivos e o compromisso de superar os problemas de maneira integrada. Como estratégias de ação, pressupõe valores de cooperação e parceria e a construção de redes como meio para articular atores, produzir conhecimento e intervir na realidade. Esse modelo organizacional em rede significa estabelecer um espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas de organizações, indivíduos e grupos, sendo a rede centrada na identidade de um projeto (Menicucci, 2006).

Transversalidade

É uma proposta por meio da qual se busca dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. às tarefas da organização que não se encaixam em apenas uma das estruturas organizativas verticais.

É assim um instrumento interorganizativo que se orienta a gerir, no seio da organização, um tema não contemplado explicitamente na estrutura orgânica básica, mas que exige, para seu tratamento adequado, o envolvimento de todas, ou pelo menos de várias, unidades verticais (Menicucci, 2006).

A variável da participação federativa, por sua vez, está inserida dentro do contexto das políticas públicas e da governança. No caso ora pesquisado, a participação federativa está relacionada contextualmente com a política nacional de migrações, refúgio e apatridia e com a governança de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela.

A literatura sobre governança migratória mostra um processo de difusão de esquemas globais, que vêm de cima para baixo (*top-down*) para serem adotados por alguns blocos econômicos regionais, ou um processo de tomada independente de decisões que leva em consideração preocupações regionais específicas ou interesses domésticos. Afirma que os modelos de políticas de migração não seguem necessariamente modelos globais, mas, em alguns casos, respondem a um processo de regionalização *bottom-up* de políticas domésticas (Braz, 2018).

Para Sabatier (1988), o *policymaker* tem em suas mãos dois modelos para implementar suas políticas públicas, sendo elas o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

No modelo *top-down* os tomadores de decisão são separados dos implementadores; há uma distinção entre esses dois atores, neste caso política e administração. De forma específica, as decisões ocorrem de cima para baixo, dos políticos para a administração.

Já no modelo *bottom-up* a implementação da política parte de pactuações entre burocratas e outros atores no intuito de uma organização compartilhada. Os implementadores participam das etapas de constituição da política. Contrariamente, ao observado no modelo *top-down*, não há uma regra rígida e prescrições a serem seguidas, engessadas como no outro modelo. Os problemas e soluções são permeáveis pela participação dos vários atores envolvidos (Agum & Menezes, 2015).

A participação federativa também pode ser estudada com base nas seguintes subvariáveis, conforme **Quadro 5 - Participação federativa no tipo de política pública:**

Participação federativa no tipo de política pública
<p>Política nacional de migrações, refúgio e apatridia</p> <p>Política de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela</p>
Política do tipo top-down
<p>Top-down: neste modelo os tomadores de decisão são separados dos implementadores; há uma distinção entre esses dois atores, neste caso política e administração. De forma específica, as decisões ocorrem de cima para baixo, dos políticos para a administração (Agum & Menezes, 2015; Sabatier, 1988).</p>
Política do tipo bottom-up
<p>Bottom-up: a implementação da política parte de pactuações entre burocratas e outros atores no intuito de uma organização compartilhada. Os implementadores participam das etapas de constituição da política. Contrariamente, ao observado no modelo <i>top-down</i>, não há uma regra rígida e prescrições a serem seguidas, engessadas como no outro modelo. Os problemas e soluções são permeáveis pela participação dos vários atores envolvidos (Agum & Menezes, 2015; Sabatier, 1988).</p> <p>Os modelos de políticas de migração não seguem necessariamente modelos globais, mas, em alguns casos, respondem a um processo de regionalização <i>bottom-up</i> de políticas domésticas.</p> <p>(Braz, 2018).</p>

No que diz respeito à variável participação pública, a pesquisa considera como subvariáveis a caracterização feita por Freyburg, Skripka e Wetzel (2007) e a tipologia elaborada por Arnstein (1969).

Com base em Freyburg, Skripka e Wetzel (2007), a participação pública se

caracteriza como alta (espaços ou ambientes de participação de atores não-governamentais no processo de tomada de decisão), média (participação de atores não-governamentais conforme a discricionariedade da administração pública) ou baixa (sem participação de atores não-governamentais) e por redes de interação formais, informais ou ausentes.

Segundo tipologia de Arnstein (1969), a participação pública compreende (1) não-participação, (2) a participação simbólica que se limita a informar, consultar e conciliar os grupos envolvidos no processo de tomada de decisão. E finalmente, (3) a participação propriamente ativa do poder cidadão nos seus diversos níveis tais como parceria, delegação e controle pelos grupos sociais quanto ao processo de tomada de decisão.

As tipologias utilizadas como subvariáveis da participação pública são as seguintes, conforme o **Quadro 6 - Subvariáveis da participação pública:**

Subvariáveis da participação pública
Não-participação
Sem participação de atores não-governamentais no processo de tomada de decisão (Arnstein, 1969).
Participação simbólica
Os atores governamentais se limitam a informar, consultar e conciliar os atores não-governamentais no processo de tomada de decisão (Arnstein, 1969).
Participação ativa
Participação de atores não-governamentais se realiza nos diversos níveis do poder cidadão tais como parceria, delegação e controle pelos grupos sociais no processo de tomada de decisão (Arnstein, 1969).
Participação alta
Espaços ou ambientes de participação de atores não-governamentais no processo de tomada de decisão (Freyburg et al, 2007).
Participação média
Participação de atores não-governamentais no processo de tomada de decisão está condicionada à discricionariedade da administração pública (Freyburg et al, 2007).
Participação baixa
Sem participação de atores não-governamentais no processo de tomada de decisão (Freyburg et al, 2007).

A participação pública compreende redes de políticas públicas que são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, atuando em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (Calmon & Costa, 2013).

Isto é, existem mecanismos ou canais efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo do plano, programa ou projeto (Pires & de Ávila Gomide, 2015) nos quais

posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais, por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos e interação estratégica (Schneider, 2005).

Para Calmon e Costa (2013) as redes formais se caracterizam por institucionalização e controle rigoroso, ou seja, ocorre por meio de uma rede de políticas públicas bem estruturada, que deve ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Para isto, algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação.

Nas redes informais as interações não são institucionalizadas, o controle é flexível e a integração fluida, enquanto nas redes ausentes a atuação governamental é isolada da sociedade, ou seja, se caracteriza pelo insulamento burocrático (Calmon & Costa, 2013).

A participação pública pode ainda ser estudada, conforme **Quadro 7 - Participação pública em redes:**

Participação pública em redes
<p>Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (Calmon & Costa, 2013).</p>
Redes formais
<p>Uma rede de políticas públicas bem estruturada deve ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Para isto, algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação.</p> <p>Institucionalização e controle rigoroso (Schneider, 2005; Calmon & Costa, 2013).</p>
Redes informais
<p>Interações não institucionalizadas, controle flexível e integração fluida.</p> <p>Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica (Schneider, 2005; Calmon & Costa, 2013).</p>
Redes ausentes
<p>Atuação governamental isolada da sociedade. Insulamento burocrático (Schneider, 2005; Calmon & Costa, 2013).</p>

3. Método

Mathur e Skelcher (2007) propõem como método para estudo sobre as dimensões democráticas da governança uma pesquisa baseada em critérios objetivos e boas práticas do sistema formalmente constituído de governança em redes juntamente com uma abordagem interpretativa que possibilita *insights* sobre o comportamento cotidiano de administradores públicos, políticos e cidadãos usando uma variedade de estratégias tais como entrevistas, observações de cenários selecionados e análise documental para desenvolver um resultado em profundidade do contexto da governança estudada.

São formas de abordagens interpretativas: a) análise narrativa profunda (Wagenaar, 2004; Feldman, Sköldberg, Brown & Horner, 2004) que pode ser aplicado na análise de entrevistas com atores em relação a dimensão democrática da governança da rede; b) métodos de avaliação baseados em critérios para expor contradições entre o ideal e a prática; e c) metodologia Q para acessar e codificar a experiência subjetiva vivida pelos indivíduos, que tem sido aplicada na administração pública e no campos da ciência política (Durning, 1999; Steelman & Maguire, 1999). Ela requer a imersão do pesquisador nos significados, valores e crenças de atores em relação a um dado campo de interesse. Como resultado, dá maior profundidade para a análise do desempenho democrático.

Isso pode incluir estudos de caso de uma única organização ou estudo de casos de uma única área política (Yanow, 1996), mas não se limita aos estudos de caso. A análise interpretativa não reivindica exclusividade como método, de acordo com Yanow (2000). A característica distintiva deste método é que o processo de interpretação é explicitado e enfoca os aspectos qualitativos de dados empíricos.

Neste trabalho a abordagem interpretativa foi a análise narrativa, conforme ensinada por Wagenaar (2004) e Feldman, Sköldberg, Brown e Horner (2004).

3.1 Natureza da pesquisa

Richardson (1999) expõe que a abordagem de um problema qualitativamente permite aprofundar o conhecimento do fenômeno social que se deseja estudar. Para Stake (2010) o caráter interpretativo da pesquisa qualitativa requer conhecimento sobre o contexto, a situação e o ambiente em que o objeto de pesquisa está envolvido, conforme a definição de epistemologia construtivista de Castañon (2015).

Neste trabalho, foi feita a escolha por pesquisa descritiva (Gil, 2005) com a finalidade de descrever o modelo de governança no fluxo migratório venezuelano para o Brasil e, em particular, identificar os atores envolvidos na rede de acolhida de imigrantes

venezuelanos no território nacional; verificar a atuação desses atores em rede; examinar o contexto dessas coalizões de defesa e caracterizar o modelo de governança da Operação Acolhida.

Para Nunes, Woloszyn, Gonçalves e de Souza Pinto (2017) o objeto em estudo na pesquisa qualitativa surge do contexto onde ela se insere. O contexto é um recurso interpretativo central para pesquisa qualitativa que deve ser buscado na experiência empírica (Holstein & Gubrium, 2007).

A coleta de evidências é realizada no ambiente do participante. Segundo Gray (2016) a análise dos dados é construída indutivamente a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações sobre o significado individual dos dados são feitas pelo pesquisador por meio de relatório final escrito com uma estrutura flexível sobre a complexidade do fenômeno estudado.

Trata-se, portanto, de pesquisa de campo de natureza qualitativa, descritiva e empírica com recorte temporal no período de 2019 a 2020.

3.2 Estratégia de pesquisa

Flick, Kardorff e Steink (2004) defendem como estratégia de pesquisa para o objeto deste trabalho o estudo de caso como ponto de partida, a contextualização como princípio guia, o texto como base de análise, a formulação de questões abertas e a busca pela compreensão das relações e das perspectivas dos participantes da pesquisa.

Para Yin (1989) o estudo de caso investiga empiricamente um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real por meio da utilização de múltiplas fontes de evidência: documentos, registros de arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. É útil quando o fenômeno a ser estudado é amplo e complexo e nos casos em que o fenômeno não pode ser estudado fora do contexto onde naturalmente ocorre (Bonoma, 1985).

A pesquisa está formatada como um estudo de caso intrínseco, ou seja, o que essencialmente interessa é o entendimento sobre o caso em si cujo objeto de estudo deve ser específico, único e delimitado (Stake, 2005).

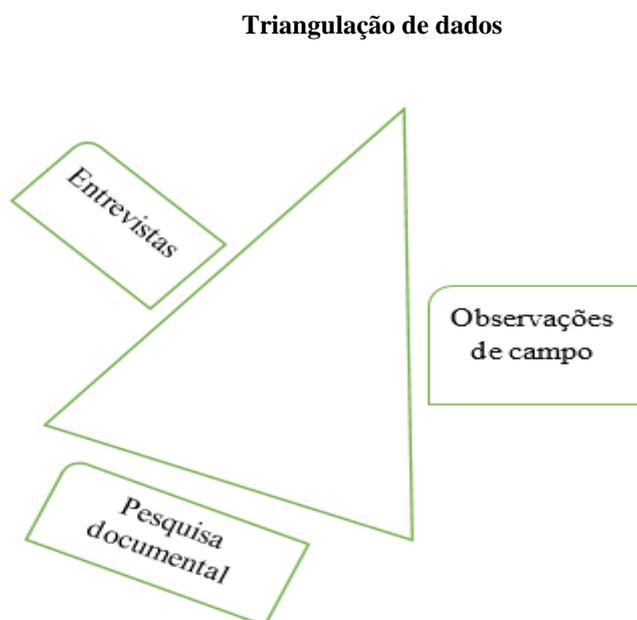
A pesquisa de campo foi aplicada no local onde ocorre o fenômeno e reúne os elementos para explicá-lo (Vergara, 2006), quando do ingresso e da acolhida de imigrantes no âmbito da estrutura de governança prevista no Decreto n. 9.286 (2018) posteriormente revogado pelo Decreto 9.970 (2019) que trata do Comitê Federal de Assistência Emergencial aos venezuelanos no estado de Roraima e nos municípios de Pacaraima e de Boa Vista.

Merkens (2004) e Stake (2005) defendem a seleção do caso a ser estudado com base na situação contextual vivida pelo pesquisador. Esta pesquisa está inserida no programa de mestrado profissional no qual a PF promove a capacitação de seus servidores, esperando o aperfeiçoamento de suas atividades institucionais. O pesquisador enquanto responsável pela área de regularização migratória da PF tinha como assunto prioritário na agenda política vigente o tratamento da questão de acolhida dos imigrantes venezuelanos no país.

Segundo Flyvbjerg (2006) o estudo de caso permite a construção ou o aprimoramento de teorias. Neste trabalho, a partir do estudo de caso sobre a Operação Acolhida de imigrantes venezuelanos no território nacional é possível contribuir para o conhecimento acerca do modelo de governança migratória no Brasil e o aprimoramento da teoria das coalizões de defesa (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

3.3 Técnica de coleta de evidências

Para Vergara (2006) a estratégia da triangulação contribui com a validade de uma pesquisa e alternativamente possibilita novos pontos de vista. A triangulação permite combinar métodos de coleta de dados qualitativos e quantitativos (entrevistas, observação e notas de campo, documentos e base de dados secundários) com métodos de análise de dados tais como análise de conteúdo (Abdalla et al, 2013), conforme se pode verificar por meio da Figura 2:



Fonte: Adaptado de Abdalla et al. (2013)

Seguindo assim a técnica de triangulação e considerando uma amostragem não probabilística com base no critério da conveniência foi feita a seleção dos participantes da pesquisa e realizadas visitas com notas de observação, coleta de documentos e dados de sistemas da PF e entrevistas com acadêmicos, membros de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e entidades privadas, além de representantes de órgãos públicos federais e municipais em Brasília/DF, Boa Vista/RR e Pacaraima/RR.

No presente trabalho, conforme Appolinário (2007), pesquisa documental e pesquisa bibliográfica são consideradas sinônimas, ou seja, pesquisa que se restringe à análise de fontes documentais (livros, revistas, documentos legais, arquivos em mídia eletrônica).

Foram consultadas teses, dissertações, livros, revistas e artigos científicos, bem como a legislação migratória (leis, medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas), boletins, atas e relatórios com pertinência temática com o fenômeno e o constructo pesquisados nos termos dos apontamentos teóricos e metodológicos de Sá-Silva, de Almeida e Guindani (2009).

Neste trabalho, com base na teoria da interação contextual (Bressers, Bressers, Kuks & Larrue, 2016), foi utilizada a técnica da observação direta intensiva por meio de observação e de entrevista semiestruturada (Marconi & Lakatos, 2002) com o objetivo de buscar por pontos de contraste, ideias inter-relacionadas e conceitos que forneçam significado para as práticas dos atores envolvidos no dia-a-dia da governança objeto do presente estudo de caso.

A observação é uma técnica de coleta de evidências em ver, ouvir, examinar fatos ou fenômeno que se deseja estudar, obrigando o pesquisador a uma imersão e a uma participação por meio de contato mais direto com a realidade observada (Marconi & Lakatos, 2002).

A entrevista, por sua vez, é uma forma de obtenção de informações, provenientes dos entrevistados, sobre um assunto ou problema (Silva & Menezes, 2005). A entrevista semiestruturada apresenta tanto perguntas abertas quanto fechadas, com grau intermediário de controle do entrevistador (Rogers, Sharp & Preece, 2013).

Em cada contexto de governança haverá múltiplos objetivos envolvidos e múltiplos instrumentos e meios para alcançá-los, neste trabalho, o estudo foca a governança de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela.

Dessa forma, as perguntas da entrevista foram elaboradas a partir de uma

adaptação dos seguintes aspectos levantados por Bressers e Kuks (2003): 1) os níveis; 2) os atores e redes; 3) a percepção do problema e os objetivos desejados; 4) as estratégias e instrumentos e 5) a responsabilidade e recursos envolvidos.

As perguntas estão relacionadas com a pesquisa sobre as variáveis da participação federativa e da participação pública no contexto da dimensão participação na governança democrática dentro do ambiente e do processo de tomada de decisão para a instrumentalidade de ações de coordenação, articulação e execução no âmbito da Operação Acolhida em Roraima, à luz de uma abordagem interpretativa da teoria das coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework*), conforme **Quadro 8 – Roteiro de entrevista:**

Interação contextual do entrevistado com o fenômeno pesquisado:

Ao longo de sua experiência profissional e/ou acadêmica, você atuou em situações e casos que guardam relação com o fenômeno do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil? Comente a respeito dessa experiência.

Atores envolvidos na variável da participação pública e os níveis na variável da participação federativa:

Especificamente quanto ao caso da Operação Acolhida de venezuelanos em Roraima, como atuam as pessoas, as entidades, as instituições da sociedade, os órgãos públicos, e os atores governamentais ou não-governamentais, nacionais ou estrangeiros, que estão envolvidos no assunto?

De que forma os níveis de governo federal, estadual e municipal estão lidando com os problemas que surgem com o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil?

É possível identificar a atuação conjunta de autoridades e organizações brasileiras com agentes estatais e não-estatais estrangeiros tais como representantes políticos de países vizinhos e de organismos internacionais?

Motivação para formação das coalizões de defesa e atuação em rede:

Em relação ao tratamento que deve ser dado ao assunto da imigração venezuelana, que crenças, valores, ideias, objetivos e opiniões os participantes da Operação Acolhida concordam e discordam entre si?

De que maneira esses entendimentos dos atores envolvidos possibilitam o apoio mútuo, o trabalho em conjunto ou provocam conflito e competição entre as partes?

Como se organizam as experiências em que partes envolvidas na acolhida humanitária de venezuelanos trabalham juntas em grupos ou redes de colaboradores?

Tipo de política pública e a dimensão democrática do ambiente e do processo decisório:

Existem oportunidades, espaços e ambientes nos quais as partes envolvidas possam debater e reavaliar as responsabilidades, as capacidades, os recursos alocados e os objetivos desejados com a Operação Acolhida?

Como ocorrem a coordenação e a participação no processo decisório da Operação Acolhida?

Há o predomínio de entendimento e do poder de decisão de determinados atores em relação aos demais?

Fatores e cenários de mudanças na política pública, na governança e nas coalizões de defesa:

A maneira de organização das partes envolvidas e de funcionamento da Operação Acolhida apresentam

uma tendência de ser mais estável e consensual ao longo do tempo ou uma tendência de duração de curto prazo com menor alinhamento de pensamento entre os participantes?

Que acontecimentos, fatores, condições e situações futuras são capazes de provocar grandes mudanças no atual cenário migratório dos venezuelanos no Brasil?

Quais são as mudanças possíveis na Operação Acolhida e na política migratória para os venezuelanos no Brasil?

Fonte: Adaptado de Bressers e Kuks (2003)

3.4 Etapas da pesquisa

Em outubro de 2018, a presente pesquisa foi submetida a uma oficina de debates com outros pesquisadores vinculados ao Observatório das Migrações Internacionais da Universidade de Brasília [ObMigra], laboratório instituído por meio do Departamento de Estudos Latino Americanos [ELA] do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília [UnB].

No mês de novembro de 2018, a pesquisa é submetida à qualificação perante o programa de Mestrado Profissional em Administração [MPA] do Programa de Pós-Graduação em Administração [PPGA] da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade [FACE] da Universidade de Brasília [UnB] pelo qual a PF promove a capacitação de seus servidores.

Em abril de 2019 foi elaborado o roteiro de entrevista semiestruturada conforme explicitado no tópico 3.3 anterior que também considerou a experiência profissional anterior do ora pesquisador enquanto responsável pela área da PF, nos anos de 2017 e 2018, relacionada com a regularização migratória de venezuelanos no país.

Para Marconi e Lakatos (2002) o teste preliminar deve ser aplicado entre 5 ou 10% dos entrevistados pesquisados, considerando a experiência dos participantes selecionados, a fim de determinar a validade do método e instrumento utilizado.

Nesta linha, preliminarmente, em maio de 2019, foi realizado teste em Brasília/DF para validar o referido questionário, o que contou com a participação do ex-Coordenador-Geral de Polícia de Imigração e da ex-Chefe da Divisão de Controle e Segurança de Fronteiras, os quais atuaram como representantes da PF junto à Casa Civil da Presidência da República, nos anos de 2017 e 2018, tanto por ocasião da vigência e regulamentação da nova Lei de Migração e da política nacional de migrações, refúgio e apatridia quanto da legislação que dispôs sobre a política e a estruturação da governança relacionadas à assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela no âmbito da Operação Acolhida em Roraima.

Posteriormente, ainda em maio de 2019, foi realizada a pesquisa de campo em Roraima, inicialmente em Boa Vista/RR e depois em Pacaraima/RR, tendo o Centro de Ciências Humanas [CCH] da Universidade Federal de Roraima [UFRR] como ponto de apoio local para a pesquisa que contou com professores e pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteira [PPGSOF] entre os vinte entrevistados.

Foram realizadas visitas com notas de observação e coleta de documentos aos seguintes locais, conforme **Quadro 9 - Pesquisa de campo em Roraima:**

- 1ª Brigada de Infantaria de Selva do Comando Militar da Amazônia em Boa Vista/RR;
- Centro Operacional da Força Tarefa Logística Humanitária da Operação Acolhida em Boa Vista/RR;
- Participação como observador na Reunião quinzenal de Coordenação Interagencial da Operação Acolhida em Boa Vista/RR;
- Centro de Referência para Refugiados e Migrantes no campus da UFRR, em Boa Vista/RR;
- Centro de Migrações e Direitos Humanos [CMDH], em Boa Vista/RR;
- NAPRI da UFRR, em Boa Vista/RR;
- Escritório do ACNUR, em Boa Vista/RR;
- Escritório do UNFPA, em Boa Vista/RR;
- Escritório da OIM, em Boa Vista/RR;
- Secretaria Municipal de Gestão Social de Boa Vista/RR [SEMGES];
- Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima [SETRABES], em Boa Vista/RR;
- Superintendência Regional da PF em Roraima [SR/PF/RR], em Boa Vista/RR;
- Posto de Triagem para Imigrantes [P Trig.] próximo à Rodoviária Internacional da Boa Vista/RR;
- Escritório da AVSI;
- Abrigo Rondon III, em Boa Vista/RR;
- Hospital Geral de Roraima, Boa Vista/RR;
- Clínica Espaço *Equilibrium*, em Boa Vista/RR;
- Delegacia de PF em Pacaraima/RR [DPF/PAC/RR];
- Posto de Triagem para Imigrantes [P Trig.] em Pacaraima/RR;
- Casa Paroquial da Igreja Sagrado Coração de Jesus em Pacaraima/RR.

As entrevistas realizadas em Roraima foram divididas nos seguintes grupos de participantes, conforme **Quadro 10 - Entrevistados em Roraima:**

Acadêmicos: 04 professores e pesquisadores da Centro de Ciências Humanas [CCH] da UFRR;

Sociedade Civil: 04 representantes de Organizações não-governamentais [ONG's] e Igreja;

Organismos internacionais: 02 representantes do Sistema da ONU;

OG's: 10 atores governamentais, sendo 02 representantes de órgãos municipais (Boa Vista/RR e Pacaraima/RR) e 08 representantes de órgãos da União.

Durantes os meses de junho a setembro de 2019, em Brasília/DF, são realizadas visitas com outras notas de observação e entrevistas perante o Departamento de Migrações [DEMIG] e do Conselho Nacional de Imigração [CNIg] da Secretaria Nacional de Justiça [SNJ] do Ministério da Justiça e Segurança Pública [MJSP], além da coleta de documentos junto às páginas na internet da Presidência da República, do STF, do TCU, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] e do Exército Brasileiro [EB] sobre a Operação Acolhida.

No mesmo período foram também coletados dados secundários de sistemas da CGPI e do Comitê Nacional para os Refugiados [CONARE], conforme **Quadro 11 - Base de dados migratórios pesquisada:**

Controle migratório: Sistema de Tráfego Internacional [STI]
Refúgio: Sistema de Tráfego Internacional [STI-MAR]
Autorização de residência: Sistema Nacional de Registro Migratório [SISMIGRA]

Por fim, os meses de outubro a dezembro de 2019 foram reservados para o tratamento das evidências coletadas nas etapas anteriores da pesquisa.

3.5 Técnica de análise das evidências

Segundo Nunes et al. (2017) as evidências coletadas por meio de entrevista, observação e pesquisa bibliográfica ou documental geram um grande volume de dados na forma de texto que podem ser tratados com o uso de softwares de apoio à pesquisa qualitativa.

Moreira (2007) destaca entre esses vários softwares o Atlas.ti, enquanto Mülbart (2014) ressalta seis estratégias para a análise de dados qualitativos que podem ser realizadas por meio de softwares como o Atlas.ti, sendo elas: (a) leitura dos textos por entrevistado ou por pergunta; (b) desenvolvimento de um esquema de codificação manual ou usando ferramentas de frequência de palavras; (c) pesquisa de texto e auto codificação; (d) codificação envolvendo indexação versus redução de dados; (e) verificação de códigos observando a consistência e a omissão; e (f) busca por semelhanças ou diferenças.

Análise de conteúdo é uma técnica que pode ser aplicada para análise de livros, revistas, jornais, documentos e textos por meio de descrição sistemática de conteúdo cujos termos foram objeto de seleção e classificação padronizada (Marconi & Lakatos, 2002).

Segundo Caregnato e Mutti (2006) a análise de conteúdo pode ser quantitativa e qualitativa com o uso de categorias e indicadores para interpretação do conteúdo linguístico de materiais escritos textuais tais como transcrições de entrevista e de

protocolos de observação e os textos já existentes, mas produzidos para outros fins como por exemplo publicações oficiais e legislação.

Além do Atlas.ti também foi empregado a ferramenta *analysis software I2* que se trata de solução tecnológica para estudo sobre rede de vínculos, identificando, analisando e visualizando em fluxograma por meio de inter-relacionamento dos dados coletados sobre pessoas, lugares e eventos (Ferro, 2008; Alves, 2009; Johnson et al, 2013).

Dessa forma, é possível pesquisar a centralidade dos atores de uma determinada rede. A centralidade é a posição de cada ator em relação ao conjunto de interações da referida rede, ou seja, a sua capacidade de influenciar os demais atores (Marteleto, 2001; Gonçalo & Junior, 2012).

A centralidade de grau é medida com base no número de padrões relacionais que um ator possui com o restante da rede, enquanto a centralidade de intermediação mostra um ator que se revela como ponto de ligação entre atores de uma rede que não se conectam diretamente (Wasserman & Faust, 1994).

4. Resultados

Conforme ensinado por Sabatier e Jenkins-Smith (1999) autores do modelo teórico das coalizões de defesa, a sua aplicação requer a delimitação do subsistema em questão com a sua identificação no âmbito material, territorial e político-administrativo.

Neste trabalho os resultados das evidências coletadas derivam de estudo de caso sobre o fenômeno do fluxo migratório decorrente de crise humanitária na Venezuela (âmbito material), a fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela em Roraima (área territorial) e a política nacional de migrações, refúgio e apatridia e a política de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, que estruturou o modelo de Governança da Operação Acolhida no estado de Roraima (esfera político-administrativa).

4.1 Âmbito material: Fenômeno migratório venezuelano

O TCU, por meio Acórdão n. 1967 (2017), reconhece que apesar dos imigrantes em geral comporem apenas 0,9% da população brasileira, o número de registros de estrangeiros efetuados no País desde 2000 até 2016 já revelava uma tendência de aumento de forma consistente, o que requer melhorias na governança da política brasileira de imigração.

O êxodo venezuelano é um dos maiores movimentos de migrantes do mundo com a possibilidade de superar nos próximos anos a crise dos refugiados sírios, conforme publicação do Centro de Estudos de Migração de Nova York [CMS] (2018), conforme

Figura 3 - Fluxo migratório venezuelano na América do Sul:

:



Dados atualizados no ano de 2019 segundo Eduardo Stein, representante especial para a Venezuela no OIM e no ACNUR mostram que mais de 4,5 milhões de venezuelanos já deixaram seu país, podendo chegar até o final de 2020 ao número aproximado de 6 milhões de imigrantes.

O STI da CGPI da PF aponta entre entradas e saídas de venezuelanos do Brasil, no período de 2017 a setembro de 2019, um saldo positivo de movimentação migratória de 213 mil no STI, conforme **Figura 4 - Movimentação migratória venezuelana no Brasil:**

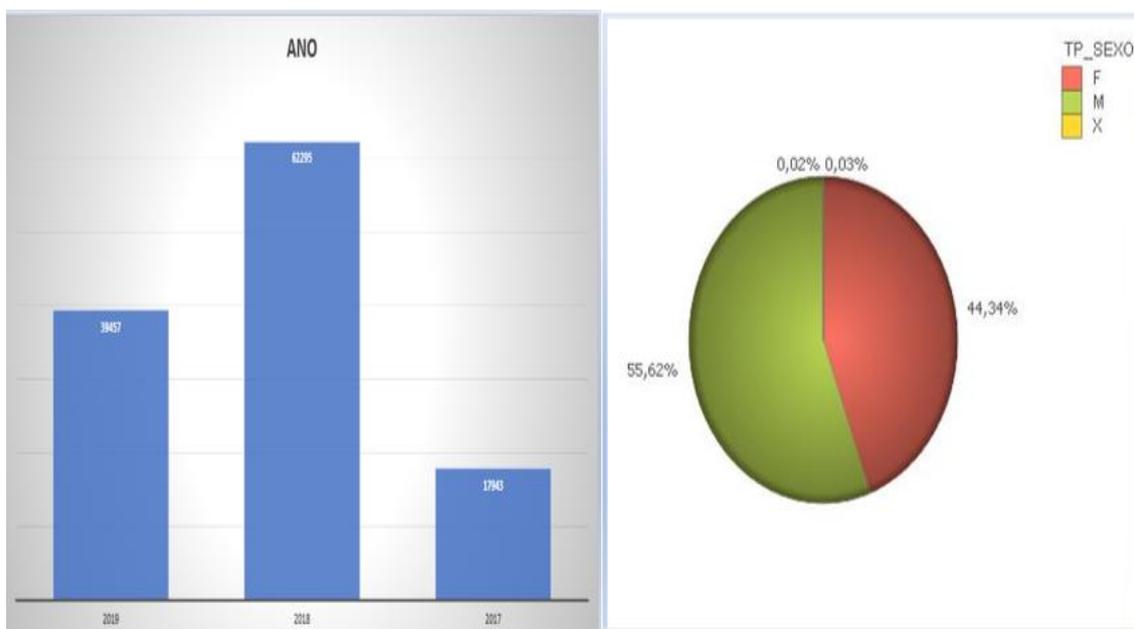


Fonte: STI

O Estado de Roraima concentra cerca de 96% das solicitações de refúgio no Brasil, conforme os cadastros ativos e inativos no STI-MAR durante o período pesquisado (2017 a setembro, 2019).

Com base no STI-MAR da PF no mesmo período foram cadastradas cerca de 119 mil solicitações de refúgio (ativas e inativas) por venezuelanos no Brasil, conforme a Lei n. 9474 (1997). A tendência é de crescimento com 17.943 (2017), mais 62.295 (2018), além de outras 39.457 (setembro, 2019).

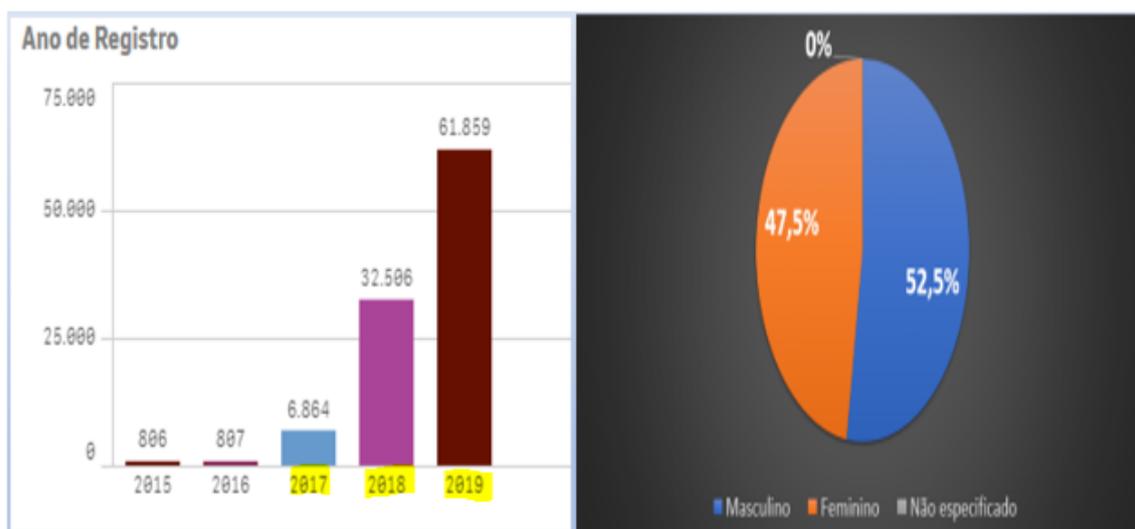
O número de 119 mil solicitações de refúgio se compõe de 55,62% formuladas por solicitantes do sexo masculino e 44,34% por solicitantes do sexo feminino, conforme **Figura 5 - Solicitações de refúgio por venezuelanos:**



Fonte: STI-MAR

Conforme dados do SISMIGRA da PF foram realizados no referido período de 2017 até setembro de 2019 cerca de 101 mil registros (ativos e inativos) de autorização de residência temporária de imigrantes venezuelanos com base na Resolução Normativa CNIg n. 126 (2017) e da Portaria Interministerial n. 9 (2018).

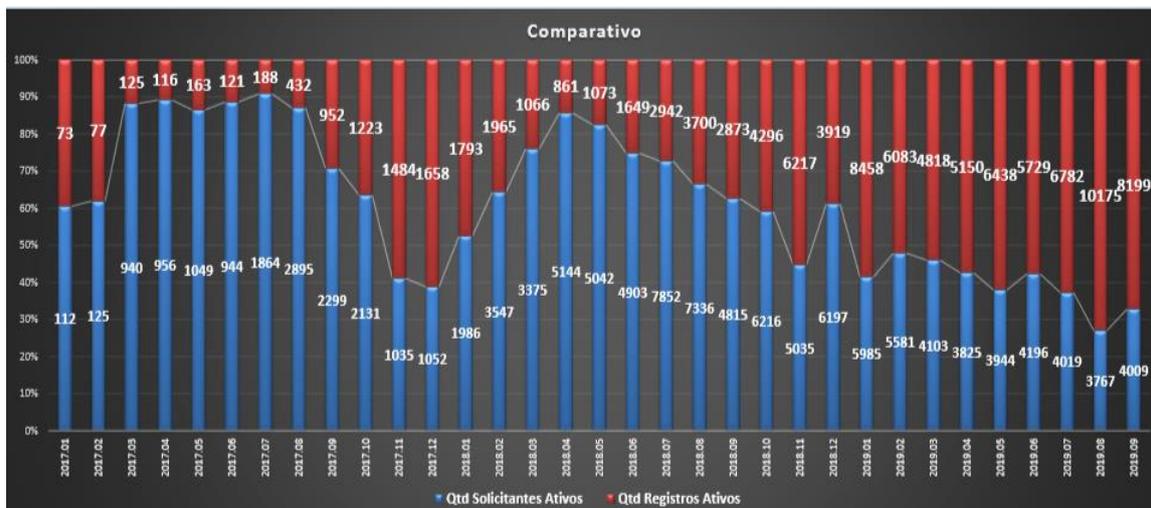
Entre as referidas autorizações de residência, aproximadamente 48% dos registros foram feitos por pessoas do sexo feminino e 52% de registros do sexo masculino, conforme **Figura 6 - Registros de venezuelanos como residentes temporários:**



Fonte: SISMIGRA

A seguir é apresentado um comparativo por ano/mês apenas entre os cadastros ativos de solicitações de refúgio no STI-MAR (cor azul) e os registros ativos de autorização de residência temporária no SISMIGRA (cor vermelha) por parte de venezuelanos, conforme **Figura 7 - Solicitações de refúgio ativas x Registros de**

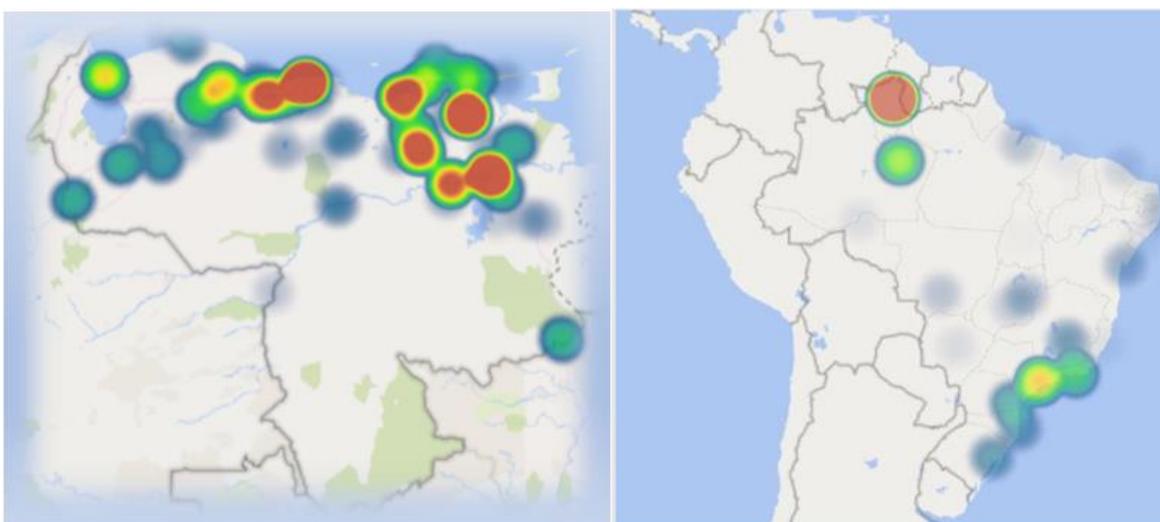
residência temporária ativas:



Fonte: STI-MAR e SISMIGRA

Entre os venezuelanos com autorização de residência no país é possível verificar se tratar de pessoas naturais dos estados de Monagas, Bolívar, Anzoátegui e Miranda, na Venezuela. O destino principal no Brasil é o estado de Roraima que concentra aproximadamente 60% das residências registradas no país com base no SISMIGRA, no período pesquisado (2017 a setembro, 2019). Aproximadamente 93% dessas pessoas entraram por via terrestre pelo município de Pacaraima/RR e 80% delas alegam residir no município de Boa Vista/RR. Os demais Estados brasileiros com destino preferencial são Amazonas e São Paulo.

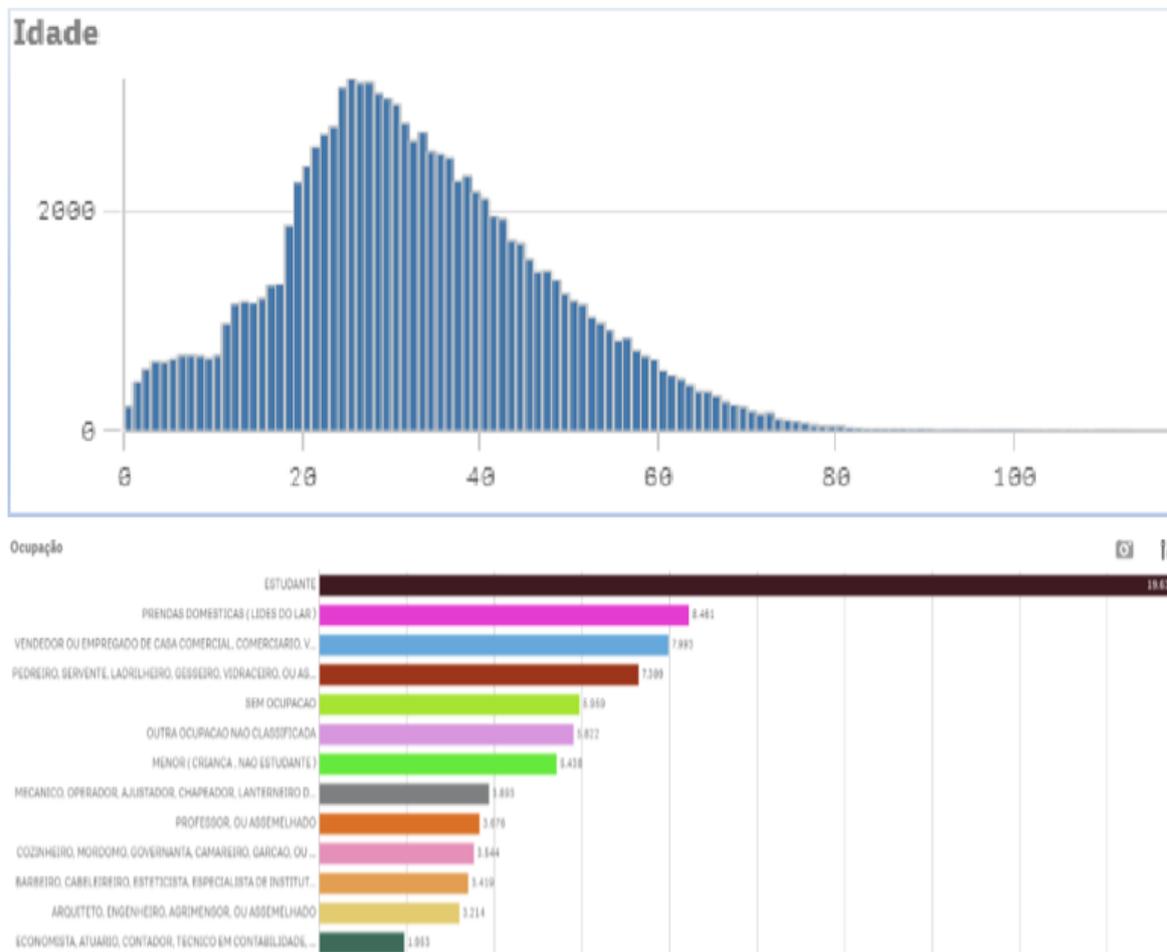
Isso pode ser visualizado por intermédio de mapas de calor da Venezuela e do Brasil nos quais as regiões já citadas são destacadas, conforme **Figura 8 - Locais de origem e residência dos venezuelanos:**



Fonte: SISMIGRA

O perfil daqueles que manifestaram interesse por residência no Brasil são pessoas na sua maioria solteiras, na faixa etária entre 20 e 40 anos, e como principal ocupação

estudantes, além de uma parcela significativa de crianças e adolescentes, segundo dados do SISMIGRA, conforme se pode visualizar na **Figura 9 - Perfil dos venezuelanos residentes no Brasil:**



Fonte: SISMIGRA

4.2 Âmbito territorial: Roraima

O território federal de Roraima foi transformado em estado federado pela Constituição (1988), conforme dados do IBGE (2019) possui o 13º Índice de Desenvolvimento Humano [IDH] e o menor Produto Interno Bruto [PIB] do país, está situado na faixa de fronteira do arco norte do território brasileiro com 2.401 km de extensão com a Venezuela (Santa Elena de Uairén/ Pacaraima) e a Guiana (Lethen/Bonfim), integrando a Amazônia Legal e limitando-se com os estados do Amazonas e do Pará.

A economia está baseada no trabalho e rendimentos oriundos da administração pública, defesa e seguridade social, agricultura de subsistência em pequenas e médias propriedades com cultivos alimentares diversos, pecuária de corte, mineração do ouro e extrativismo em ambientes florestais e campestres com a extração de lenha para uso

doméstico e de madeira para construção civil; a cata de frutos silvestres, como a castanha-do-pará, assim como o extrativismo da borracha através da seringueira, sorva e balata; a coleta do fruto do açazeiro, a cata de sementes e ervas medicinais; a pesca artesanal, a caça e a coleta de mel.

Roraima possui uma área de 224.273,831 km², sendo 18.879 km² distribuídos em 8 Unidades de Conservação Ambiental (27%) e 101.710,15 km² (45%) distribuídos 32 Reservas Indígenas. 90% dos recursos minerais ocorrem em áreas indígenas, parques florestais e reservas ecológicas, conforme dados obtidos junto ao relatório técnico sobre o uso da terra no estado de Roraima IBGE (2005).

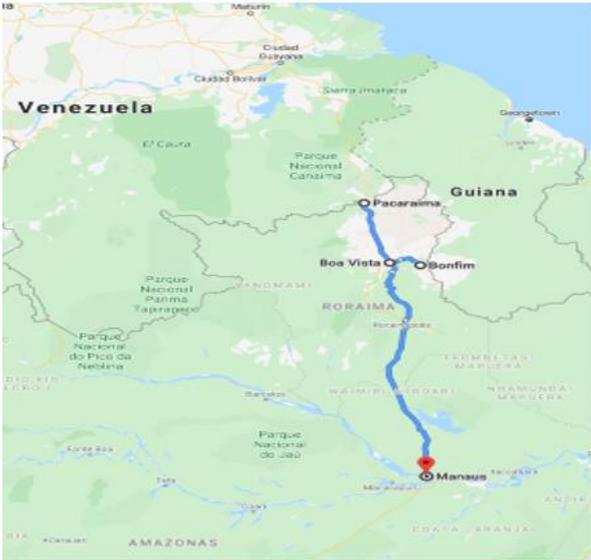
A seguir é apresentada a distribuição de terras indígenas nos municípios de Roraima, em especial, a situação territorial do município de Pacaraima/RR, conforme

Figura 10 - Reservas indígenas em Roraima:



Fonte: IBGE

As vias de acesso ao estado de Roraima são o Aeroporto Internacional Atlas Brasil Cantanhede e as rodovias interestaduais BR-174 (Brasil com a Venezuela), BR-401 (Brasil com a Guiana) e BR-210, as quais segundo Pimentel e Oliveira (2007) se tornaram eixos de comunicação e comércio, mas também de desmatamento, de conflitos fundiários e de atividades ilícitas como tráfico de drogas, de mulheres para fins de exploração sexual, contrabando de combustível e de ouro, conforme **Figura 11 - BR 174 na fronteira terrestre Brasil/Venezuela:**



Grupo	Local de Origem	Trânsito	Local de Destino	Modalidade de Tráfico de Pessoas
Mulheres	Manaus (AM), Boa Vista (RR)	BR-174, Bonfim (RR), Lethem (Guiana)	Rep. Guiana (Georgetown) Venezuela (Caracas, Santa Elena de Uaiéren)	Exploração Sexual
	Manaus (AM), Roraima	XX	Paracaima, Venezuela (Km 88, El Caliao, El Dorado, Tumeremo)	
	Manaus (AM), Roraima	XX	Suriname, Holanda, Espanha	
	Roraima	XX	Venezuela (Puerto Ordaz, Puerto de La Cruz e Margarita)	

Fonte: ENAFRON

Roraima possui uma população estimada de 605.761 habitantes (IBGE, 2019) e contava com 450.479 habitantes (IBGE, 2010) dos quais 56 mil são indígenas distribuídos em 11 grupos étnicos, sendo 344.859 da população na zona urbana e 105.620 na zona rural, formada principalmente por migrantes brasileiros oriundos das regiões Norte (74%), Nordeste (20%) e Sul/Sudeste (6%).

A capital Boa Vista, com uma área de 5.687,037 km², das quais 1.447,35 km² são áreas indígenas, é o principal centro urbano, possuindo uma população estimada de 399.213 habitantes (IBGE, 2019) e contava com 284.313 habitantes (IBGE, 2010), concentrando 65% da população e 73% do PIB do estado, distante cerca de 750 km de Manaus, capital do estado do Amazonas, e em direção ao norte de Roraima pela rodovia BR-174 distante aproximadamente 220 km do município de Pacaraima.

A cidade de Boa Vista apresenta traçado urbano organizado de forma radial, planejado, lembrando um leque e inspirado nas ruas de Paris, na França, além de ostentar Índices de Desenvolvimento Humano Municipal [IDH-M] nas áreas de educação, longevidade e renda superiores aos da média nacional.

O município de Pacaraima criado em 1995, instalado em 1997, tem a sua origem relacionada com a demarcação da fronteira com a Venezuela pelo EB, em torno do marco conhecido como Brasil-Venezuela n. 8 [BV8], portal de entrada terrestre para o território nacional, a partir da cidade gêmea de Santa Elena de Uairén, estado de Bolívar (Venezuela), com uma área de 8.028,483 km², sendo 90% no interior das terras indígenas São Marcos e Raposa Serra do Sol.

A população estimada do município de Pacaraima é de 17.401 habitantes (IBGE, 2019) e possuía 10.433 habitantes (IBGE, 2010), sendo 4.514 em área urbana e 5.919 em

área rural, dos quais 5.785 são índios macuxis, pemons/taurepangs e wapixanas. O desenho do núcleo urbano é desordenado, com problemas de infraestrutura e saneamento básico (Neto, 2005).

Conforme Pesquisa do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias [ICMPD] (2016) em parceria com a SNJ a economia de Pacaraima é caracterizada pelo comércio de pequenas lojas de roupas, souvenirs e mercearias, nos serviços públicos e nas pousadas de trânsito já que a cidade está na rota turística para o Parque Nacional Monte Roraima e para o litoral do caribe venezuelano, o que implica em atividades econômicas de apoio ao fluxo de pessoas, mercadorias e veículos. Mostra ainda um fluxo de pessoas entre Santa Elena do Uairén, Pacaraima e Boa Vista, em razão de serviços públicos na área de saúde.

De acordo com Vasconcelos (2013), é comum que mulheres venezuelanas realizarem seus partos em Boa Vista, como estratégia de garantir a dupla nacionalidade para seus filhos, e garimpeiros buscarem tratamento para Leishmaniose e Malária em Pacaraima e Boa Vista.

Antes da crise venezuelana havia um significativo fluxo com o deslocamento de brasileiros para a Venezuela em busca de tratamentos odontológicos, oftalmológicos e estéticos privados, em razão da desvalorização cambial da moeda venezuelana diante da brasileira.

Santa Elena do Uairén em função do câmbio e da maior oferta de produtos a baixo custo chegou a ser um polo abastecedor de Pacaraima, a área de livre comércio, com grande predominância de lojistas chineses atraía os consumidores de Boa Vista e Manaus (Vasconcelos, 2013). Muitos brasileiros cruzavam a fronteira com a Venezuela para trabalhar como vendedores ou proprietários de lojas na cidade.

Santa Elena de Uairén é também ponto de referência para os turistas que vêm do Brasil e de vários outros países, inclusive, europeus para incursões ao Parque Nacional de Kanaima, uma reserva natural e área de turismo ecológico que conta com rede hoteleira e resorts na região circundante.

Para Rodrigues (2009) era também comum o fluxo de brasileiros na cidade-gêmea de Santa Elena de Uairén, na Venezuela, no comércio local, nos restaurantes, no ramo do embelezamento e nas casas noturnas, além de indígenas que transitam pela fronteira, se movimentando entre o Brasil e a Venezuela para o comércio de artesanato e visando benefícios sociais de programas governamentais.

Segundo Braz (2010), as escolas de Pacaraima abrigam um grande número de alunos brasileiros e venezuelanos, esses na sua maioria residem em Santa Elena de

Uairén, e são brasileiros, filhos de brasileiros; venezuelanos, filhos de venezuelanos; ou ainda, filhos de brasileiros e venezuelanos fronteiriços.

Anteriormente a SNJ já havia realizado o diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira conhecida como Pesquisa sobre Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras [ENAFRON] (2013) apontando que além dos tradicionais fluxos de venezuelanos e brasileiros fronteiriços, das populações indígenas que residem em localidades mais remotas que migram de um estado para outro e de um país para outro na região amazônica com bastante regularidade e dos refugiados colombianos, vítimas da situação de guerrilha, a partir dos anos de 2012 e 2013, foi observada a entrada de haitianos, bengalis, somalianos e quenianos, tendo Roraima como estado de trânsito e como destino final Manaus, no Amazonas, outras regiões do Brasil ou diferentes países.

A Pesquisa ENAFRON/SNJ (2013) aborda ainda a situação da exploração sexual de mulheres, crianças e adolescentes, assim como a exploração laboral entre indígenas, inclusive adolescentes e jovens, que vêm para o Roraima da Venezuela e da Guiana para trabalhar na capital Boa Vista ou em fazendas de gado e em plantios.

Em Roraima, houve relatos na Pesquisa ENAFRON/SNJ (2013) de que pessoas, possíveis vítimas de tráfico de pessoas, estavam sendo utilizadas para fins da prática de atividades criminosas, principalmente adolescentes, sendo utilizadas como “mulas” para transportar droga da Guiana para o Brasil ou para o contrabando e o descaminho de mercadorias da Venezuela para o Brasil.

No que diz respeito à cooperação institucional em Roraima, tanto as organizações governamentais como as não-governamentais se queixam da falta de cooperação e da solidão que representa o trabalho com o tema do tráfico de pessoas no estado segundo a Pesquisa ENAFRON/SNJ (2013).

Conforme relatos na Pesquisa ICMPD (2016), existem uma ou mais organizações criminosas que realizam o tráfico de pessoas com fins de exploração sexual de mulheres e de adolescentes brasileiras, seja para zonas garimpeiras na Guiana e na Venezuela ou para as cidades litorâneas venezuelanas. A maioria das vítimas seriam originárias de Boa Vista, do interior de Roraima e de Manaus (AM). Pacaraima e Bonfim seriam pontos de apoio na rota de transporte dessas vítimas antes de chegar ao destino final.

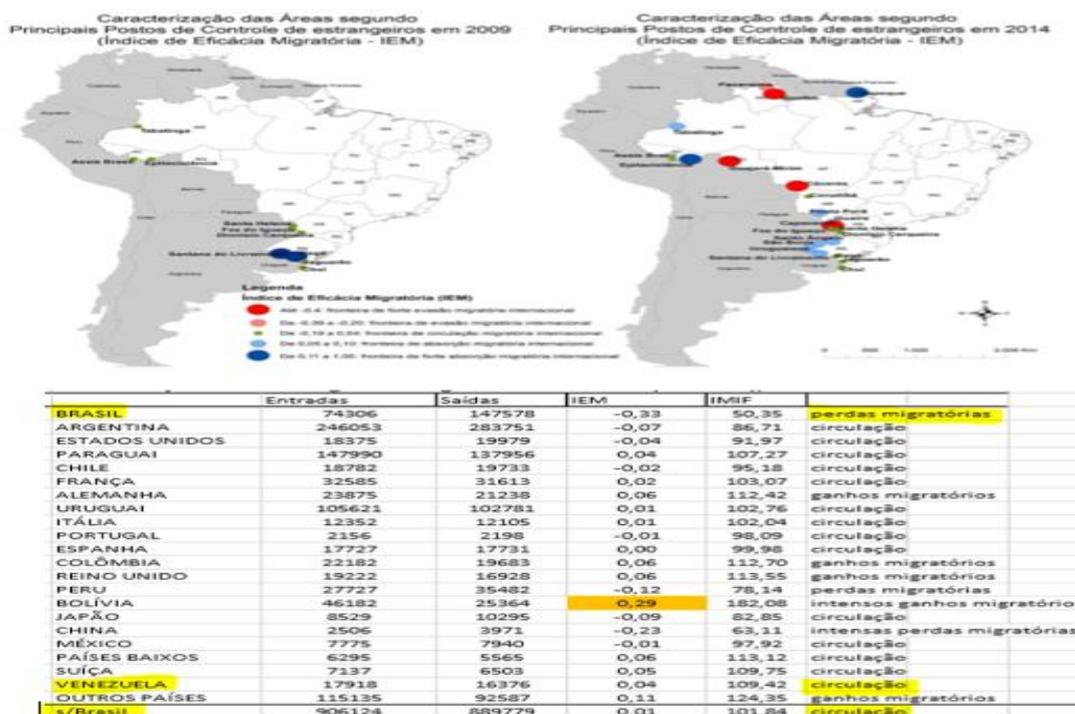
Sobre a exploração sexual de crianças e de adolescentes, a exploração acontece ao longo da BR-174, nos quais a violação conta com a participação de membros da própria família da vítima (irmão, tio, padrasto, pai). Há grande dificuldade em identificar esses casos, principalmente de indígenas, porque as lideranças indígenas acreditam que a questão da sexualidade é privada e não deve ser discutida por pessoas de fora da

comunidade indígena.

A Pesquisa ICMPD (2016) no estado de Roraima, nos municípios de Bonfim e Pacaraima, conclui pela existência de mobilidade humana característica de cidades gêmeas entre a população da cidade de Bonfim e de Lethem (Guiana) e entre as cidades de Pacaraima e de Santa Elena de Uairén (Venezuela). Foi identificada a presença de interações contínuas caracterizadas por fluxos transfronteiriços intensos, vinculados ao trabalho, a terra, aos recursos naturais, ao capital e aos serviços.

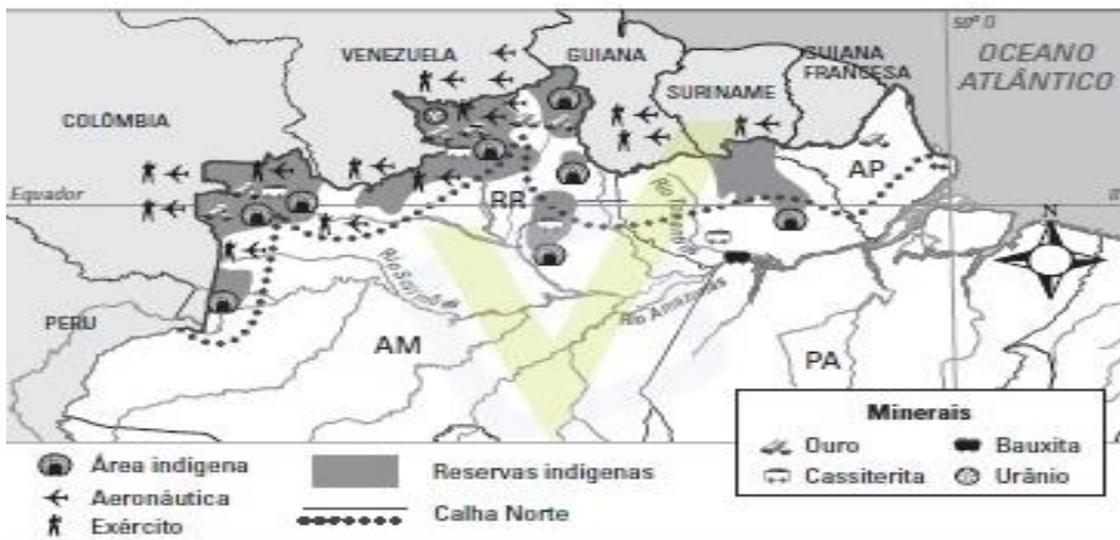
Por último, se destaca o trabalho sobre migrações fronteiriças entre o Brasil e América Latina (Baeninger & Mesquita, 2016) que aborda a situação da imigração na fronteira brasileira, no período de 2009 a 2014, com base em dados do antigo Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros [SINCRE] da PF, atual SISMIGRA, nos postos de controle migratório nos municípios fronteiriços.

No referido trabalho são empregados como referências o Índice de Eficácia Migratória [IEM] e o Índice de Mobilidade Internacional na Fronteira [IMIF], cuja análise mostra a fronteira brasileira como um espaço da migração transnacional, e especificamente nos casos de Pacaraima/RR e Bonfim/RR uma fronteira com evasão migratória internacional, ou seja, mais saídas do que entradas do território nacional entre brasileiros e estrangeiros, e quanto aos venezuelanos um fluxo regular de circulação migratória entre países latino-americanos, conforme **Figura 12 - Caracterização das trocas migratórias segundo nacionalidade:**



Fonte: Elaborado por Baeninger & Mesquita (2016) com base SINCRE/SISMIGRA.

Em razão dos interesses estratégicos estabelecidos no âmbito do Programa Calha Norte [PCN] e dentro das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, é possível também verificar uma forte presença de unidades e instalações em áreas militares em Roraima, conforme **Figura 13 - Programa Calha Norte:**



Fonte: PCN

Os militares do PCN estão envolvidos em ações de controle e segurança da navegação fluvial; apoio às comunidades da região por meio de assistência às populações carentes; implantação de infraestrutura básica nos municípios da região; conservação de rodovias; manutenção de pequenas centrais elétricas; apoio por meio de transporte aéreo logístico; manutenção de aeródromos; apoio às comunidades, com evacuação aeromédica, implantação de unidades militares e manutenção da infraestrutura instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira entre Brasil/Venezuela e Brasil/Guiana.

Em Roraima, especificamente, se pode destacar as seguintes instalações e unidades militares, conforme **Quadro 12 - Unidades militares em Roraima:**

10º Grupo de Artilharia de Campanha de Selva	Boa Vista/RR
12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado	Boa Vista/RR
1º Batalhão Logístico de Selva	Boa Vista/RR
1º Pelotão de Comunicações de Selva	Boa Vista/RR
32º Pelotão de Polícia do Exército	Boa Vista/RR
6º Batalhão de Engenharia e Construção	Boa Vista/RR
Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva	Boa Vista/RR

Comando de Fronteira Roraima e 7º Batalhão de Infantaria de Selva	Boa Vista/RR
Companhia de Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva	Boa Vista/RR
1º Pelotão Especial de Fronteira	Bonfim/RR
2º Pelotão Especial de Fronteira	Normandia/RR
3º Pelotão Especial de Fronteira	Pacaraima/RR
4º Pelotão Especial de Fronteira	Surucucu/RR
5º Pelotão Especial de Fronteira	Auaris/RR
ALA 7 - Unidade Operacional de Preparo e Emprego da Força Aérea Brasileira [FAB]	Boa Vista/RR
1º Grupo de Aviação	Boa Vista/RR
3º Grupo de Aviação	Boa Vista/RR
Esquadrão de Segurança e Defesa	Boa Vista/RR
Agência Fluvial da Marinha do Brasil	Caracará/RR

Fonte: MD

A respeito da situação da saúde pública em Roraima, diagnóstico do TCU, conforme Acórdão n. 2750 (2013), apontou carências no atendimento à população no Hospital Geral de Roraima [HGR] e no Hospital Coronel Mota, localizados em Boa Vista; no Hospital Santa Luzia, principal unidade hospitalar do sul de Roraima, situada em Rorainópolis; e na principal unidade do norte, o Hospital Délio de Oliveira Tupinambá [HDOT], em Pacaraima.

O HGR, principal instituição de saúde do estado, concentra os atendimentos de urgência, emergência e internação, mas não tem estrutura para atender à grande demanda que recebe. Segundo o relatório, é comum haver pessoas internadas e colocadas em maca no corredor ou até mesmo em cadeiras.

Essa situação é causada pelo grande fluxo de pacientes que chegam de cidades do interior de Roraima em busca de atendimentos complexos ou de emergência. As deficiências encontradas passam também por falta de medicamentos, equipamentos e outros recursos necessários para atendimento às necessidades dos pacientes. Os prédios possuem falhas estruturais, como projetos arquitetônicos antigos, espaços físicos mal

dimensionados e problemas elétricos e hidráulicos.

Dados reunidos pela auditoria do TCU indicam que cerca de 90% da população de Roraima utiliza serviços de saúde oferecidos pelo SUS, e que o estado possui o maior gasto per capita nessa área, no País. A participação da iniciativa privada na oferta de leitos é a menor do Brasil. Ainda, nos últimos 20 anos, o estado foi um dos que mais teve crescimento populacional.

Outras situações anteriores à Operação Acolhida em Roraima merecem atenção tais como aspectos relacionados à prática de corrupção, ao funcionamento do sistema prisional e à criminalidade no estado.

Em 2003, Roraima foi palco da Operação “Praga do Egito” da PF e do Ministério Público Federal [MPF] que revelou o maior esquema de corrupção já registrado pela Justiça Federal de Roraima conhecido como o escândalo dos “Gafanhotos” que consistia em desvio de recursos públicos federais e estaduais envolvendo deputados estaduais, federais e conselheiros do Tribunal de Contas de Roraima, tendo como mentor o então Governador do estado na época, o qual foi impedido pela Justiça Eleitoral de concorrer novamente ao Executivo estadual nas eleições de 2014. Aliás outros Governadores de estado também seriam afastados nos anos de 2004 e 2011.

Um resumo dos fatos pode ser verificado a seguir por meio da **Figura 14 – Escândalo dos Gafanhotos:**



Em 2005, esquema semelhante foi alvo da Operação “*Pretorium*” envolvendo membro do Poder Judiciário estadual, parentes e servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima [TRE/RR] por meio de pagamentos indevidos de diárias, viagens

fantasmas e fraudes em horas extras.

Nos anos de 2015, 2016 e 2017 com o apoio da Controladoria-Geral da União [CGU] a PF e o MPF deflagraram as operações “*Libertatem I, II e III*” que investigaram 10 das 15 prefeituras municipais de Roraima, inclusive, os municípios de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR por desvio de recursos públicos federais através de fraude em processo licitatório e corrupção de servidores públicos.

Em 2008, o governo do estado de Roraima ajuizou Ação Cautelar n. 2009 (2008) contra a demarcação feita pela União pedindo ao STF a suspensão da operação “*Upatakon 3*” da PF e a retirada de rizicultores e fazendeiros não-índios da reserva indígena Raposa Serra do Sol. O conflito entre não-índios e indígenas teve repercussão entre organismos internacionais da ONU e da Organização dos Estados Americanos [OEA] e ONG’s estrangeiras que acompanharam o desenrolar do episódio em Roraima até 2009, quando o STF confirmou a homologação contínua da reserva e autorizou a retirada dos não-indígenas da região.

A propósito, o STF em outro julgamento, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF] 347, em 2015, havia alertado para o “Estado de Coisas Inconstitucional” vivido pelo sistema penitenciário brasileiro, inclusive de Roraima, em razão da massiva e generalizada violação de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, em virtude da inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos humanos.

Em janeiro de 2017 ocorreram 133 mortes nos quinze primeiros dias do ano dentro de estabelecimentos prisionais administrados pelos governos do Amazonas, Roraima, Paraíba, Alagoas, São Paulo, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Paraná. No caso da Penitenciária Agrícola Monte Cristo, em Boa Vista, foram 31 mortos identificados, sendo trinta brasileiros e um venezuelano.

Nesse contexto de crise do sistema prisional nacional, é possível verificar no período de 2011 a 2017 com base nos dados dos anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP] um aumento das taxas de crimes violentos tais como homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte por 100 mil habitantes tanto no Brasil quanto no estado de Roraima.

Roraima a partir de 2016 ultrapassa a média nacional com uma tendência crescente de aumento para os anos seguintes. Não estão incluídas as mortes em decorrência de intervenção policial, conforme **Figura 15 - Crimes violentos Brasil e Roraima:**



Fonte: G1 Monitor da Violência

4.3 Âmbito político-administrativo: Operação Acolhida

Conforme histórico disponibilizado nas páginas oficiais da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa [MD] e do EB, diante do crescente fluxo migratório de venezuelanos ingressando no Brasil pela fronteira terrestre entre os municípios de Pacaraima, estado de Roraima, e Santa Elena de Uairén, estado de Bolívar, a partir do segundo semestre de 2016, foi promovida uma articulação envolvendo 16 órgãos federais e diversas agências da ONU que atuam com migração, refúgio e outros temas correlatos para realização de visitas técnicas de reconhecimento da situação e prestar o apoio necessários aos gestores municipais e estaduais de Roraima até o início dos trabalhos da Operação Acolhida em março de 2018.

Os principais fatos estão listados cronologicamente conforme o **Quadro 13 - Cronologia da Operação Acolhida:**

Agosto/2016	- Incorporação de R\$ 9,6 milhões ao orçamento do município de Boa Vista (Saúde) para atendimento de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar
Outubro/2016	- Articulação com MRE, MJSP (DEMIG, CONARE, PF), MD, GSI, ABIN, EB para diagnóstico e apoio às gestões locais
Dezembro/2016	- Repasse de R\$ 1,3 milhão pelo MS ao orçamento do estado de Roraima (Saúde) para atendimento de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar e visita da Força Nacional do SUS - Articulação MDS para diagnóstico e apoio às gestões locais
Janeiro/2017	- Assinado plano integrado de ação para a saúde dos imigrantes em Roraima

Março/2017	- Audiência pública do MPF com DPU, CNIg, CONARE, DEMIG, PF, FUNAI, MS, MDS, Casa Civil, Agências ONU, governo do estado de RR e dos municípios de Boa Vista e Pacaraima na UFRR
Maio/2017	- Visita do MDS para apoio ao estado de Roraima (plano de ação para abrigamento) e a Manaus/AM para diagnóstico e apoio às gestões locais. - Visita à Boa Vista/RR e à Pacaraima/RR pela Casa Civil, CNIg, CONARE, DEMIG, PF, MS, MDS e Agências ONU (ACNUR e OIM) para definições sobre abrigamento e atendimento à saúde aos imigrantes
Junho/2017	- Reunião Casa Civil e governo do estado de Roraima - Reuniões MDS, MS, MDH e ACNUR com governo do estado de RR e dos municípios de Boa Vista e Pacaraima para articulação no atendimento aos imigrantes com a incorporação de R\$ 12 milhões ao orçamento do estado de Roraima (Saúde); doação de ambulâncias ao SAMU, caminhonetes de combate ao Aedes aegypti, equipamentos e mobiliários para Hospital Délio Tupinambá; empenho de mais de 6 milhões para aquisição de consultórios odontológicos, ambulâncias e veículos da vigilância sanitária; convênio de 4,5 milhões com o Corpo de Bombeiros de RR
Agosto/2017	- Apoio técnico continuado do MDS e do MS às gestões locais para atendimento aos imigrantes
Setembro/2017	- Visita ao estado de Roraima pela Casa Civil, MDH, MDS, MEC, MS e Agências ONU (ACNUR, UNFPA e OIM) para apoiar gestões locais
Outubro/2017	- Apoio técnico continuado do MDS às gestões locais dos municípios de Boa Vista e Pacaraima para solicitação de recursos visando o abrigamento dos imigrantes. - Apoio técnico do MDS em visita ao abrigo Tancredo Neves
Dezembro/2017	- Apoio técnico do MDS às gestões locais sobre a situação dos abrigos e repasse de R\$ 700 mil reais para manutenção de abrigos dos imigrantes. - Empenhado pelo MS ao longo do ano R\$ 5,5 milhões para reforma e de R\$ 9 milhões para aquisição de equipamentos e material do Hospital da Criança no município de Boa Vista.
Fevereiro/2018	- Reunião do Presidente da República com líderes políticos em Boa Vista/RR para reconhecer a situação de vulnerabilidade em Roraima e a necessidade de assistência emergencial
Março/2018	- Abertura de crédito extraordinário de R\$ 190 milhões para o MD implementar a Operação Acolhida em Roraima.

	<p><u>- Início dos trabalhos da Força-Tarefa Logística Humanitária [FTLH] em Roraima</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Repasse pelo MDS de R\$ 1,9 milhão para o estado de Roraima (assistência social) e de R\$ 600 mil ao município de Pacaraima. - Os abrigos para imigrantes administrados pelo estado de Roraima passam para o controle do EB e do ACNUR
Abril/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Início da interiorização de venezuelanos para outros estados e municípios brasileiros por meio da OIM e FAB - Governo do estado de Roraima ajuíza Ação no STF contra a União
Mai/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporação pelo MS de R\$ 9,6 milhões ao orçamento do estado de Roraima (Saúde) e de mais R\$ 187 milhões para novas ações de saúde no estado - Novo limite pelo MS de R\$ 6,1 milhão para saúde do município de Boa Vista.
Junho/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente da República visita estrutura de acolhimento em Boa Vista/RR e sanciona a Lei 13.684 (2018) que cria o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade em razão de fluxo migratório provocado por crise humanitária
Agosto/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Intensificação da interiorização de venezuelanos para outros estados e municípios brasileiros - Visita técnica e articulação para as obras do “Linhão” (ligação de RR ao sistema elétrico nacional) - Incidentes de violência e conflito entre brasileiros e venezuelanos em Pacaraima. - Decretada GLO na área de segurança pública em Roraima pelo Presidente da República - Reforço de efetivo da FNSP e da Força Nacional do SUS em Roraima.
Novembro/2018	<ul style="list-style-type: none"> - A PGR pede intervenção federal no sistema prisional de Roraima - Acordo com o estado de Roraima para autorização do emprego pela União da FTIP na gestão do sistema prisional do estado
Dezembro/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Decretada a intervenção federal no estado de Roraima - Liberação de R\$ 225,7 milhões para a intervenção federal no estado de Roraima - Adesão do Brasil ao Pacto Global para Migração
Janeiro/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Reunião da Casa Civil do novo governo eleito autorizando a prorrogação dos trabalhos do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade em razão de fluxo migratório provocado por crise humanitária. - Comitativa Interministerial do governo eleito nas áreas da defesa, da educação,

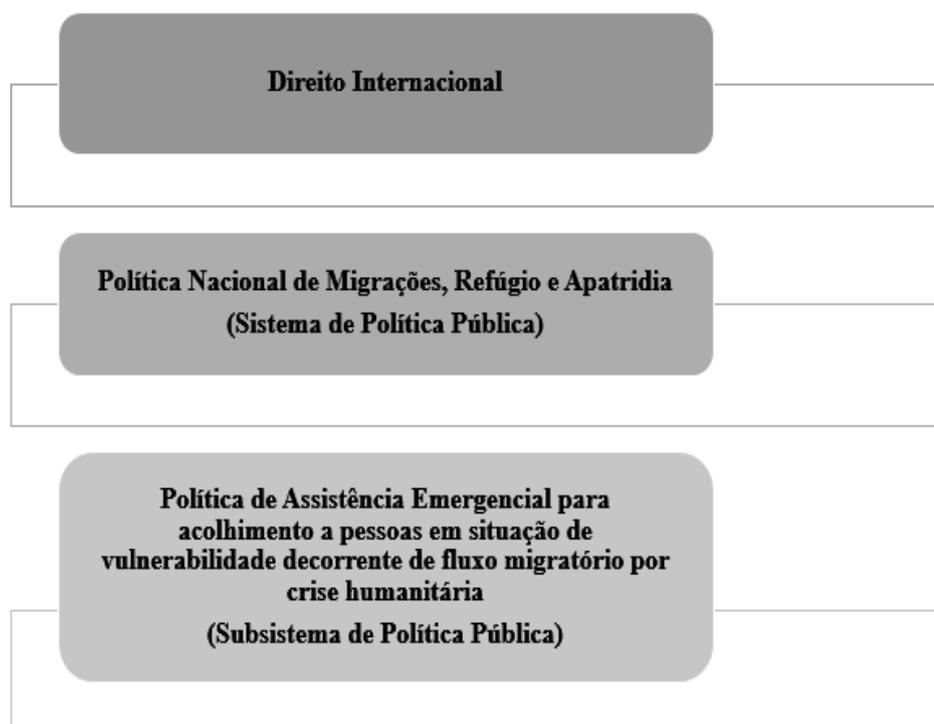
	<p>saúde, cidadania, justiça e CGU visitam os trabalhos da FTLH em Boa Vista e Pacaraima, em Roraima.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recomeço do processo de interiorização na Operação Acolhida - Presidente da República do novo governo eleito revoga a adesão do Brasil ao Pacto Global para Migração
Fevereiro/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Incidentes violentos e conflitos entre venezuelanos em Pacaraima com fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela
Abril/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura de crédito extraordinário de R\$ 223,8 milhões para o MD dar continuidade à Operação Acolhida em Roraima. - Visita de deputados federais da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Nacional e da Comissão sobre a crise imigratória venezuelana
Maio/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente da República participa de reunião no MD de acompanhamento da Operação Acolhida - Reabertura da fronteira entre Brasil e Venezuela
Junho/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Início dos trabalhos da Operação Acolhida no Amazonas - CONARE reconhece a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano com base na Declaração de Cartagena
Julho/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Visita da Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos aos trabalhos da FTLH em Boa Vista e Pacaraima, em Roraima. - MJSP estende a permanência da FNSP em Roraima
Setembro/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente do STF visita os trabalhos da FTLH em Boa Vista e Pacaraima, em Roraima.
Outubro/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Operação Acolhida é apresentada durante 70º Comitê Executivo do ACNUR em Genebra, Suíça. - ACT entre Casa Civil e FBB para criar Fundo de até R\$ 100 milhões em doações para ordenamento, abrigo e interiorização. - Protocolo entre as pastas de educação, saúde, cidadania, defesa, justiça e direitos humanos com a CNM e agências ONU (ACNUR, OIM e UNFPA) para acelerar a interiorização.
Novembro/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Inaugurado o Posto de Interiorização e Triagem em Manaus/AM. - Homologado pelo STF acordo de conciliação entre o governo do estado de Roraima e a União.
Dezembro/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura de novo crédito extraordinário novo valor de R\$ 31,8 milhões para o MD dar continuidade à Operação Acolhida em Roraima. - MJSP estende a permanência da FTIP no sistema prisional de Roraima

Janeiro/2020	- Lançamento da nova página online e troca no comando da Operação Acolhida com a presença do Presidente da República
--------------	--

Fonte: Site Operação Acolhida

4.3.1 Política de assistência emergencial federal

A Lei n. 13.684 (2018) que foi resultado da conversão da Medida Provisória [MPV] n° 820 (2018) dispõe que as ações e as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária deverão observar os acordos internacionais e os dispositivos da Lei n. 9.474 (1997) e a Lei n. 13.445 (2017), ambas instituídas como marcos legais para política nacional de migrações, refúgio e apatridia, conforme **Figura 16 - Sistema e subsistema de políticas públicas migratórias:**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por situação de vulnerabilidade se entenda a condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária reconhecido por ato do Presidente da República.

A proteção social a que se refere a lei é o conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos.

E considera-se crise humanitária a situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.

O objetivo da criação dessa política pública de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária é assegurar ao migrante, em especial aos imigrantes e refugiados, a proteção social; a atenção à saúde; a oferta de atividades educacionais; a formação e qualificação profissional; a garantia dos direitos humanos; a 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.

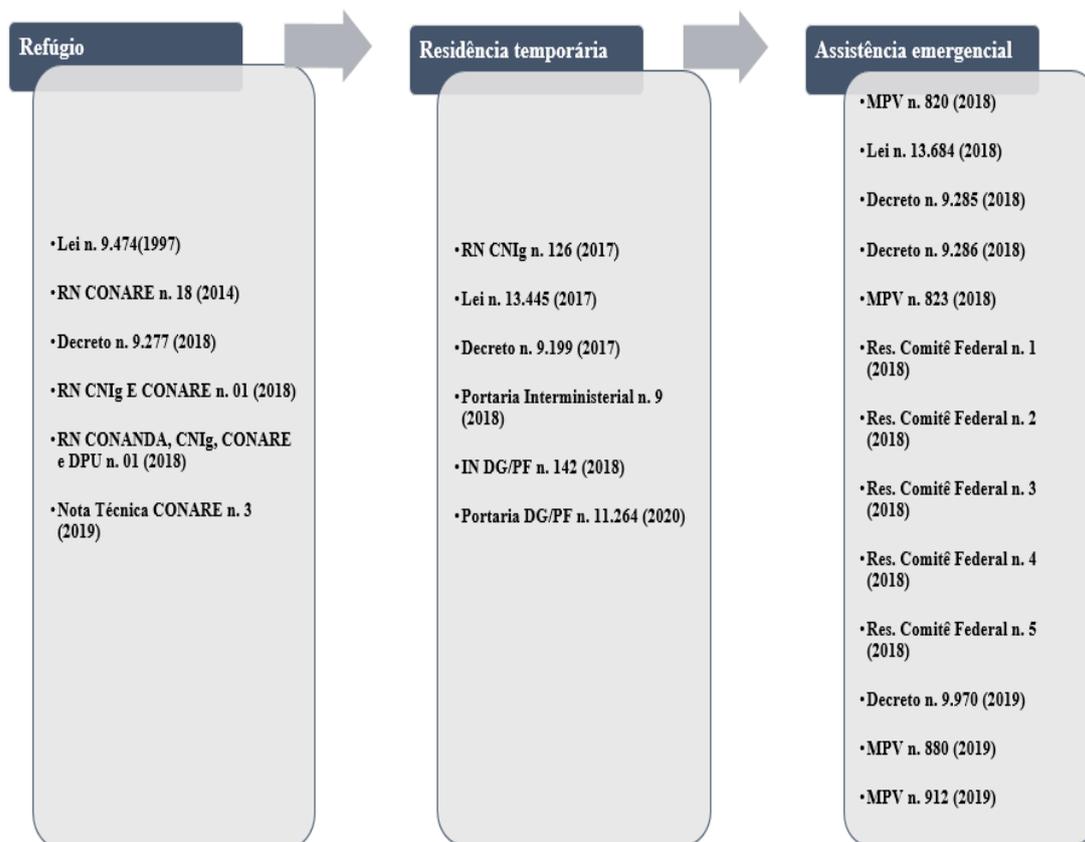
Além da oferta de infraestrutura e saneamento; a segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; a logística e distribuição de insumos e a mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento, quando for o caso, e o reassentamento dessas pessoas.

Para tanto, a administração pública federal poderá firmar parcerias com órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário e se utilizar de instrumentos de cooperação e de articulação federativa com governos estaduais, distrital e municipais.

Acordos de cooperação também podem ser celebrados com organismos internacionais, especialistas, entidades privadas e de colaboração com organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos dos migrantes, sem prejuízo das competências de colegiados já criados tais como a comissão intergestores tripartite na área de saúde, comissão intergovernamental de financiamento para a educação básica e do comitê federal de assistência emergencial.

Ademais, para implementação da referida assistência emergencial aos imigrantes e aos refugiados foram observados uma série de normativos editados e alterados para atender as exigências e as necessidades que foram surgindo ao longo do processo de assistência emergencial federal.

A seguir, tal evolução cronológica é representada pela **Figura 17 - Legislação migratória:**



Fonte: Elaborado pelo autor.

E por intermédio do **Quadro 14 - Evolução normativa da legislação migratória:**

Lei n. 9474 de 22/07/1997	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências
Resolução Normativa n. 18* de 30/04/2014 CONARE	Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. *Com a redação alterada pelas Resoluções Normativas n. 22 (2015), n. 26 (2018), n. 28 (2018) e n. 29 (2019)
Resolução Normativa n. 126 de 02/03/2017 CNIg	Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço
Lei n. 13.445 de 24/05/2017	Institui a Lei de Migração
Resolução Conjunta n. 1 de 09/08/2017 CONANDA - DPU CONARE – CNIg	Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências.

Resolução Conjunta n. 1 de 09/10/2017 CNIg - CONARE	Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, a solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao CONARE
Decreto n. 9.199 de 20/11/2017	Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.
Decreto n. 9.277 de 05/02/2018	Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório
<u>Medida Provisória n. 820* de 15/02/2018</u>	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. * Convertida na Lei n. 13.684 (2018)
<u>Decreto n. 9.285 de 15/02/2018</u>	Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
<u>Decreto n. 9.286* de 15/02/2018</u>	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. *Revogado pelo Decreto n. 9.970 (2019)
Resolução n. 1 de 21/02/2018 - Comitê Federal de Assistência Emergencial	Indicar o coordenador operacional que atuará no estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
Medida Provisória n. 823 de 09/03/2018	Abertura de crédito extraordinário de R\$ 190 milhões para o MD implementar a Operação Acolhida em Roraima.
Portaria Interministerial n. 9* de 14/03/2018	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 *Com a redação alterada pelas Portarias Interministeriais n. 15 (2018) e n. 2 (2019)
Resolução n. 2* de 26/03/2018 - Comitê Federal de Assistência Emergencial	Institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima * Alterada pela Resolução n. 5 (2018)

Resolução n. 3 de 02/05/2018 - Comitê Federal de Assistência Emergencial	Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
Resolução n. 4 de 02/05/2018 - Comitê Federal de Assistência Emergencial	Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde os Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
Lei n. 13.684 de 21/06/2018	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.
Portaria DG/PF n. 8.728* de 21/08/2018	Institui os modelos das Carteiras de Registro Nacional Migratório e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório * Alterada pela Portaria DG/PF n. 10.753 (2019)
Resolução n. 5* de 08/10/2018 - Comitê Federal de Assistência Emergencial	Altera Resolução n. 2 de 26/03/2018 que institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima
Instrução Normativa DG/PF n. 142 de 20/12/2018	Estabelece procedimentos para registro e identificação civil do imigrante, do fronteiriço e dos solicitantes de refúgio, de apatridia e asilo no âmbito do SISMIGRA.
Medida Provisória n. 880 de 30/04/2019	Abertura de crédito extraordinário de R\$ 223,8 milhões para o MD dar continuidade à Operação Acolhida em Roraima.
Nota Técnica n. 3 de 13/06/2019	Estudo de País de Origem - Venezuela - reconhecimento de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano
Decreto n. 9.970* de 14/08/2019	Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial *Revoga o Decreto n. 9.286 (2018)
Portaria DG/PF n. 10.753* de 10/12/2019	Institui os novos modelos das Carteiras de Registro Nacional Migratório e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório * Altera a Portaria DG/PF n.8.728 (2018)
Medida Provisória n. 912 de 19/12/2019	Abertura de novo crédito extraordinário novo valor de R\$ 31,8 milhões para o MD dar continuidade à Operação Acolhida em Roraima.

Portaria DG/PF n. 11.264* de 24/01/2020	Instituir os novos modelos das Carteiras de Registro Nacional Migratório e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório * Revoga as Portarias DG/PF n.8.728 (2018) e n. 10.753 (2019)
--	---

4.3.2 A governança da Operação Acolhida

O Comitê Federal de Assistência Emergencial foi criado em fevereiro de 2018 por meio da MPV n. 820 (2018) depois convertida na Lei n. 13.684 (2018) como órgão deliberativo composto apenas por Ministros de Estado, tendo a Casa Civil da Presidência da República tanto na presidência quanto na secretaria-executiva do Comitê.

Em 2019, o Comitê passou a ser disciplinado por meio do Decreto n. 9.970 (2019) que promoveu uma adequação na composição ministerial em razão da reforma administrativa feita no início do governo eleito no pleito presidencial de 2018.

A representação do Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Trabalho ficou concentrada do novo Ministério da Economia, enquanto os Ministérios do Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Integração Nacional passaram por mudança de nomenclatura, respectivamente, com as seguintes denominações Ministério da Cidadania, Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos e Ministério do Desenvolvimento Regional.

Representantes de órgãos federais, estaduais ou municipais, de organismos internacionais, de entidades privadas e de organizações da sociedade civil relacionadas ao fluxo migratório desordenado poderão participar do colegiado na condição de convidados, com direito a voz, sendo que no caso dos órgãos e entidades da administração pública federal, eles ficam vinculados às diretrizes do Comitê devendo as mesmas observar com prioridade.

Por meio de resolução o Comitê Federal de Assistência Emergencial indica o Coordenador Operacional da Força-Tarefa Logística Humanitária [FTLH] e institui 04 Subcomitês Federais para atuarem em assuntos específicos por força do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela. Essa atuação se concentra inicialmente em Roraima, nos municípios de Pacaraima e Boa Vista no ano de 2018 e se estende no segundo semestre do ano de 2019 também para o estado do Amazonas, no município de Manaus.

A seguir é representada a estrutura de governança do Comitê Federal de Assistência Emergencial, conforme **Figura 18 - Governança do Comitê Federal de Assistência Emergencial:**



Fonte: Operação Acolhida.

No âmbito do Ministério da Defesa [MD] fica a coordenação operacional da com a destinação dos créditos orçamentários necessários para a execução da Operação Acolhida.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública [MJSP] tem a coordenação do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, o que é feito por intermédio da PF e de órgãos da SNJ tais como DEMIG, CNIg e CONARE.

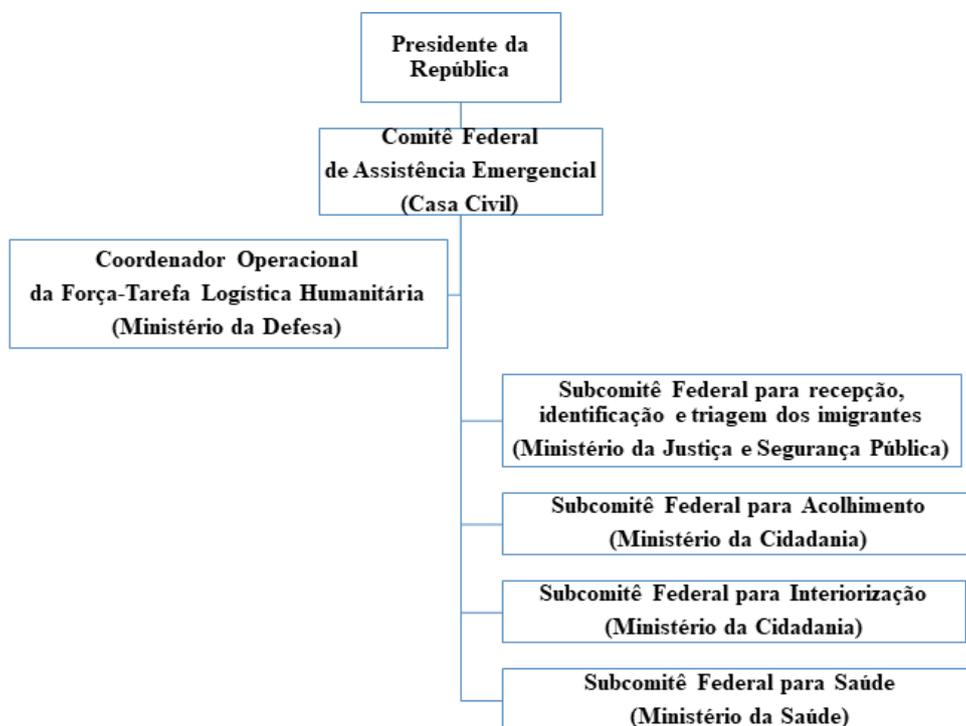
O Ministério da Cidadania [MCid], antigo Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], é responsável pela coordenação do Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade e do Subcomitê Federal para Interiorização. Enquanto o Ministério da Saúde [MS] coordena o Subcomitê Federal para Ações de Saúde.

O Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes é composto por 09 representantes, sendo um por órgão da administração pública federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Economia; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério da Cidadania; do Ministério da Saúde; do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

O Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade é composto por 06 representantes, sendo um por órgão da administração pública federal, do Ministério da Cidadania; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e um do Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos.

O Subcomitê Federal para Interiorização é composto por 07 representantes, sendo um por órgão da administração pública federal, do Ministério da Cidadania; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Economia; do Ministério da Saúde; e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Por fim, o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes é composto por 02 representantes, sendo um do Ministério da Saúde e outro do Ministério da Defesa.

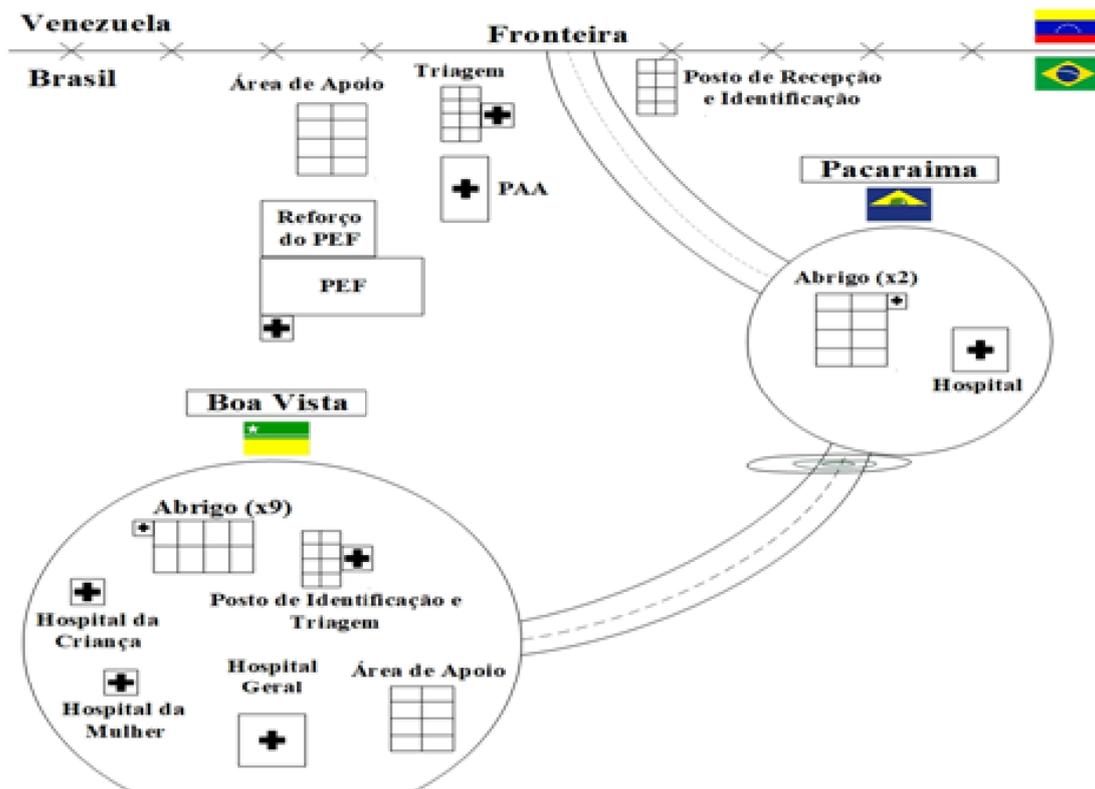
A seguir é representada a coordenação da assistência emergencial na estrutura de governança, conforme **Figura 19 -Coordenação na estrutura do Comitê Federal de Assistência Emergencial:**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em março de 2018, teve início as ações de 1) ordenamento da fronteira (regularização migratória com a Carteira de Registro Nacional Migratório [CRNM] ou com o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório [DPRNM] e documental tais como Cadastro de Pessoa Física [CPF], Carteira de Trabalho e Previdência Social [CTPS] e cartão do Sistema Único de Saúde [SUS]), de 2) acolhimento (abrigo, alimentação e atenção à saúde) e de 3) interiorização (realocação de venezuelanos para inclusão socioeconômica em outros estados brasileiros) da Operação Acolhida em Roraima com a coordenação operacional da Força-Tarefa Logística Humanitária [FTLH] se instalando nas dependências da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, em Boa Vista/RR, ficando uma sala de situação para acompanhamento e controle em Brasília/DF, no Ministério da Defesa.

A seguir a **Figura 20 - Estrutura da FTLH em Roraima:**



Fonte: Operação Acolhida.

Por missão da Operação Acolhida se entenda a cooperação interagencial entre os governos federal, estadual e municipais em prol das medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes com pedido de autorização de residência temporária com base na Portaria Interministerial n. 9 (2018) ou com solicitação de refúgio baseada na Lei n. 9.474 (1997) provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República do Brasil, no caso, o Decreto n. 9.285 (2018).

Para tanto, a Operação Acolhida teve e conta com a sinergia de cerca de 109 atores entre Órgãos Governamentais [OG's], Organismos Internacionais de Apoio Humanitário [OIAH's] e Organizações Não-governamentais [ONG's] na preparação, montagem da infraestrutura e dos equipamentos e a execução das ações de ajuda humanitária em Pacaraima e Boa Vista, em Roraima, e mais recentemente em Manaus, no Amazonas.

No âmbito governamental da administração pública federal, a Operação Acolhida conta com a atuação de órgãos federais que espelham a representação já estabelecida junto aos quatro Subcomitês Federais e ao Comitê Federal de Assistência Emergencial.

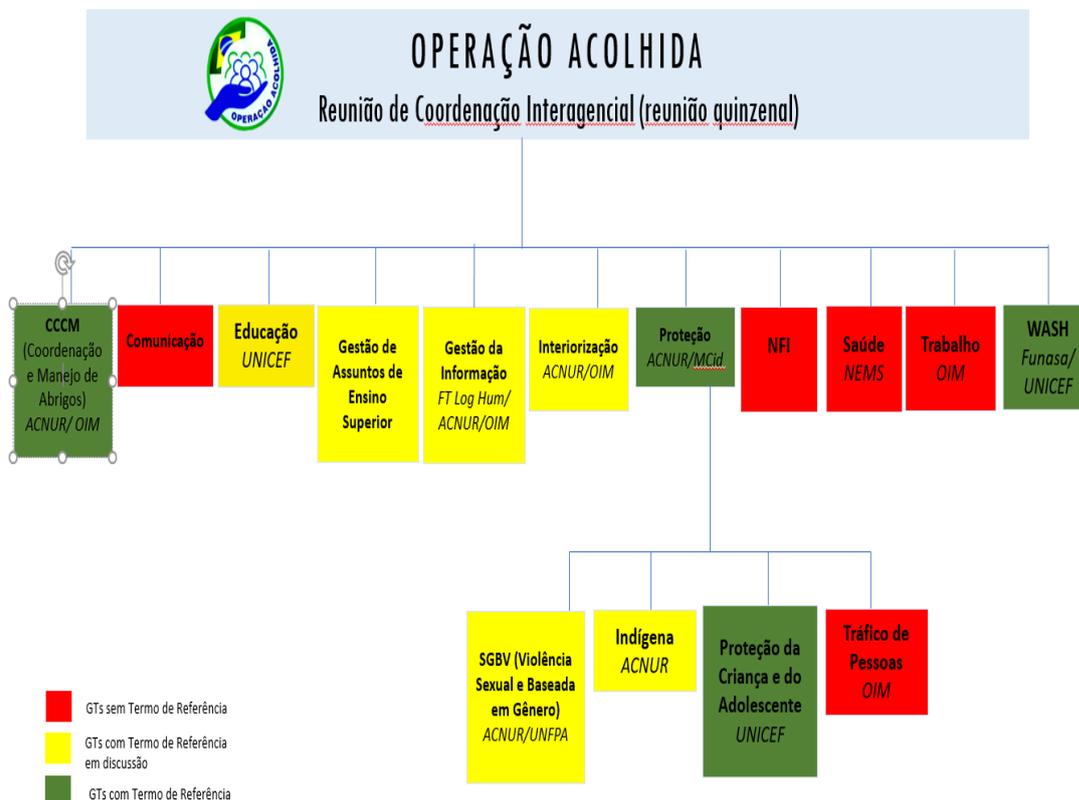
Os atores que compõem a Operação Acolhida estão representados, conforme **Figura 21 - Atores da Operação Acolhida:**



Fonte: Operação Acolhida.

Foi estabelecida ainda como rotina de trabalho a realização de reunião quinzenal de Coordenação Interagencial com a participação do Coordenador Operacional da Operação Acolhida e dos membros dos diversos Grupos de Trabalho [GTs], cuja pauta inclui: 1) o monitoramento do ordenamento do fluxo migratório na fronteira; 2) o número de imigrantes em situação de vulnerabilidade desassistidos; 3) o número de imigrantes em situação de vulnerabilidade indígenas (waraos e pemons) e não-indígenas (*criollos*); 4) o abrigo; 5) as ações de saúde e 6) a interiorização.

Além da estrutura militar da FTLH, em parceria com a sua coordenação operacional foi estruturada a governança de Coordenação Interagencial, em Boa Vista/RR, a qual está representada pela **Figura 22 – Coordenação Interagencial:**



Fonte: Operação Acolhida.

Cada GT tem uma finalidade, possui uma coordenação que pode ser compartilhada entre OG's e OIAH's e estão sempre abertos à adesão de interessados em participar e a integrar entre entidades privadas e ONG's, sobretudo, entidades da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos dos migrantes.

A atuação dos mesmos segue protocolos estabelecidos em termos de referências elaborados pelas respectivas coordenações, depois discutidos e aprovados nos grupos segundo a técnica dos 4Ws: 1W – *What* (O que será feito) ?; 2W – *Why* (Por que será feito) ?; 3W – *Where* (Onde será feito)? e 4W – *When* (Quando será feito)?

Os grupos possuem as seguintes coordenações e finalidades, conforme o **Quadro 15 - Coordenação dos grupos de trabalho da Operação Acolhida:**

GT	Coordenação	Objetivo
Proteção	ACNUR e Ministério da Cidadania [MCid]	Identificação de situação de vulnerabilidade para adoção de medidas de mitigação e proteção em saúde, assistência psicossocial, educação, segurança e justiça. Está dividido em subgrupos tais como proteção à

		população indígena sob a responsabilidade do ACNUR; da criança e do adolescente pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF]; contra o tráfico de pessoas sob os cuidados da OIM e finalmente contra a violência sexual e com base em gênero por parte da UNFPA
Saúde	Núcleos Estaduais do Ministério da Saúde [NEMS]	Vacinação e vigilância epidemiológica para prevenção e controle de doenças como difteria, sarampo, malária, AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis
Wash (Água, Saneamento e Higiene)	Fundação Nacional de Saúde [FUNASA] e Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF]	Monitoramento das condições de drenagem, de excrementos e esgotos, da qualidade da água nos abrigos com orientação técnica sobre higiene pessoal, limpeza e desinfecção, a fim de evitar surtos de doenças.
CCCM (Coordenação e manejo de abrigos)	ACNUR e OIM	Governança dos abrigos com aplicação de treinamento para ADRA e AVSI sobre metodologia de gerenciamento que assegure a prestação de serviços aos abrigados solicitantes de refúgio por meio do ACNUR e de imigrantes com autorização de residência temporária por meio da OIM.
Educação	Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF]	Capacitação profissional para atividades de educação em emergência e de integração de migrantes na rede de ensino formal. Criação de Espaços de Aprendizagem e campanha para regularização documental e matrícula escolar de crianças e adolescentes.
Trabalho	OIM	Boas práticas de capacitação produtiva e de empregabilidade para sensibilização do setor privado e a atuação em rede visando a contratação e a inserção laboral de imigrantes.
Interiorização	ACNUR e OIM	Realocação em outros municípios brasileiros de solicitantes de refúgio por meio do ACNUR e de imigrantes com autorização de residência temporária por meio da OIM nas modalidades reunião social, reunião familiar, inserção laboral, institucional (sociedade civil, paróquias e igrejas) e entre abrigos.
Gestão da	FTLH, ACNUR e	Coleta, seleção, classificação, organização,

Informação	OIM*	processamento, registro, armazenamento, compartilhamento, distribuição e avaliação de dados e informações sobre a Operação Acolhida. * Embora não esteja formalizada a coordenação, de fato, são essas organizações que a realizam.
Comunicação	FTLH, ACNUR e OIM*	Dar visibilidade às ações e potencializar os resultados da Operação Acolhida, ampliando contatos com os meios de comunicação social e sensibilizando o público e parceiros. * Embora não esteja formalizada a coordenação, de fato, são essas organizações que a realizam.
NFI (Itens não alimentares)	FTLH	Distribuição de itens domésticos essenciais em contextos de ajuda humanitária tais como kits para dormitório, higiene pessoal e limpeza como cobertores, lençóis, creme dental, balde etc.
Gestão de Assuntos de Ensino Superior	Prejudicado*	* O GT acabou sendo incorporado ao GT Educação.

Durante a reunião quinzenal da Coordenação Interagencial da Operação Acolhida realizada no dia 21 de maio de 2019, na 1ª Brigada de Infantaria de Selva, em Boa Vista/RR, entre os assuntos abordados na pauta foi discutida que a movimentação migratória no Posto de Triagem [P Trig.] em Pacaraima/RR apresentava naquele momento uma tendência de estabilidade no fluxo; enquanto no Posto de Triagem [P Trig.] em Boa Vista/RR havia uma diminuição do mesmo; foi notado ainda o aumento no número de pessoas desassistidas em situação de rua e uma elevada rotatividade nos abrigos.

Antes de iniciar a discussão dos GT's foi feita uma análise do processo de interiorização até então. Foi reforçado pela Coordenação Operacional da FTLH as cautelas durante a preparação de cada etapa de interiorização com *check up* médico antes da viagem, com as orientações prévia sobre voluntariedade na escolha do destino, a necessidade da regularização documental e os cuidados com a exploração e o tráfico de pessoas.

Foi também destacado que a Operação Acolhida não contempla ação de retorno voluntário para a Venezuela, quaisquer interessados neste sentido devem buscar por sua

própria conta orientações junto ao Consulado da Venezuela que organiza uma lista de espera com o emprego de transporte por ônibus na Rodoviária de Boa Vista/RR.

Para o GT Interiorização é fundamental o crescimento do programa em todas as suas modalidades sob o risco de colapso social de Roraima, sobretudo, por meio do aumento das ações da Força Aérea Brasileira [FAB] e do EB, da adesão de municípios brasileiros por meio da Confederação Nacional de Municípios [CNM] à campanha de interiorização + Humana, sem prejuízo da colaboração de entidades privadas como por exemplo a destinação de assentos desocupados em voos a partir do aeroporto de Boa Vista/RR para imigrantes venezuelanos pelas companhias aéreas Latam, Azul e Gol e o acolhimento no destino por ONG's tais como os mórmons da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, voluntários da confederação de organizações humanitárias da Igreja Católica [CÁRITAS] e de associados de Rotary Clubes. Para tanto, o reforço em todas as modalidades de interiorização é crucial neste sentido.

A seguir o processo de interiorização está representando pela **Figura 23 - Mapa da interiorização:**



Fonte: Operação Acolhida.

No GT Saúde foi manifestada a preocupação com o agravamento da situação diante do risco do fim do Programa Mais Médicos em Roraima, além da necessidade de reclassificação da vulnerabilidade social dos municípios de Boa Vista e Pacaraima para ampliação do número de profissionais no atendimento aos imigrantes nos postos de saúde.

Igualmente manifestada uma preocupação com o controle de natalidade e planejamento familiar em face de possível aumento no território nacional entre os

imigrantes com o objetivo de obter a nacionalidade brasileira e de acesso aos benefícios sociais de programas governamentais. Foi discutido ainda o aumento de casos de estupros notificados e a necessidade de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis.

Os representantes da Secretaria de Estado da Saúde de Roraima [SESAU] manifestaram preocupação com o esgotamento da infraestrutura de atendimento à população em Roraima, principalmente, nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, onde 70% dos leitos do Hospital Geral de Roraima [HGR] estavam ocupados por venezuelanos, além do risco de epidemias em razão do colapso do sistema de saúde da Venezuela, o que requer um novo modelo de financiamento do atendimento aos imigrantes e um plano de ação e prevenção para doenças infectocontagiosas.

A proposta apresentada causou polêmica, posto que partia do pressuposto de que no modelo da Operação Acolhida haveria um suposto tratamento diferenciado dos venezuelanos em prejuízos aos brasileiros e outros imigrantes.

A proposta seria no sentido de não sobrecarregar o Sistema Único de Saúde [SUS] adotando o modelo de parceria público-privada supostamente utilizado na fronteira entre Venezuela e Colômbia no qual o atendimento aos imigrantes é de responsabilidade de OSCIP's mediante o financiamento das ações de saúde por OG's, OIAH's, ONG's e entidades privadas.

São citados como exemplos de experiências bem-sucedidas o memorando de entendimento firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde de Boa Vista [SMSA] e a organização Médicos Sem Fronteira [MSF] e as doações de equipamentos e o financiamento de ações pela Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, mais conhecidos como Mórmons, para atendimento ambulatorial em Roraima.

A respeito do GT Wash, a Associação Voluntários para o Serviço Internacional [AVSI], uma ONG vinculada à Igreja Católica e gestora de parte dos abrigos da Operação Acolhida, expôs que auxiliada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância [UNICEF], pela Prefeitura Municipal de Boa Vista, pelo Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano [VIGIAGUA] do Ministério da Saúde [MS] e pelo EB, recebimento por doação e por produção própria nos abrigos de água sanitária, assim como ações de castração e doação de animais e de cimentação das áreas de refeitório dos abrigos.

A capacidade dos abrigos utilizados pela Operação Acolhida em Boa Vista/RR e em Pacaraima/RR estão representados na Figura 24 - **Capacidade dos abrigos da Operação Acolhida:**

BOA VISTA/RR – MAIO DE 2019

Abrigos	Imigrantes		Capacidade máxima
	Dia Anterior	Dia Atual	
HÉLIO CAMPOS	234	231	250
JARDIM FLORESTA	599	593	600
LATIFE SALOMÃO	508	506	460
NOVA CANAÃ	370	370	378
PINTOLÂNDIA	524	521	480
RONDON I	760	755	750
RONDON II (*)	551	548	600
RONDON III	1060	1060	1.086
SANTA TEREZA	544	544	514
SÃO VICENTE	355	355	290
TANCREDO NEVES	294	294	301
TOTAL	5799	5777	5.709

PACARAIMA/RR – MAIO DE 2019

Abrigos		Imigrantes		Capacidade máxima
		Dia Anterior	Dia Atual	
JANOKOIDA		475	496	350
Alojamento BV-8	Reagendados (pernoite)	201	191	496
	Desassistidos do Fluxo	273	270	
	Desassistidos da Rua (pernoite)	56	127	
TOTAL	Reagendados (pernoite)	1.005	1.084	846

Fonte: Operação Acolhida.

Quanto ao GT Proteção foi apontado que os benefícios sociais já não estão dando conta do aumento do custo de vida como por exemplo os preços de aluguéis, água e energia; a diminuição do número de indígenas na Operação Acolhida com o aumento do número de não-indígenas e a necessidade de mais dados sobre violência baseada em gênero.

O GT Educação trouxe informações sobre a parceria do UNICEF com ACNUR e EB, com a Fraternidade Internacional, associação civil de voluntariado ligada à doutrina espírita, com a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais [ADRA], uma organização humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia e com a AVSI, uma ONG vinculada à Igreja Católica.

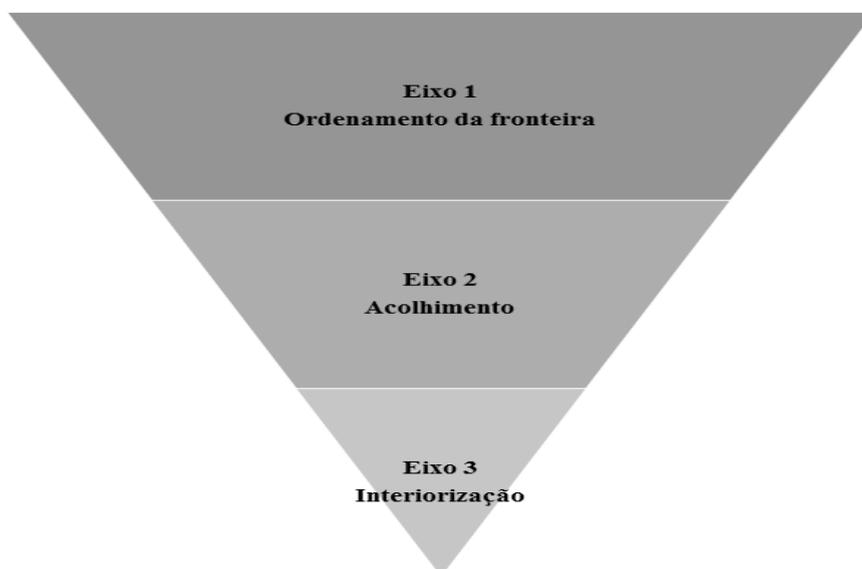
O EB e o ACNUR estabeleceram com Fraternidade, ADRA e AVSI a gestão dos treze abrigos da Operação Acolhida, os quais com a participação do UNICEF e os gestores locais de educação receberam kits escolares, bem como a realização de censo escolar, de imunização, de amamentação, de avaliação nutricional, de apoio psicossocial nos Espaços Amigos da Criança nos abrigos em geral e de projeto de educação intercultural nos abrigos de população indígena (Janoikoida, em Pacaraima/RR e Pintolândia, em Boa Vista/RR).

O UNICEF estimava até março de 2019 o número de 9.583 crianças venezuelanas em situação de vulnerabilidade, sendo 8.306 em idade escolar, 6.390 vivendo em abrigos da Operação Acolhida e 1.581 em situação de rua.

Como desdobramento de cada reunião de Coordenação Interagencial da Operação Acolhida também são realizadas reuniões periódicas de núcleos que espelham em Pacaraima/RR os Grupos de Trabalho já citados em Boa Vista/RR, em proporção bem menor, basicamente formados por OG's federais e organismos internacionais do sistema ONU.

Em novembro de 2019, como parte da necessidade de incremento da interiorização da Operação Acolhida é inaugurado o Posto de Interiorização e de Triagem para venezuelanos em Manaus/AM.

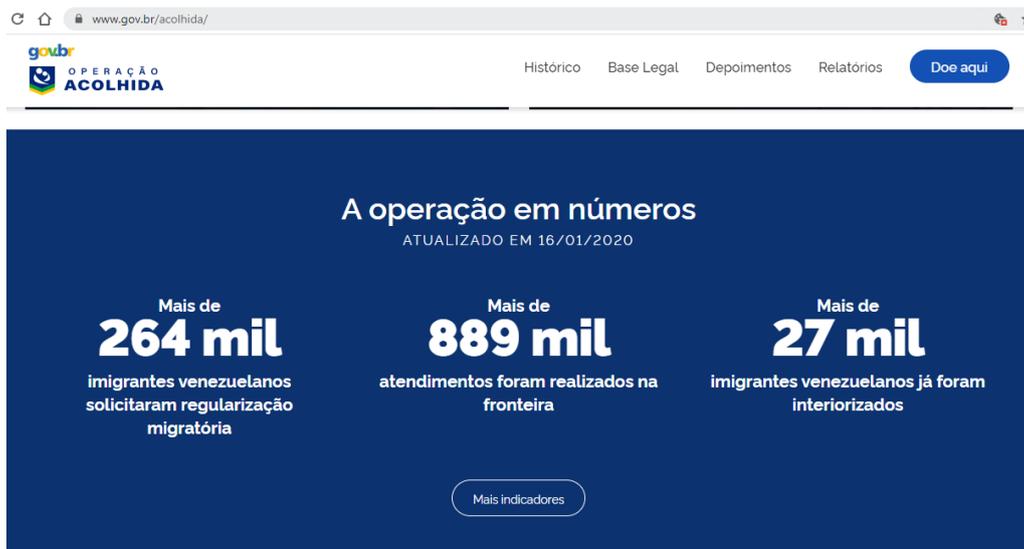
Os resultados dos três eixos da Operação Acolhida, inclusive o gargalo na interiorização, estão representados na **Figura 25 - Gargalo da interiorização:**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em janeiro de 2020, como parte da política de comunicação da Operação Acolhida, o governo federal com o apoio dos organismos do sistema ONU promoveu o lançamento de uma nova página *online* (<https://www.gov.br/acolhida/>), contendo histórico, base legal, depoimentos, vídeos, números e relatórios atualizados.

Trata-se de um esforço também em tornar mais transparente e visíveis as ações da Operação Acolhida, conforme se pode verificar pela **Figura 26 - Site da Operação Acolhida:**



Fonte: Operação Acolhida.

Segundo a coordenação operacional da FTLH, o que se deseja ao final da Operação Acolhida, é o ordenamento da fronteira com um fluxo migratório controlado, os solicitantes de refúgio ou de autorização de residência em situação de vulnerabilidade assistidos e abrigados, gozando de condições para inserção no sistema de ensino regular

e no mercado de trabalho local ou participando do processo de interiorização para inclusão socioeconômica em outros estados brasileiros ou retornando voluntariamente ao seu país de origem.

4.3.3 Entrevistas

Durante as duas entrevistas realizadas na etapa de teste para validação do roteiro, nos dias 19/05/2019 (D38-E1) e 20/05/2019 (D40-E2), entre atores de órgão governamental federal (PF), em Brasília/DF, que diferentemente do ocorrido durante a imigração de haitianos para o Brasil, apontaram para a ocorrência de um processo de construção incremental de solução e de aprendizado com o fenômeno migratório venezuelano em Roraima. Segundo a entrevista (D40-E2) se comparada a articulação feita na migração desordenada haitiana da migração da Venezuela se pode dizer que o ponto de vista que foi o diferencial desse tratamento foi exatamente a articulação não só do governo federal como a participação de entes estrangeiros.

Tal processo é caracterizado pelo ordenamento do fluxo na fronteira, pela normatização da regularização migratória, por uma intersectorialidade de atuação e por parcerias entre governos, organismos internacionais e sociedade civil pautadas no respeito às competências e às capacidades dos atores envolvidos.

A necessidade de assistência emergencial exigiu uma coordenação política da Casa Civil da Presidência da República e uma coordenação logístico-operacional das Forças Armadas Brasileiras [FFAA], por meio de reuniões e de videoconferências periódicas entre Brasília/DF e Roraima.

Apesar das dificuldades iniciais de articulação com os governos estadual e municipais a Operação Acolhida resultou numa experiência de sucesso tanto que se manteve após a sucessão de governos federal e estadual em Roraima, sobretudo, em razão da sinergia e da congregação de atores em prol do objetivo comum de ajuda aos venezuelanos vítimas da crise humanitária no seu país. Precisando, porém, de incremento do processo de interiorização em razão do risco de esgotamento da capacidade de assistência emergencial em Roraima. Conforme a entrevista (D38-E1) Roraima o próprio estado e não só Boa Vista, não só Pacaraima, é um estado pequeno, e a preocupação é que haja uma população cada vez mais crescente de venezuelanos e esse boom, ele termine esgotando a capacidade do estado, então a Operação Acolhida busca uma interiorização, mas essa interiorização ainda não está acompanhando esse fluxo migratório de venezuelanos.

Nos dias 22/05/2019 (D41-E3 e D42-E4) e 23/05/2019 (D45-E7 e D46-E8) as

entrevistas foram feitas com atores acadêmicos, professores e pesquisadores do PPGSOF, no CCH da UFRR, os quais fizeram uma abordagem crítica de cenários antes, durante e depois da Operação Acolhida.

A Operação Acolhida é um marco divisório no tratamento dispensado ao fluxo migratório desordenado de venezuelanos para o Brasil. Antes, a articulação entre governos federal, estadual e municipais e desses com as organizações da sociedade civil era conflituosa. A entrevista (D45-E7) menciona que a Operação Acolhida veio para dar uma resposta à ausência de atuação e de gestão. A partir de 2015, ocorre o fluxo de venezuelanos para o Brasil de forma mais intensa pela fronteira de Roraima e por um momento razoavelmente longo, ele demandou sem qualquer tipo de resposta governamental nas três esferas: municípios de Pacaraima e Boa Vista, governo de Roraima e União, e a sociedade civil de Roraima não estava preparada.

Em relação ao fenômeno migratório venezuelano em Roraima, uma resposta efetiva do governo federal foi tardia como a esperar respostas dos governos estadual e municipais, os quais se mostravam ora omissos ao exigirem a federalização de uma solução para crise migratória no estado ora com respostas inadequadas por incapacidade técnica ou incompreensão da dinâmica do fenômeno.

Formava-se uma opinião pública intolerante ao fluxo migratório desordenado em razão do elevado número de venezuelanos desassistidos em situação de rua. As poucas organizações da sociedade civil em Roraima, a maioria ligada à Igreja, na época sequer havia a Pastoral do Migrante, estavam despreparadas sem apoio e conhecimento necessários, prestando um trabalho desordenado com sobreposição de ações e difuso em grupos e redes informais, cujo embrião de organização era o Comitê de Imigração e Refúgio de Roraima. Segundo a entrevista (D41-E3) muita gente já fazia muita coisa antes do EB chegar, mas eram ações isoladas e pontuais. Conforme a entrevista (D45-E7) no primeiro momento até 2017 a rede de atendimento da sociedade civil principalmente da igreja ainda era muito desorganizada. Ao ponto de no mesmo dia, na mesma praça onde havia venezuelanos, três grupos irem servir sopas. E todos os dias serviam sopas aos imigrantes.

Não havia ou era difícil o arranjo político entre o governo do estado de Roraima e a prefeitura municipal de Boa Vista/RR, assim como a interlocução entre ambos com as entidades da sociedade civil que passaram a atuar em defesa dos direitos dos imigrantes venezuelanos.

Em razão da falta de conhecimento sobre o fenômeno migratório venezuelano em Roraima e considerando a ausência de uma rede propriamente de proteção aos imigrantes

e aos refugiados em Roraima, os organismos internacionais, notadamente, o ACNUR, a OIM e o UNFPA se socorreram, respectivamente, da PF que estava isolada e sobrecarregada no trabalho para regularização migratória de solicitantes de refúgio e de autorização de residência temporária; dos grupos de pesquisas da UFRR com a instalação de escritórios desses organismos internacionais no Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais [NAPRI] e, por fim, de parcerias com as redes de proteção à população indígena e de combate ao tráfico de pessoas para exploração sexual e laboral. Nesse período foi criado Centro de Referência para Refugiados e Migrantes no campus da UFRR, em Boa Vista/RR.

A produção de conhecimento e a promoção de ações capacitação até então estavam focadas principalmente no fenômeno do fluxo migratório transfronteiriço de brasileiros para o exterior por meio da fronteira terrestre de Roraima (Pacaraima/RR e Bonfim/RR) e sua correlação com a exploração sexual e laboral, bem como com o tráfico de pessoas, conforme trabalhos feitos com apoio do ICMPD.

A primeira ação efetiva do governo federal ocorre por meio da Resolução Normativa CNIg n. 126 (2017), na época ainda vinculado ao extinto Ministério do Trabalho [MT], dispondo sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço como é o caso da Venezuela. Tratando o fenômeno como uma migração de natureza econômica.

Para o CONARE não havia clareza se as hipóteses da Declaração de Cartagena (1984) eram aplicáveis aos venezuelanos solicitantes de refúgio com base na Lei n. 9474 (1997). Havendo, portanto, uma interpretação mais restritiva quanto ao reconhecimento do refúgio para venezuelanos.

É formado o embrião do que viria a ser FTLH da Operação Acolhida, ou seja, uma congregação de atores para a prestação de forma intersetorial de serviços por órgãos dos governos federal, estadual e municipal naquele momento focados na regularização documental e migratória envolvendo principalmente a PF, o ACNUR, a OIM, UNFPA, a UFRR e as organizações da sociedade civil ligadas à Igreja.

Os pesquisadores da UFRR tiveram o papel de suprir a necessidade de conhecimento sobre o fenômeno como por exemplo estudos sobre o perfil sociodemográfico e laboral dos imigrantes venezuelanos, além da coletânea de artigos sobre Migrações Venezuelanas coordenada pelos professores João Carlos Jarochinski e Rosana Baeninger (2018) em parceria com a Universidade Estadual de Campinas [UNICAMP] e apoio da Cátedra Sérgio Vieira de Mello [CSVM], do ACNUR, da OIM e do UNFPA entre outros.

Desde o início as pesquisas já indicavam a falta de condições de Roraima lidar com o fenômeno, o que implicava em ações de interiorização dos imigrantes venezuelanos. A entrevista (D46-E8) mostra que no início 2016 e 2017 se teve uma atuação da sociedade civil roraimense muito fragilizada, pois nunca havia sido testada nesse nível de volume de migração, havia desconhecimento sobre o fluxo, logo tanto o poder público quanto a sociedade civil estavam totalmente despreparados. A primeira proposta de interiorização aparece na pesquisa, porque já se percebia desde 2017 que Roraima não tinha capacidade econômica e dinamismo social de indústria e de economia para absorver a quantidade de pessoas que chegavam. E em 2018, ano eleitoral, do ponto de vista político e eleitoreiro sempre que havia uma sinalização a qualquer direito aos imigrantes isso era mal recebido pela população. Outras ações relevantes foram a realização de vestibular para as vagas remanescentes em favor de solicitantes de refúgios e imigrantes residentes em situação de vulnerabilidade; a criação da disciplina direitos dos refugiados; cursos de capacitação na língua portuguesa e inclusão digital, porém quanto à revalidação de diplomas de nível superior, o país ainda está muito atrasado, o que dificulta o uso de todo o potencial da imigração venezuelana em favor da sociedade de Roraima e do Brasil.

Com o agravamento da crise migratória global e o crescimento da atenção geopolítica mundial sobre a situação humanitária na Venezuela, foi estabelecida uma diretriz internacional do tipo top-down de solução migratória regionalizada, ou seja, uma resposta no próprio continente sul-americano para evitar o êxodo de venezuelanos para outras regiões tais Estados Unidos e Europa.

Associado a isso há o crescente descontentamento entre a opinião pública de Roraima quanto o número cada vez maior de venezuelanos desassistidos em situação de rua, o que foi reforçado por disputas político-eleitorais locais, aumentando assim a pressão sobre o governo federal. A federalização da questão e a interiorização de venezuelanos se tornaram, portanto, um arranjo político comum entre adversários políticos locais para pressionar o Presidente da República.

As FFAA, em especial o EB, são escolhidos pelo Presidente da República para a coordenação operacional da federalização da assistência emergencial aos venezuelanos em Roraima por conta de sua capacidade logística e de conhecimento da região amazônica, cuja legitimidade é reconhecida pelos diversos atores envolvidos por conta dos serviços prestados na fronteira do país, inclusive, quanto a expertise para o trabalho interagencial e de ajuda humanitária. Ademais, o ordenamento da fronteira com a Venezuela é de interesse estratégico regionalmente para a defesa nacional.

O EB teve um importante papel agregador e de articulador entre os órgãos dos governos federal, estadual e municipais, OIAH's, ONG's e entidades privadas.

Por conseguinte, a Operação Acolhida moldada segundo o modelo de agir do EB foi uma resposta tardia do governo federal e, por isso emergencial, diante do reconhecimento da incapacidade pelos governos do estado e municipais em Roraima de lidar com o fenômeno do fluxo migratório desordenado de venezuelanos para o Brasil, o que ocorre após uma mudança da agenda política sobre a crise migratória venezuelana que deixou de ser uma questão local para ter uma repercussão nacional, regional e internacional.

A Operação Acolhida deixa como legado um aprendizado inovador no que diz respeito à congregação de organismos internacionais, atores governamentais e não-governamentais e à articulação do trabalho interagencial no Brasil em termos de melhoria na governança quanto ao ordenamento da fronteira e à assistência humanitária emergencial em casos de crise migratória, principalmente, no tocante ao abrigamento de pessoas em situação de vulnerabilidade. Isso fica ainda mais notável se comparado com o modelo adotado na Colômbia para lidar com o mesmo fenômeno, que apesar do fluxo maior, se mostra mais desarticulado e desordenado que o adotado no Brasil.

A Operação Acolhida sabiamente se socorreu de muitos dos espaços acadêmicos, ambientes de capacitação e das redes que já existiam ou estavam em formação no estado de Roraima para consolidá-las por meio dos trabalhos da Coordenação Interagencial e de seus Grupos de Trabalhos, indo além da atuação de OG's e organismos internacionais. A maior parte desses espaços, ambientes e redes sobre direitos do migrante deverá continuar mesmo ao final da Operação Acolhida em Roraima.

A propósito, pesquisa do PPGSOF da UFRR está mapeando e documentando a organização da sociedade civil no período anterior ao início da Operação Acolhida em Roraima, conforme **Quadro 16 - Atores da sociedade civil:**

Pastorais Sociais	Pastoral do Migrante	Pastoral Universitária	Centro de Migrações e Direitos Humanos [CMDH]
Instituto Migração e Direitos Humanos [MDH]	Serviço Jesuíta para Migração e Refúgio [SJMR]	Cáritas	Igreja da Consolata
Paróquia de Pacaraima	Fraternidade Sem Fronteiras [FSF]	Mórmons	Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos

			Assistenciais [ADRA]
Igreja Metodista	Jovens Com Uma Missão [JOCUM]	Exército da Salvação	Mexendo a Panela
Fundação Fé e Alegria do Brasil	Fraternidade Internacional	Reach	Sindicato da Construção Civil em Boa Vista/RR
Clube da Leitura	AVSI	Associação Canarinhos da Amazônia	Cruz Vermelha [CICV]
Engenheiros Sem Fronteiras [ESF]	Médicos Sem Fronteiras [MSF]	Visão Mundial	Pirilampos
Conselho Norueguês para Refugiados [NRC]	Telecomunicações Sem Fronteiras (TSF)	Casa de los niños	Associação Nacional dos Imigrantes Venezuelanos no Brasil [ANIV]

Fonte: Elaborado pela prof. Gilmara Sarmento.

É interessante observar que a Operação Acolhida em prol da assistência emergencial e humanitária a pessoa em situação de vulnerabilidade decorrente da crise migratória venezuelana conseguiu congregiar atores de credos e confissões tão diversas e matizes ideológicas variadas, os quais souberam nas reuniões, nos grupos de trabalhos, na definição da matriz de responsabilidades e na divisão de tarefas superarem conflitos e tensões em favor do sucesso da Operação. A entrevista (D43-E5) revela que são muitas as instituições, as ONG's e a sociedade civil envolvidas tais como a igreja, grupos de mulheres e pequenas organizações que se reúnem a cada quinze dias, às terças-feiras, onde são discutidos diversos assuntos, são debatidas algumas questões, onde se congrega mais de cem organizações que participam em pequenos grupos, o que se vê é uma grande cooperação entre os grupos, pouca disputa de terreno, em geral as instituições estão empenhadas, é claro que tem problemas, pontos de vistas diferentes, mas existe uma sintonia para dar um pouco de dignidade às pessoas que estão em situação de vulnerabilidade enorme, pois o problema é tão grande, é um desafio para todos. Segundo a entrevista (D41-E3) se consegue reunir espíritas, mórmons e católicos não só nas reuniões, mas se apoiando por diversos modos a mesma causa. Por exemplo, tinha uma pessoa da igreja católica com uma iniciativa, mas como não era uma ONG, não podia

receber financiamento, o dinheiro do financiamento era dos mórmons que foi repassado para conta de uma igreja presbiteriana até chegar na iniciativa da pessoa da igreja católica.

São exemplos de tensões que surgiram no âmbito da Operação Acolhida as queixas de organizações da sociedade civil e do meio acadêmico sobre o modelo de militarização da Operação Acolhida que traz consigo os limites, os sigilos e as restrições próprias da disciplina militar, principalmente, no acesso aos imigrantes abrigados e ao custeio da assistência aos mesmos, o que aliás não é muito diferente quanto às reclamações neste sentido sobre semelhante rigor e sigilo demonstrado por parte dos organismos internacionais do sistema ONU. Há ainda uma natural competição interagencial na busca por visibilidade, reconhecimento de mandato e disputa por financiamento, o que conseqüentemente implica em parcela de atores governamentais e de entidades da sociedade civil se sentindo preteridos ou esquecidos por aqueles que detém o controle dos recursos, da comunicação e da gestão de informação da Operação Acolhida. A entrevista (D42-E4) mostra que há um pouco a tentativa de dizer que eu sou o autor, eu apareço mais. Por exemplo, as agências internacionais, a ONU em particular, tentam para talvez justificar os seus altos investimentos, mostrarem o seu trabalho e às vezes atropelam e prejudicam outros atores que vão continuar em Roraima e precisam também desenvolver os seus trabalhos.

Em que pese a coordenação operacional da FTLH e os principais organismos do sistema ONU busquem escutar os demais atores e conhecerem os variados pontos de vistas sobre as ações da Operação Acolhida como é o caso da metodologia aplicada nas reuniões de Coordenação Interagencial e de seus GT's, em regra, tais espaços se revelam muito mais como ambientes de legitimação por meio do compartilhamento de informações sobre o acompanhamento da Operação Acolhida do que propriamente espaços de discussão, crítica e reflexão. Segundo a entrevista (D46-E8) esses fóruns são entendidos muito mais como mecanismos de legitimação da política do ACNUR do que mais como discussão. Exemplo disso, a criação de regras sobre controle de acesso nos abrigos, quem ia entrar e quem não iria entrar, e de carteira de registro nos abrigos, o que não foi algo discutido. Era uma diretiva do ACNUR que foi imposta no grupo apenas para discussão de questões cosméticas do modelo de carteira e menos fulcrais.

As entidades da sociedade civil diante da carência de apoio técnico, de meios e recursos para desenvolver suas capacidades propositiva e decisória adotam uma postura pragmática de legitimação da Operação Acolhida que inegavelmente trouxe para um cenário de razoável normalidade a assistência daquelas pessoas que se encontravam desassistidos e em situação de rua antes da federalização, o que ajudou também a mitigar

o descontentamento da opinião pública de Roraima com os imigrantes venezuelanos.

Isso foi notório com relação às populações indígenas principalmente dos waraos, os quais embora fossem poucos em comparação ao fluxo maior de imigrantes não-indígenas, eram no início do fenômeno migratório venezuelano a maioria das pessoas e, em especial, crianças em situação de rua, o que depois com as ações de assistência e de abrigo da Operação Acolhida distensionou os conflitos entre autoridades governamentais principalmente das prefeituras dos municípios de Pacaraima/RR e Boa Vista/RR, organizações da sociedade civil e MPF, deixando de ser algo significativo em Roraima para seguir sendo problemático em outras cidades brasileiras do Amazonas até o Ceará.

Todavia, o descontentamento da opinião pública de Roraima com a situação dos venezuelanos ainda que tenha se arrefecido com a Operação Acolhida, ele persiste, assim como não mudou a visão da classe política que governa o estado e os municípios. O fenômeno do fluxo migratório é pensado como um problema para Roraima que será resolvido quando os venezuelanos regressarem para o seu país. Até então prevalece má vontade política com a criação de mais dificuldades do que de alternativas e soluções, a exemplo de ajuizamento de litígios judiciais e pedidos de fechamento temporário da fronteira.

A narrativa fomentada pela classe política e pela mídia local para formação da opinião pública dominante são no sentido de responsabilizar os venezuelanos por problemas estruturais históricos que já existiam em Roraima antes da chegada dos mesmos, notadamente, nas áreas da segurança pública e da saúde após anos de má gestão e de desvio de recursos públicos.

Essa narrativa estimula o antagonismo em lugar do reconhecimento das potencialidades da migração para o desenvolvimento de Roraima. Antes dos venezuelanos essa narrativa se aplicou aos guianenses e retorna novamente com relação às populações indígenas.

E nesse aspecto a comunicação da Operação Acolhida tem sido falha. A sensibilização tem se limitado aos atores envolvidos na Operação Acolhida. Não se tem conseguido sensibilizar e dialogar com a sociedade e a população de Roraima. Tem se mostrado incapaz de enfrentar a estigmatização dos venezuelanos e criar uma narrativa alternativa com um novo discurso sobre as potencialidades a serem exploradas pela visibilidade nacional e internacional adquirida por Roraima com a crise migratória venezuelana. A entrevista (D42-E4) aborda a questão de chegar à sociedade local o resultado desse trabalho, o que não se tem conseguido, é ínfimo, tanto que continua a

reprodução de um estigma de uma ideia negativa dessa imigração e do venezuelano e da venezuelana, em particular, ainda muito forte. O que mais se escuta no dia a dia é que o crime aumentou, os roubos aumentaram, como se todos os ladrões e todos os roubos fossem de venezuelanos. A mídia local presta também um desserviço ao não propor algo mais informativo e menos estigmatizante. É preciso a construção de um contradiscurso através de várias ações de comunicação positivas, mas não se conseguiu andar muito com isso.

A estratégia de comunicação Operação Acolhida deixa a desejar na prestação de contas para a população em geral quanto aos benefícios já trazidos e em andamento para Roraima, por conta da migração. Apresentar as perspectivas favoráveis de Roraima como um estado transfronteiriço bilíngue, cuja interculturalidade entre brasileiros e venezuelanos se tornou uma realidade que veio para ficar, trazendo consigo possibilidades e vantagens socioeconômicas para todos, caso se pense concretamente em ações estruturantes e permanentes de inclusão produtiva e laboral dos imigrantes ao estado.

Um importante legado da Operação Acolhida para o Brasil e para o mundo seria essa transformação na concepção da sociedade de Roraima sobre a migração venezuelana. Contudo, é pouco provável que isso aconteça, posto que a Operação Acolhida não foi concebida como uma parte de uma política permanente de ações estruturantes de médio e longo prazo para inserção dos venezuelanos à sociedade de Roraima e do Brasil.

A Operação Acolhida foi concebida como uma solução emergencial, imediata e de curto prazo, cuja infraestrutura montada é temporária, posto que trabalha com o cenário de regresso dos venezuelanos ao seu país de origem, desconsiderando que muitos deles permaneceram em Roraima e no Brasil.

Em que pese a Operação Acolhida tenha sido mantida após a sucessão de governos no Brasil e em Roraima graças ao sucesso das medidas de assistência emergencial para qual se propôs e dos interesses estratégicos tanto das FFAA quanto dos organismos internacionais do sistema ONU em manterem a sua estreita cooperação civil-militar de ajuda humanitária, é fato que a sua renovação e continuidade poderá ser questionada futuramente diante de seu elevado custo orçamentário-financeiro pelo tesouro nacional e da saída do Brasil do Pacto Global para Migração, principalmente, na hipótese de mudança de regime na Venezuela. Será que o financiamento das ações dos organismos internacionais conseguirá se sustentar a médio e longo prazo? Países cujos representantes estiveram em Roraima como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Noruega, Itália, Espanha e a União Europeia irão manter suas diretrizes para uma solução regionalizada

do êxodo venezuelano no continente sul-americano?

Não resta dúvida que os resultados não seriam os mesmos sem a federalização e a Operação Acolhida, caso a assistência aos imigrantes venezuelanos ficasse sob os cuidados dos governos do estado e dos municípios de Roraima, porém, isso não afasta a necessidade de maior transparência sobre os custos da Operação Acolhida. Nisso é falha a prestação de contas à sociedade. Não se tem acesso ao valor por imigrante na Operação Acolhida nem quanto do efetivamente disponibilizado chegou efetivamente ao imigrante. Resta necessidade de prestação de contas e transparência na relação o Estado brasileiro e os organismos internacionais do sistema ONU, isto é, quanto de recursos públicos foram eficientemente aplicados na Operação Acolhida.

A pergunta que todos fazem é o que será de Roraima após o fim da Operação Acolhida? Quais estruturas permaneceram? Os governos do estado e dos municípios reúnem condições de dar continuidade à assistência dos venezuelanos ao fim da federalização? As condições para inserção socioeconômicas dos imigrantes estão sendo construídas? O processo de interiorização terá sucesso?

Há o risco de agravamento da situação em Roraima e de aumento da xenofobia caso as respostas para esses questionamentos não sejam planejadas, sobretudo, considerando os números e a qualidade do processo de interiorização em andamento que deixam a desejar em termos de eficiência.

O receio sobre esse cenário futuro acontece quando as respostas e as soluções pensadas são reativas, pontuais, temporárias e casuísticas. E para que tais respostas possam mudar é necessária clareza no tratamento ao fenômeno migratório venezuelano pelo Estado brasileiro. Trata-se de migração econômica ou de refúgio? É residência por acolhida humanitária ou para atendimento de interesse da política migratória nacional? É refúgio segundo as hipóteses de Genebra ou de Cartagena?

A Operação Acolhida tem se revelada uma experiência única, peculiar, própria da realidade do espaço amazônico e da situação transfronteiriça entre Brasil e Venezuela em Roraima, portanto, não deverá se repetir em outros momentos e lugares. É, portanto, um aprendizado insuficiente para os próximos e novos fluxos migratórios porque enquanto se cuidava da assistência emergencial se deixou de avançar na macropolítica migratória brasileira e de se complementar a lei de migração.

No dia 24/05/2019 as entrevistas foram realizadas como profissionais de organismos internacionais (D50-E12 e D52-E14), os quais explicaram atuação dos atores vinculados ao sistema da ONU no âmbito da Operação Acolhida.

Antes da federalização da resposta ao fenômeno do fluxo migratório venezuelano,

o que se verificava em Roraima era governos do estado e dos municípios, além de entidades da sociedade civil local, atuando de forma desarticulada com dificuldades de recursos e capacidades limitadas, os quais passaram a demandar o apoio do governo federal. Conforme a entrevista (D52-E14) no início a resposta estava centrada na sociedade civil e nos governos locais que estavam fazendo os seus esforços, mas com bastante dificuldade de recursos, de pessoal e de tudo, havia um tumulto na PF, muita gente dormindo na fila, sem estrutura, sem articulação entre os atores.

Os organismos internacionais que haviam se instalado no NAPRI da UFRR realizavam pequenas reuniões com as entidades da sociedade civil local e conjuntamente com a PF buscaram efetivar as primeiras ações de atendimento aos imigrantes venezuelanos.

Com a federalização da resposta por meio da Operação Acolhida ocorreu um salto de qualidade com a potencialização das ações dos atores já existentes que se agigantaram com a adesão de outros naquilo que se tornaria a Coordenação Interagencial e os seus grupos e subgrupos de trabalhos setoriais.

A Operação Acolhida consiste, portanto numa resposta efetiva, estruturada, organizada e bem articulada pelo governo federal em razão de demandas formuladas pelos governos e sociedade locais que reúne dentro de um processo em crescente construção de aprendizado conjunto e sinergia a FTLH, OG's, OIAH's, ONG's e entidades e pessoas do setor privado, o que é motivo de reconhecimento internacional por outros países.

É uma resposta do Estado brasileiro que está aberta para quem quiser participar e contribuir com o objetivo comum de oferecer dignidade humana a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do desordenado fluxo migratório misto por crise humanitária na Venezuela. Partindo da lógica que quanto mais atores agregados maior a potencialidade da resposta. A entrevista (D50-E12) exemplifica isso por meio do acordo de cooperação técnica entre ACNUR e MCid para administração dos abrigos, ACNUR e UNFPA receberam financiamento que veio da União Europeia para desenvolver atividades na ajuda humanitária. Tem o envolvimento da comunidade através de campanhas revertidas em doação em favor dos migrantes. Empresários locais têm sido responsável pela contratação de grande número de venezuelanos.

Os organismos do sistema ONU diante da necessidade internacionalmente reconhecida, dentro do mandato de cada um como costumam fazer em trabalhos interagenciais em todo o mundo, com a situação e as condições definidas pelas autoridades governamentais do Estado brasileiro em seus diversos níveis federal, estadual

e municipal também aderiram com suas respectivas expertises aos esforços da Operação Acolhida.

Os organismos internacionais não trabalham com ações de retorno voluntário de migrantes de Roraima para Venezuela. As ações vão muito além da situação de assistência emergencial. Dentro de um eixo estruturante, são ações de fortalecimento das capacidades de resposta por parte dos atores governamentais e não-governamentais que permanecem em determinado lugar. Elas, portanto, já existiam e vão muito provavelmente continuar no Brasil e em Roraima, após a Operação Acolhida, por meio de redes em defesa dos direitos dos migrantes e refugiados e no enfrentamento ao tráfico de pessoas, à exploração sexual e ao trabalho escravo.

Para tanto, os organismos internacionais buscam parceiros implementadores entre organizações governamentais e não-governamentais, dando-lhe suporte técnico por meio de capacitação, treinamento, pesquisas e orientações sobre organização para captação, financiamento e implementação de seus projetos e iniciativas. São exemplos disso o Acordo de Cooperação Técnica entre o MCid e do ACNUR na administração dos 13 abrigos da Operação Acolhida, as iniciativas promovidas pela OIM em parceria com o empresariado local e nacional via Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo [FECOMÉRCIO], do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [SEBRAE] e ao Sistema S para inclusão e integração socioeconômicas de venezuelanos que irão permanecer em Roraima ou voluntariamente aderir ao processo de interiorização, além da Plataforma desenvolvida por ACNUR e OIM para financiamento de projetos e ações de entidades da sociedade civil de Roraima.

As visitas de missões e de delegações estrangeiras para conhecerem a situação em Roraima acabam por resultar em financiamento de respostas à situação do êxodo venezuelano por parte de entidades da sociedade civil através de organismos internacionais, tendo entre os maiores doadores os Estados Unidos e a União Europeia.

Os organismos internacionais permaneceram na Operação Acolhida com seus escritórios e profissionais em Roraima enquanto houver necessidade, dando o apoio solicitado pelas autoridades governamentais nos níveis federal, estadual e municipal de acordo com os planos de ação, de contingência e de reversão definidos pelo Estado brasileiro.

Para os organismos internacionais não houve competição ou disputas entre os atores no âmbito da Operação Acolhida, o que se verificava era uma enorme demanda por assistência emergencial associada à adesão de centenas de atores que atuavam de forma desarticulada e desordenada. Eram desde atores muito simples, passando por

alguns com razoável estrutura até outras de complexa organização, cada um tendo seu próprio modo de agir.

Tão logo, a Operação Acolhida promoveu a articulação estruturada da resposta por meio de sensibilização, de capacitação, de convivência e de organização entre esses diversos atores em prol do pragmático objetivo comum de efetivar a assistência emergencial e humanitária dos venezuelanos, eventuais e pontuais tensões foram superadas com ações que ao invés de se sobreporem, elas se complementam. Aliás como ocorrido na melhora da relação entre governos federal, estadual e municipais.

Os organismos internacionais contribuíram para organização e estruturação da Coordenação Interagencial e dos seus grupos e subgrupos de trabalhos setoriais por meio da elaboração dos termos de referência e na aplicação da técnica dos 4Ws.

Nas reuniões dos Grupos de Trabalho, em regra, compostos por OG's, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, todos tinham igual direito de participação. Eram neles que se aprovavam os termos de referência e surgiam as demandas que seriam submetidas à Coordenação Interagencial. Eram espaços de valorização do conhecimento sobre a realidade local.

Nas reuniões da Coordenação Interagencial se buscava o consenso entre todos os atores sobre as demandas se respeitando os limites de atuação da Operação Acolhida, ou seja, para demandas locais tinham que ser respostas com viabilidade técnica, financeira e política no âmbito local. Caso contrário, demandas que implicam em tomada de decisão de outro nível teriam que ser escaladas para decisão pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial em Brasília/DF. E para distribuição das tarefas eram consideradas primeiramente a manifestação do interesse de participar e posteriormente avaliadas a expertise de cada ator e sua capacidade resolutiva segundo os seus recursos alocados. Evitando sobreposição e potencializando ações complementares entre si.

Para os organismos internacionais a prestação de contas dos recursos aplicados nas medidas da Operação Acolhida observa a legislação pertinente e os mecanismos de controle próprios de cada ator com base nas suas responsabilidades.

Existe no âmbito da Operação Acolhida por parte do GT sobre Comunicação uma estratégia de mídia positiva, inclusive, com a realização de oficinas periódicas entre a mídia local com foco no combate à narrativa de criminalização da migração e na difusão dos benefícios da migração para o desenvolvimento de Roraima como por exemplo a divulgação do crescimento nos últimos anos do PIB do estado acima da média nacional e como o maior da região Norte do Brasil.

Os organismos internacionais entendem que a Operação Acolhida tem atingido o

objetivo para o qual ela foi proposta como uma resposta de assistência emergencial, sendo sempre possível melhorias, e sabendo que o modelo de abrigamento e de interiorização nos moldes adotado pelo governo brasileiro é uma resposta específica às necessidades e à realidade de Roraima e da região amazônica.

Outros desafios na política migratória brasileira ainda persistem, os quais vão além da Operação Acolhida e são também objeto de atenção dos organismos internacionais do sistema ONU, principalmente, a implementação de políticas públicas estruturantes de integração socioeconômica por meio de inclusão, de validação e de fortalecimento das capacidades produtivas dos migrantes no Brasil.

Em Boa Vista/RR, nos dias 22/05/2019 (D43-E5), 23/05/2019 (D47-E9) e 24/05/2019 (D48-E10) foram entrevistados os representantes das organizações da sociedade civil.

As organizações da sociedade civil tais como pastorais sociais, sindicatos, grupos de mulheres e entidades com atuação em favelas ou comunidades que estão vulneráveis, as quais começaram a se organizar diante da necessidade de prestar assistência aos imigrantes vindos da Venezuela que se encontravam desassistidos, desnutridos em situação de rua, inicialmente buscando o apoio de outras entidades e organismos com conhecimento sobre o referido fenômeno migratório como o Instituto de Migrações e Direitos Humanos [IMDH] e a UFRR para compreenderem o que estava acontecendo, principalmente em Boa Vista/RR, primeiramente com os indígenas waraos e posteriormente com venezuelanos não-indígenas (*criollos*).

Antes as pautas dessas entidades da sociedade civil eram questões ligadas à situação carcerária, aos povos indígenas, à migração de brasileiros dentro do Brasil, para a Venezuela e a Guiana, bem como a assistência às vítimas de trabalho escravo e do tráfico de pessoas. A partir de 2016, começaram a reclamar providências por parte das autoridades governamentais de todos os níveis do Estado brasileiro. Tendo recebido as primeiras respostas por parte de parcerias com o ACNUR, a OIM e a PF.

A Operação Acolhida em 2018 veio articular as ações de assistência já existentes complementando-as com novas medidas, resolvendo a sobreposição de ações, organizando o ordenamento da rede, em especial, nos processos de abrigamento e de saneamento pelo EB e seus parceiros do sistema ONU e da sociedade civil que até então eram caóticos, quando estavam sob os cuidados do governo do estado de Roraima, pois antes o que havia sido feito foi uma espécie de “faxina social” em que se retirava das ruas e se mantinha os imigrantes em situação de vulnerabilidade em locais e ambientes impróprios onde as ruas pareciam mais seguras.

O abrigo, de fato, melhorou com a Operação Acolhida e a atuação do EB, mas ainda deixa a desejar em termos de empoderamento dos próprios abrigados na organização de suas comunidades. Persiste um ambiente de ociosidade e de “assistencialismo”. É fundamental que os abrigos caminhem para se transformarem em comunidades com afinidades de convivência. Conforme a entrevista (D43-E5) as pessoas que chegam no abrigo não guardam vínculos e o papel fundamental de quem administra o abrigo para o seu bom funcionamento é conseguir cada vez mais se torne uma comunidade ou algo parecido.

Entre parcela dos atores não-governamentais mesmo reconhecendo o valioso trabalho realizado pelo EB e os seus esforços para trabalhar de forma articulada com a sociedade civil, inclusive oportunizando espaços para discussão prévia e críticas, ainda persiste o entendimento de que ajuda humanitária internacional em assuntos migratórios não deve ser confundido com questões estratégicas de defesa nacional, ou seja, a resposta federal deve ser interministerial, mas tendo a coordenação sob os cuidados de áreas não militarizadas do governo federal. É comum também reclamação por maior transparência quanto à aplicação dos recursos destinados à Operação Acolhida. Segundo a entrevista (D48-E10) a ajuda humanitária não deveria passar pelo MD, mas como no caso dos haitianos passar pelo MJSP. Faz diferença. É diferente. Afinal, ajuda humanitária é uma questão de segurança nacional? Na entrevista (D45-E7) menciona a necessidade de maior transparência, que se saiba por exemplo do gasto em alimentação de R\$ 96 milhões. Quantas pessoas? Qual a qualidade? Quanto isso custa? Quanto de diárias com militares? Como é a vinda dos militares para Operação Acolhida? Para quem está de fora do meio militar isso tudo ainda meio nebuloso.

A sociedade civil alega dificuldades de parcerias com os governos municipais de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR que adotaram posturas administrativas de isolamento ou de indiferenças em relação às parcerias com organizações sociais na assistência aos imigrantes venezuelanos. A entrevista (D48-E10) faz referência de que Pacaraima passou por fases, o município adotou uma postura de anti-imigrante e o prefeito teria dito para as entidades da sociedade civil não iria perder tempo com essa gente. Quando fechou a fronteira, sentiram o peso porque os comerciantes não tinham para quem vender. E Boa Vista tem uma administração que não aceita parcerias. A prefeita diz o que o município tem que fazer é feito. É suficiente ter criança na escola e posto de saúde aberto para os imigrantes.

Por outro lado, as parcerias da sociedade civil de Roraima são possíveis por meio do apoio de ONG's estrangeiras e de organismos internacionais do sistema ONU, cujos

projetos e iniciativas ficarão como aprendizado e legado da Operação Acolhida. É o caso de cursos de português para os imigrantes e de espanhol para os roraimenses.

A narrativa dos governos de Roraima, Boa Vista/RR e Pacaraima/RR coloca a população roraimense contra a migração, pois o discurso é de que estão gastando mais com os venezuelanos do que com os brasileiros, dessa forma, buscam justificar as tentativas de restringir o acesso de imigrantes aos serviços públicos, o que implica em questionamentos judiciais pelas entidades da sociedade civil com apoio do MPF e da DPU.

Como percebido com o fechamento da fronteira, a narrativa desses governos é de enxergar a migração apenas se conveniente positivamente aos interesses econômicos e políticos locais, não sendo tolerados os aspectos considerados indesejáveis tais como a necessidade de assistência a grupos vulneráveis de venezuelanos em relação aos naturais do estado de Roraima.

Fica difícil aproveitar a oportunidade representada pela visibilidade conseguida por Roraima por conta da crise migratória humanitária da Venezuela em prol de políticas estruturantes por parte do governo federal como energia, negócios e indústrias, quando a falta de articulação e de parcerias também se repete entre os próprios órgãos governamentais federais, estaduais e municipais. O governo do estado de Roraima e as prefeituras de Boa Vista/RR e Pacaraima/RR acabam trabalhando isoladamente. A classe política disputa entre si o reconhecimento da população roraimense ao invés da união em favor de melhorias e benfeitorias permanentes para Roraima. Segundo a entrevista (D42-E4) o grande problema para uma resposta ao fluxo migratório é a dificuldade de articular o diálogo entre estado e município, eles não sentam na mesma mesa.

Isso já foi de certa forma superado pelas entidades da sociedade civil na construção de soluções. Em que pese a diversidade de opiniões, credos e viés ideológicos o desafio de superar as enormes demandas decorrentes da situação de extrema vulnerabilidade dos venezuelanos uniu todas as organizações neste trabalho de assistência emergencial. Por exemplo, as igrejas se ajudam reciprocamente como missão de todos em defesa da vida e da dignidade da pessoa humana. Fica fácil superar as disputas entre os atores da Operação Acolhida, quando se tem a clareza de que não importa com quem se está trabalhando, mas sim a quem está ajudando ao trabalhar juntos. A entrevista (D48-E10) traz que independente de crenças e doutrinas a defesa da vida dessas pessoas vem em primeiro lugar, todo o resto é superável, a vulnerabilidade de quem chega é muito alta. A fragilidade é muito grande.

Outros exemplos de aspectos secundários relevados pela sociedade civil no

contexto do aprendizado experimentado na Operação Acolhida estão aqueles relacionados ao modo de agir do EB nos abrigos caracterizado por maior rigor, disciplina e punição, enquanto sociedade civil e organismos do sistema ONU são defensores de um viés de maior proteção e punição mais branda.

Ademais, a sociedade civil e os organismos do sistema ONU questionam as vezes o atropelo do trabalho de interiorização, enquanto entendem que o processo de seleção e de preparação deveria ser mais cauteloso e protetor dos imigrantes, nota-se uma pressa e uma certa inflexibilidade operacional por parte dos militares da FTLH.

Não é diferente com as FFAA, pois a experiência inovadora da gestão compartilhada dos processos de abrigamento e de interiorização com o sistema ONU e com a sociedade civil também têm produzido adaptações no modelo operacional logístico-militar em face das peculiaridades da ajuda humanitária aos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

A respeito de aspectos essenciais, porém, a tendência da Operação Acolhida em Roraima é de incremento no alinhamento entre os atores envolvidos com uso de plataforma única que padronize a atuação em rede, de maneira atemporal e condicionada suas readequações aos fatos em território venezuelano e aos interesses estratégicos de defesa nacional dos militares na fronteira Brasil e Venezuela.

Impende salientar que parcela dos atores não-governamentais mais identificados com o viés ideológico de direita argumentam que a Operação Acolhida, embora necessária como uma resposta de curto prazo para distencionar o mal-estar causado pelo fluxo desordenado de venezuelanos para Roraima, já mostra sinais de esgotamento a médio e a longo prazo.

Para esses atores a Operação Acolhida tem pecado ao desprezar os anseios e os reclames da sociedade de Roraima. A população roraimense tem sido compreensível com uma verdadeira “invasão venezuelana”, cujo efeito imediato é deterioração da qualidade de vida em Roraima, uma vez que as redes de serviços públicos estaduais e municipais estão em colapso, principalmente, nas áreas de saúde, assistência social, educação e segurança pública. A entrevista (D47-E9) menciona que a qualidade de vida em Roraima antes dos venezuelanos era excepcional. A parte de assistência social do estado para os brasileiros praticamente não existe hoje e como os repasse de recursos dos governos estaduais e federais não chegam aos municípios o colapso é total. E quando não tem as bases da educação e do suporte social piora índices de violência e a segurança pública vai para baixo. O que será depois que o EB e a FNS forem embora?

Todavia, isso não será suportado indefinidamente, o que levará novamente a

sociedade e a classe política de Roraima a exigirem mudanças no modelo de resposta dada pelo governo federal por meio da Operação Acolhida.

Esse segmento critica a falta de transparência quanto aos resultados e aos recursos aplicados no âmbito da Operação Acolhida em Roraima, bem como o processo de interiorização que leva os imigrantes mais capacitados para outras regiões do país, enquanto não são realizadas ações de qualificação e de estímulo à capacidade produtiva daqueles abrigados em Roraima, os quais permanecem dependentes do assistencialismo do Estado brasileiro. Segundo a entrevista (D47-E9) alguns atores sociais estão provocando o EB e SETRABES se os venezuelanos vão ficar nos abrigos sem fazer nada, não vai ter capacitação, o que vai ficar para Roraima, vocês estão levando os técnicos, os poucos que tem formação na Venezuela estão sendo levados para fora. Aborda ainda como se presta contas dos recursos repassados ao EB e a ideia de que na estrutura militar não existe corrupção e erros corresponde sempre a verdade. Há pontos extremamente falhos no EB. Depois sem repasse de recursos os problemas principalmente na saúde são atribuídos ao estado de Roraima.

Algumas OSCIP's defendem maior diálogo entre o governo do estado de Roraima e as prefeituras municipais de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR para que juntos exijam do governo federal mais aporte de recursos para ações de complementariedade de suas redes de serviços públicos, a fim de assegurar o atendimento tanto aos roraimenses quanto aos venezuelanos.

Tais OSCIP's reclamam que a estrutura do sistema ONU e das ONG's de fora de Roraima deveriam estimular a estruturação e o emprego de componentes da sociedade local nas referidas ações de complementariedade das redes de serviços públicos estaduais e municipais. Na entrevista (D47-E9) há menção de que na reunião de coordenação interagencial não havia nenhuma organização nem de venezuelanos nem legitimamente e autenticamente roraimense.

Em outras palavras, a gestão compartilhada entre governo federal e sistema ONU comum na Operação Acolhida fosse gradualmente transferida para as estruturas e as redes de serviços públicos do estado de Roraima e das prefeituras municipais de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR, sem prejuízo do emprego paralelamente de ONG's locais com o apoio das organizações nacionais e estrangeiras que já atuam no estado. Caso contrário, ao final da Operação Acolhida, a situação de Roraima ficará pior do que antes.

No dia 24/05/2019, em Boa Vista/RR, foram entrevistados representantes em Roraima de órgãos federais (D44-E6 e D49-E11) que explicaram o modelo de atuação adotado na Operação Acolhida.

Antes da Operação Acolhida em Roraima, a situação verificada era uma atuação isolada com relação aos demais OG's por parte da PF que estava sobrecarregada nas suas atividades de controle e de regularização migratória diante do aumento do fluxo de imigrantes oriundos da Venezuela pela fronteira terrestre entre os municípios de Pacaraima, estado de Roraima, e Santa Elena de Uairén, estado de Bolívar. Não havia uma estrutura de ordenamento de fronteira em Pacaraima/RR adequando ao fenômeno migratório surgido, o que impactou fortemente aquele município e principalmente a cidade de Boa Vista/RR com uma reação negativa da sociedade local ao grande número de pessoas desassistidas em situação de rua. Essa sociedade local, por sinal, tem mantido uma percepção negativa do fenômeno migratório. Era maior, mas ainda persiste mesmo após a Operação Acolhida. Nota-se, porém, uma mudança sobre a defesa do fechamento da fronteira, pois a economia de Roraima tanto em Boa Vista/RR quanto em Pacaraima/RR sentiu os efeitos negativos do prolongado período em que a fronteira permaneceu fechada entre os dois países após os episódios violentos ocorridos nos municípios de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela).

A PF em Boa Vista/RR contava para o desempenho de suas atividades com a ajuda de poucas entidades da sociedade civil de Roraima e de organismos do sistema ONU como o ACNUR e a OIM. Depois da Operação Acolhida isso se modificou substancialmente com a ampliação da capacidade de resposta da PF tanto em Boa Vista/RR quanto em Pacaraima/RR graças ao trabalho de coordenação e de articulação feito pelas FFAA, notadamente pelo EB, no ordenamento da fronteira e na congregação de antigos e novos atores para o trabalho interagencial de assistência emergencial aos migrantes em situação de vulnerabilidade vindos da Venezuela.

Para a PF o não julgamento das solicitações de refúgio pelo CONARE e a renovação anual das mesmas impactam negativamente no atendimento do órgão no âmbito da DPF/PAC/RR e da SR/PF/RR.

Em que pese as FFAA já tenham participado de operações sob a coordenação da ONU como foi o caso do Haiti e do Congo e outras com coordenação da OEA, além de sua experiência no Brasil com cooperação interagencial como é o exemplo de trabalhos na área de proteção e defesa civil, a Operação Acolhida é diferenciada por ser aquela de maior envergadura ao reunir em cooperação civil-militar de natureza humanitária sob a coordenação do governo federal do Brasil mais cem agências entre governos estadual, municipal, organismos internacionais e entidades da sociedade civil.

A Operação Acolhida em Roraima foi uma resposta do governo federal ao fenômeno migratório venezuelano, porém a presença das FFAA é permanente em

Roraima por meio da Operação Controle de fiscalização na faixa de fronteira e combate aos ilícitos transfronteiriços.

As FFAA foram escolhidas pelo Presidente da República para coordenação da Operação Acolhida em Roraima por meio da FTLH em razão da incapacidade dos governos estadual e municipais de lidarem com o fenômeno e diante das dificuldades de repasses e transferências de recursos federais para esses governos.

Em face de sua reconhecida legitimidade e capacidade logística na região amazônica, o EB passa a atuar na Operação Acolhida como uma força humanitária desarmada responsável pela coordenação operacional, articulação, cooperação e composição entre os diversos atores envolvidos para assistência emergencial e acolhimento a pessoas independentemente de sua nacionalidade desde que em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela.

Essa legitimidade ficou evidenciada durante o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela em que o EB teve que exercer uma diplomacia militar com autoridades de um governo que o país não reconhece, a fim de minimizar os efeitos para a assistência emergencial da Operação Acolhida e para a própria economia de Roraima.

Tal legitimidade também é evidenciada quando o Conselho Nacional dos Direitos Humanos [CNDH] publicou críticas ao que classificou como militarização da resposta humanitária ao fenômeno migratório venezuelano em Roraima. Os próprios atores agregados na Operação Acolhida saíram em defesa do modelo de cooperação civil-militar existente na FTLH. Na entrevista (D-49-E11) se extrai que no início houve uma crítica sobre a militarização da humanização, mas antes mesmo que FTLH respondesse as próprias agências e entidades se manifestaram negando isso à imprensa.

Isso só foi possível por conta do aprendizado construído na convivência entre os diversos atores da Operação Acolhida e diante do comprometimento verificado entre todos com o objetivo comum da Operação Acolhida de prover dignidade humana a pessoa desassistida por fluxo migratório desordenado decorrente de crise humanitária. Foi sendo construído laços de confiança e de afinidade como um relevante diferencial da Operação Acolhida em comparação outros casos de cooperação interagencial. Mudanças de percepções entre os atores foram sendo percebidas, sobretudo, de entidades da sociedade civil e organismos internacionais com relação à resposta humanitária por parte de forças policiais e militares e vice-versa. A PF deixa de tratar o fenômeno com medidas de retiradas compulsórias como as deportações feitas inicialmente e, já antes da Operação Acolhida, passava a dialogar com as entidades da sociedade civil e os organismos

internacionais quanto a forma mais adequada e eficiente de promover a regularização migratória. Segundo a entrevista (D44-E6) se nota com relação à PF que os valores e crenças foram se modificando com o decorrer da Operação Acolhida. Na época em que se começou a enfrentar esse trabalho se pensou na deportação. Com o tempo se amadureceu e se percebeu que não era a melhor solução. As FFAA, por sua vez, concebem a Operação Acolhida de maneira distinta da Operação Controle.

Outros fatores que influenciaram na resposta do governo federal por meio da Operação Acolhida estão a crise humanitária venezuelana se tornou uma agenda nacional e internacional e as características singulares de Roraima tais como os problemas de má gestão, precedentes de corrupção na administração pública, isolacionismo geográfico, a maior parte de seu território ocupado por reservas indígenas e ambientais, além de a sua proximidade com a Venezuela.

Diferentemente do que ocorreu com os governos municipais, principalmente a prefeitura municipal de Boa Vista/RR, que muito colaboraram com as medidas de abrigo das pessoas em situação de rua, no início foi difícil a articulação com o governo do estado de Roraima, posto que reivindicava do governo federal que ao invés dos repasses de recursos para o MD o fizesse para o governo estadual. Aliás esse mesmo governo estadual era opositor do governo no município de Boa Vista/RR, o que dificultava uma articulação e um trabalho coordenado entre ambos e o governo federal.

Isso só veio a mudar após a intervenção federal no estado de Roraima, cujo governador eleito foi nomeado interventor federal, tendo militares como seus auxiliares durante e depois da intervenção federal inclusive o ex-Coordenador Operacional da FTLH. Desde então tem se buscado uma melhor articulação entre os órgãos federais, estaduais e municipais até pensando no futuro plano de reversão da Operação Acolhida.

A FTLH atua na Operação Acolhida de forma atemporal segundo o Manual de Operações Conjuntas do MD com adaptações para as peculiaridades da Operação Acolhida, tendo diversas células operacionais tais como logística, comando e controle, saúde, comunicação, inteligência, recursos humanos, interiorização entre outras. Para tanto, a sua Coordenação Operacional dispõe de Planos de Ação, de Reversão e de Contingência, conforme o cenário geopolítico da Venezuela.

O plano de ação consiste em medidas de ordenamento da fronteira (regularização migratória com CRNM e DPRNM e documental tais como CPF, CTPS e cartão SUS), de acolhimento (abrigo, alimentação e atenção à saúde) e de interiorização (realocação de venezuelanos para inclusão socioeconômica em outros estados brasileiros) segundo as diretrizes ministeriais do Comitê Federal de Assistência Emergencial em Brasília/DF, as

quais contam com a cooperação em Roraima de OG's de nível federal, estadual e municipais, de OIAH's, notadamente, organismos do sistema ONU, de ONG's, principalmente ligadas à Igreja, e entidades privadas tais como companhias aéreas, gráficas, maçonaria, rotary e empresários como é o exemplo do bilionário Carlos Wizard Martins entre outros.

Para tanto, foram institucionalizados e organizados por meio de termo de referência no campo tático-operacional de execução grupos e subgrupos de trabalho setoriais compostos por membros da sociedade civil, OG's e organismos do sistema ONU, cuja interlocução com a coordenação da FTLH se dá por intermédio de reuniões periódicas da Coordenação Interagencial.

Os principais órgãos do governo do estado envolvidos neste trabalho são a Secretaria de Estado da Saúde de Roraima [SESAU] e a Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima [SETRABES], enquanto entre os órgãos do governo municipal estão a Secretaria Municipal de Gestão Social [SEMGES] e a Secretaria Municipal da Saúde [SMSA] de Boa Vista/RR.

Nos trabalhos relacionados ao ordenamento da fronteira se sobressaem a PF e o EB, entre os OG's, e o ACNUR e a OIM, entre os organismos do sistema ONU.

No caso do abrigamento se destacam o EB, entre os OG's, o ACNUR e a OIM, entre os organismos do sistema ONU, e a AVSI e a Fraternidade Internacional, entre as ONG's como OSCIP.

Quanto à interiorização, a qual é considerada um gargalo na Operação Acolhida que precisa ser enfrentado diante do risco de aumento de pessoas em situação de rua e consequentemente do crescimento do descontentamento da sociedade local de Roraima com o fenômeno migratório, há o predomínio do EB, entre os OG's, do ACNUR e a OIM, entre os organismos do sistema ONU, e da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, mais conhecidos como Mórmons.

Portanto, na Operação Acolhida enquanto se verifica o protagonismo da Casa Civil da Presidência da República (coordenação política) e do Ministério da Defesa (coordenação operacional) no Comitê Federal de Assistência Emergencial em Brasília/DF, no estado de Roraima se nota o predomínio da coordenação logística-humanitária do EB, do ACNUR e da OIM no tocante ao apoio humanitário.

As agências governamentais federais, estaduais e municipais atuam de forma setorial nos limites de suas competências legais e os demais atores na Operação Acolhida vão se agrupando em torno de espaços ainda vazios ou reforçando de maneira complementar aqueles já existentes.

Os recursos aportados em Roraima são feitos por intermédio do governo federal para a FTLH do MD, de acordo de cooperação entre MCid e o ACNUR e de outros repasses aos OG's estaduais e municipais. Há ainda aporte estrangeiro principalmente dos Estados Unidos e de países da União Europeia em favor dos organismos internacionais do sistema ONU e de ONG's como por exemplo a Agência ADRA que recebe financiamento do governo dos Estados Unidos.

Para os OG's federais a prestação de contas dos recursos aplicados nas medidas da Operação Acolhida observa a legislação pertinente e os mecanismos de controle próprios de cada ator com base nas suas responsabilidades. São feitas auditorias e os dados sobre recursos e contratos estão disponíveis no portal da transparência.

Diante disso as entidades da sociedade civil de Roraima se organizam para formulação de projetos e iniciativas locais como parceiros implementadores por meio das plataformas de capacitação e de financiamento desses organismos internacionais do sistema ONU e dessas ONG's estrangeiras.

O plano de reversão da FTLH consiste em medidas de transição gradual e responsável da resposta dada pelo governo federal para os órgãos do governo de Roraima, o que é pensado paralelamente à reorganização administrativa e fiscal do estado de Roraima acordada com o governo federal. Entre as medidas já em andamento está a terceirização de serviços hoje prestados ao EB principalmente nos abrigos da Operação Acolhida, cujos contratos e recursos a eles pertinentes poderão futuramente transferidos para o governo do estado de Roraima.

Com o plano de reversão caberá ao governo do estado de Roraima com o apoio dos Ministérios do governo federal e dos organismos internacionais do sistema ONU se articular com os governos municipais para prestar assistência aos migrantes da Operação Acolhida. O EB continuaria com a Operação Controle.

Ainda persiste muito ceticismo sobre a capacidade do governo do estado de Roraima em suceder a federalização feita por meio da Operação Acolhida, principalmente, na área mais crítica que é a saúde, o que tende a ser a mais demorada em se concretizar. A entrevista (D57-E16) mostra que o governo do estado não vai ter condições, há o fantasma da corrupção. Se a retirada do EB não for bem-feita e pouco a pouco, se não continuar a ajuda internacional, pode se gerar a volta de ânimos xenofóbicos.

O plano de contingência da FTLH será acionado para o cenário de ingresso massivo de pessoas em situação de vulnerabilidade oriundos da Venezuela decorrente do agravamento da crise humanitária naquele país, o que implicará no fortalecimento da

federalização na resposta ao fenômeno migratório em questão.

Ademais, a resposta dada pela Operação Acolhida apresenta uma tendência de estabilidade e de normalidade com um alinhamento consensual entre os atores envolvidos, o que se pode comprovar pela sua manutenção mesmo após os incidentes violentos entre brasileiros e venezuelanos, entre os próprios venezuelanos, com o fechamento e a reabertura da fronteira terrestre entre os municípios de Pacaraima, estado de Roraima, e Santa Elena de Uairén, estado de Bolívar, depois das tentativas de mudança de regime na Venezuela e a eleição de um novo Presidente da República no Brasil e de um novo Governador para Roraima.

Como legado da Operação Acolhida já é possível verificar essa normalidade dada pela resposta do governo federal à questão de assistência emergencial de pessoas migrantes da crise humanitária da Venezuela em situação de rua em Roraima. Em termos econômicos, o crescimento do PIB de Roraima com o incremento do comércio pelo maior consumo de mercadorias e do setor de serviços com o aumento de contratações e do fluxo de pessoas que vieram se agregar aos esforços da Operação Acolhida ou pesquisar o fenômeno migratório venezuelano. Na infraestrutura ganhos com fibra ótica e os encaminhamentos para a concretização do linhão ligando Roraima ao Sistema Interligado Nacional [SIN], reduzindo assim a dependência do estado com usinas termelétricas e com o fornecimento da Venezuela. Culturalmente, desenvolve-se uma cultura bilíngue no estado de Roraima por meio de casamentos, uniões e nascimentos entre brasileiros e venezuelanos. Quanto à governança fica o reconhecimento internacional ao modelo adotado na Operação Acolhida tanto no que diz respeito ao trabalho interagencial de cooperação civil-militar de logística humanitária, quanto ao ordenamento de fronteira com corredores para acolhimento ou interiorização, diferentemente dos corredores de passagem para o exterior adotados por outros países e, principalmente, o diferencial de abrigos com livre circulação dentro de centros urbanos como Boa Vista/RR e Manaus/AM em comparação com a prática do isolamento em campos de refugiados e imigrantes pelo mundo.

No dia 24/05/2019, em Boa Vista/RR, foi entrevistado representante de órgão municipal (D51-E13) e no dia 26/05/2019, em Pacaraima/RR, outro representante de órgão municipal (D59-E18) que expuseram a visão dos municípios quanto à Operação Acolhida.

Os municípios e o estado de Roraima nunca antes tinham lidados com um fenômeno migratório dessa dimensão. Desde 2016 autoridades públicas municipais, organismos internacionais do sistema ONU e organizações da sociedade civil que já

atuavam em Roraima vinham alertando o governo federal para a necessidade de sua atuação diante da gravidade da situação humanitária. O entendimento desde o início era de que se tratava de uma responsabilidade constitucional do governo federal, o que veio ocorrer com a resposta representada pela Operação Acolhida somente em 2018, depois que a situação ganhou repercussão na mídia internacional. Conforme a entrevista (D51-E13) o problema em si da Venezuela chamou a atenção da imprensa mundial, a resposta do governo federal em 2018 foi lenta e provocada por todos os atores que desde 2016 e 2017 já trabalhavam cada um fazendo um pouco, mas ninguém com condições de assumir uma operação como essa, cuja responsabilidade na Constituição Federal é muito clara de que é do governo federal.

Com a Operação Acolhida os governos municipais passaram a ter uma parceria com o governo federal que ainda não se concretizou numa solução, mas foi importante para distensionar o descontentamento gerado pelo grande número de pessoas desassistidas em situação de rua em Boa Vista/RR e em Pacaraima/RR. Trata-se de uma forte relação de confiança na qual os municípios dentro de suas limitações e dificuldades buscam atender igualmente ao cidadão brasileiro e ao cidadão venezuelano já com a sua regularização migratória (CRNM ou DPRNM) e documental (CPF e cartão do SUS) feita pela Operação Acolhida.

A relação entre os municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR e deste com o governo do estado são boas e suas redes de assistência social e de saúde se complementam. Após a mudança no governo do estado de Roraima a relação com a Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR também melhorou, deixando no passado as divergências de posições político-administrativas para um processo gradual de alinhamento articulado de ações entre os dois níveis. Segundo a entrevista (D51-E13) a relação era bastante difícil com o governo passado, bastante conflitante porque tinham posições e ações diferentes e em sentido contrário. Agora com o novo governo estadual tem se construído uma relação de alinhar ações e ajudar na solução de uma série de problemas gravíssimos herdados.

Todavia, o estado de Roraima está ainda envolvido com o início de sua reorganização administrativa para reunir condições de melhorar a qualidade de suas ações em áreas críticas como saúde, educação e segurança pública.

Em que pese o município de Boa Vista/RR possua o menor orçamento entre as capitais brasileiras e reúna 70% da população do estado de Roraima tem conseguido administrar suas responsabilidades dentro de sua capacidade orçamentária. Todavia, a sua rede formada pelo Hospital da Criança e 34 Unidades Básicas de Saúde [UBS] está sob

risco de estrangulamento e colapso. Ademais, a classificação de Boa Vista/RR dentro do Programa Mais Médicos do governo federal é inadequada e ignora totalmente a realidade trazida pelo fluxo migratório de pessoas vindas da Venezuela para Roraima. As políticas públicas brasileiras, em geral, precisam enxergar a realidade dos municípios com suas dinâmicas.

Os municípios estão prestando os serviços públicos de sua responsabilidade exclusivamente com a utilização de seus próprios recursos. Os organismos internacionais do sistema ONU e as ONG's com financiamento estrangeiro são parceiros em ações complementares da rede municipal de serviços públicos sem o recebimento de aporte financeiro por parte dos municípios.

Enquanto o município de Pacaraima/RR se ressentido do não recebimento de recursos de financiamento estrangeiro e questiona o repasse de recursos federais para tais organismos internacionais ao invés do município de Pacaraima/RR, o governo de Boa Vista/RR entende ser acertada a forma utilizada pela Operação Acolhida diante da burocracia brasileira com a transferência de recursos e a realização de licitação para contratações, ou seja, o que importa são os recursos chegarem rapidamente para mitigar a situação dos desassistidos, não importando se isso será feito pelos municípios, pela Operação Acolhida, por organismos internacionais ou por ONG's. O que porém os municípios necessitam são respostas adequadas por parte dos órgãos do governo federal dentro das políticas públicas já existentes que contemplem a rede local de serviços públicos, principalmente nas áreas de assistência social, saúde e educação, levando em consideração o aumento das demandas e a realidade de cada município. A resposta pelo governo federal a essas demandas dos municípios é demorada e quando se concretizam tardiamente já se mostram defasadas diante do número crescente de migrantes. Nos termos da entrevista (D51-E13) se verifica como exemplo de estrangulamento da rede local o Programa Mais Médicos que em Boa Vista/RR é classificado como número 3, totalmente inadequado, pois não receberia mais nenhum médico, mesmo diante de uma crise com mais de 50 mil pessoas dentro do município. Se o Ministério da Saúde não enviar os médicos solicitados haverá uma crise pior ainda.

O município de Pacaraima/RR se ressentido principalmente do apoio insuficiente do governo federal à rede municipal de assistência social formada pelo Centro de Referência de Assistência Social [CRAS], Centro de Referência Especializado de Assistência Social [CREAS], Centro de Atenção Psicossocial [CAPS] e pelo Núcleo de Apoio a Saúde da Família [NASF], bem como ao programa de Agentes Comunitários de Saúde [ACS] para atendimento ao grande número de migrantes em situação de rua,

inclusive, crianças e adolescentes desacompanhadas, o que tem gerado o risco de colapso da rede municipal de serviços públicos e uma sensação de aumento da violência e da criminalidade com o descontentamento da sociedade local. A entrevista (D59-E18) revela por conta da situação econômica na Venezuela a circulação na fronteira de muitas adolescentes grávidas, crianças de 11 a 13 anos acompanhadas de homens de 40 a 50 anos, adolescentes com 14 e 15 anos com filhos de colo já casadas no papel.

Embora os municípios reconheçam o sucesso da Operação Acolhida é notada novamente o aumento de pessoas desassistidas em situação de rua tanto em Pacaraima/RR quanto em Boa Vista/RR, isso decorre da incapacidade socioeconômica de Roraima em absorver essas pessoas na sua sociedade local, logo políticas estruturantes precisam ser feitas com elevado aporte de recursos para financiamento do desenvolvimento produtivo de Roraima, sem prejuízo da continuidade das ações complementares de interiorização da Operação Acolhida e de retorno voluntário por parte do governo venezuelano. Sem uma solução pelo governo federal para questões como energia e concentração das terras pela União em assentamentos rurais, reservas indígenas e ambientais não serão atraídos investimentos produtivos para Roraima.

Em Pacaraima/RR pessoas em situação de rua tem aumentado muito em razão do modelo da Operação Acolhida considerar o município como corredor de passagem em direção à Boa Vista/RR, ou seja, ressalvado o caso do abrigo para a população indígenas (Abrigo Janoikoida administrado pela Fraternidade Internacional), não há abrigos para os não-indígenas se trata apenas de um espaço temporário para pernoite.

Há entre os municípios uma preocupação com o fim da federalização representada pela Operação Acolhida. Por entender que o tratamento do fenômeno migratório é uma responsabilidade constitucional do governo federal. Os municípios não aceitam a transferência dessa responsabilidade por parte do governo federal, pois isso está além da capacidade de resposta dos mesmos. Conforme entrevista (D59-E18), há histórico de muitas viagens e pedidos, o prefeito pedindo socorro e ajuda aos governos federal e estadual, a rede local por não haver recebido repasses, estava entrando em colapso e foi declarada calamidade pública porque a procura pelos serviços é muito grande.

Para os municípios não é correta a afirmação de que predomina a xenofobia entre a sociedade local, existem situações pontuais de xenofobia, em geral prevalece o senso de ajuda humanitária, esses municípios tendem para uma cultura bilíngue por meio de casamentos, uniões e nascimentos entre brasileiros e venezuelanos, todavia é preciso assegurar o ordenamento urbano sem pessoas desassistidas em situação de rua, sem o colapso das condições de educação, de saúde e de segurança pública nos municípios, caso

contrário isso sim poderia desencadear um processo de xenofobia entre os brasileiros de Roraima. Segundo entrevista (D59-E18) a intenção é acolher da melhor maneira, tentar ajudar, pois hoje é o venezuelano, mas pode ser o Brasil. Antes como era muito barato, Pacaraima procurava os serviços de Santa Elena. Hoje é muito justo Pacaraima dar suporte à Santa Elena. A Venezuela já foi uma mãe para Pacaraima.

Para os municípios não é correta a afirmação de que trabalham de forma insular e isolados das entidades da sociedade civil, o que pode haver são divergências de ponto de vista sobre o tratamento que deve ser dado ao fenômeno migratório. Os municípios e, em especial, Boa Vista/RR tem como política central o ordenamento urbano e a proteção à primeira infância, logo não é concebível para a Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR a permanência de pessoas em situação de rua, principalmente, quando se trata de crianças desassistidas. A ideia central da política de ordenamento urbano é a inserção do migrante à cultura local sobre o uso de ruas e praças, solo urbano, quanto à vigilância sanitária e à limpeza urbana, a respeito do trabalho infantil. Não é a política urbana que deve se adaptar ao migrante, mas o inverso por meio de um processo de sensibilização e educação do migrante. Nisso reside uma franca divergência entre municípios e entidades da sociedade civil que atuam na proteção de direitos dos migrantes. Se na entrevista (D51-E13) há trecho que diz como em Barcelona, eles usam o slogan você é muito bem-vindo desde que você migrante respeite a cultura da cidade, como a cidade funciona. Por outro lado, há outro na entrevista (D48-E10), quando começou o primeiro ciclo das indígenas warao com suas crianças nos sinais de trânsito para pedir, o que incomodou bastante a cidade, um grupo buscava simplesmente varrer dos sinais de trânsito, pois as praças são mais importantes do que as pessoas, enquanto outros grupos tentavam entender o que estava acontecendo.

Para a Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR a política de ordenamento urbano e proteção à infância se aplica aos brasileiro e aos migrantes, aos indígenas e aos não-indígenas, da mesma forma que trata os yanomami de Roraima quando se deslocam para a capital o fazem com waraos oriundos da Venezuela.

Os técnicos dos municípios estão nos GT's setoriais e prestam serviços públicos de saúde tais como vacinação e consultas nas Unidades Básicas de Saúde [UBS] em articulação com as entidades que administram os abrigos da Operação Acolhida. Em Boa Vista/RR já são 11 mil famílias venezuelanas no Cadastro Único Municipal e 3.500 bolsas famílias por meio dos Centros de Referência de Assistência Social [CRAS].

Nas reuniões dos GT's, da Coordenação Interagencial e com a Coordenação Operacional da FTLH os municípios não percebem imposição do governo federal, mas

sim muita de discussão, a busca de consenso e a decisão pela maioria dos atores envolvidos na Operação Acolhida. Conforme revelado na entrevista (D51-E13) se discute tudo, sempre vai se fazer o que a maioria entender melhor, as pessoas contribuem para que o que se está fazendo fique no município.

Para os municípios não é possível ficar como legado da Operação Acolhida uma política de abrigamento contínuo, posto que isso não é uma solução. Os abrigos são importantes para se ter menos pessoas em situação de rua, porém os municípios não podem se tornarem cidades abrigos. Isso é mencionado na entrevista (D51-E13) é preferível um abrigo hoje do que pessoas nas ruas, agora isso não resolve o problema nem delas nem da cidade. Abrigo nunca será a solução.

Segundo os municípios a Operação Acolhida é hoje uma necessidade para Roraima que deve permanecer enquanto não vier uma solução definitiva para o fenômeno migratório, ou seja, enquanto isso não ocorrer com políticas estruturantes do desenvolvimento produtivo de Roraima, deve se continuar com o ordenamento da fronteira por meio de vacinação obrigatória e de corredores de interiorização para que não aumente o fluxo de pessoas sem integração socioeconômica nas cidades de Roraima e o número de abrigos em Pacaraima/RR e em Boa Vista/RR. O fim da Operação Acolhida sem uma solução definitiva seria o colapso e o caos para os municípios de Roraima.

Em Pacaraima/RR, no dia 25/05/2019 (D56-E15) e no dia 26/05/2019 (D58-E17 e D57-E16) foram entrevistados outros representantes de órgãos federais e da sociedade civil na Operação Acolhida.

A maioria das políticas públicas de assistência social no Brasil foram concebidas para o atendimento de municípios a partir de 20 mil habitantes, e Pacaraima/RR oficialmente não se enquadraria nesta situação, é ignorada a nova realidade transfronteiriça do município. Com relação ao município de Boa Vista/RR, as medidas de assistência social foram formuladas a partir de iniciativa do MCid em parceria com o ACNUR, os quais já atuavam juntos em Manaus/AM com o governo municipal na assistência de venezuelanos não-indígenas (*criollos*) e indígenas waraos, os quais estabeleceram uma rota pendular para comercialização de seus produtos artesanais desde Boa Vista/RR, passando por Manaus/RR e por Santarém/PA, seguindo os rios amazônicos, até chegarem em capitais do nordeste brasileiro como Fortaleza/CE.

Desde 2017 o município de Manaus já havia reconhecido por meio do Decreto n. 3.819 (2017) a situação de emergência social humanitária e iniciado o plano de ação intersetorial para atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade provenientes da Venezuela e desde 2018 o estado do Amazonas por meio do Decreto n. 39.317 (2018) já

havia instituído o plano estadual de políticas públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas do Amazonas.

Em setembro de 2017, foi realizado seminário em Boa Vista/RR onde foi mostrada a experiência do plano de atendimento do município de Manaus/AM pela equipe técnica da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência e Direitos Humanos [SEMMASDH], o qual serviu de suporte para as medidas de assistência emergencial da Operação Acolhida em Roraima. A Prefeitura Municipal de Manaus/AM muito antes do governo federal já havia decretado situação de emergência social para pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório desordenado por crise humanitária na Venezuela. Embora a resposta dada pelo município de Manaus/AM tenha sido mais rápida do que aquela do governo federal e dos governos de Roraima e de Boa Vista/RR, apenas em 2019, Manaus/AM é integrada oficialmente à Operação Acolhida dentro do processo de incremento da interiorização.

A área para assuntos de migração do MCid criou um núcleo de assistência social no âmbito da Operação Acolhida para atuação no Posto de Triagem [P Trig.] em Pacaraima/RR. No início foi difícil a relação entre os OG's federais em termos de assistência e os organismos internacionais do sistema ONU até que os mesmos entendessem o seu papel de apoio às agências do governo brasileiro e não o inverso. Embora isso fosse claro para a cúpula desses organismos internacionais, não era assim para os seus agentes de ponta que atuavam no Posto de Triagem [P Trig.] em Pacaraima/RR, os quais queriam fiscalizar o trabalho e interferir nas ações dos órgãos do governo brasileiro. Hoje os limites institucionais entre governo brasileiro e os organismos internacionais do sistema ONU estão melhor definidos. Segundo a entrevista (D56-E15) foi preciso vir uma pessoa de Genebra para explicar o papel de apoio dos organismos internacionais em relação ao governo brasileiro na Operação Acolhida. Não podendo interferir na ação de assistência realizadas pelos agentes públicos.

Em termos de interiorização, as entidades da sociedade civil marcadamente ligadas à Igreja em outros estados brasileiros são os atores que mais recebem venezuelanos muito mais do que os governos estaduais e municipais, os quais ainda apresentam resistência quanto a isso por preconceitos geográficos e de origem, cuja sensibilização para sua superação precisa ser trabalhada pelo governo federal.

A Operação Acolhida não tem como avançar e superar as dificuldades no processo de interiorização sem o apoio da sociedade civil organizada mediante cooperação técnica dessas entidades via governos municipais com o MCid, conforme a sua expertise reconhecida nos canais estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social.

O MCid também fez no âmbito da Operação Acolhida acordos de cooperação técnica para gestão de abrigos com o ACNUR e para interiorização com o ACNUR e com OIM, os quais participam com o seu pessoal contratado. Essa opção na Operação Acolhida foi feita pelo governo federal para vencer a burocracia de contratações da legislação brasileira e diante da experiência negativa com acordos de cooperação técnica feitos diretamente com entidades da sociedade civil locais, sem estrutura e organização, durante o fluxo muito menor da migração haitiana para o Brasil no qual os resultados entregues foram insatisfatórios.

Na Operação Acolhida também se destaca o UNFPA que desenvolve projetos de assistência no Brasil com financiamento do governo espanhol como forma de mitigar o êxodo venezuelano para aquele país europeu.

No início foi difícil a articulação entre os governos federal, estadual e municipal. Governo do estado de Roraima era oposição ao governo federal e aos governos dos municípios de Pacaraima/RR e de Boa Vista/RR, enquanto esse último possuía um diálogo melhor com o governo federal. Com a mudança no governo do estado de Roraima começa os diálogos em busca por alinhamento entre os governos em todos os seus níveis.

Além do diálogo os governos federal, estadual e municipais precisam avançar no fortalecimento de suas capacidades técnicas em lidar com assistência social em assuntos de migração. São pouquíssimos os profissionais capacitados nessa área no Brasil. Os poucos que existem estão em Manaus/AM, São Paulo e Rio de Janeiro/RJ. Isso se repete em outras áreas tais como saúde, educação e segurança pública, ou seja, os governos e os profissionais dessas áreas não discutem sobre tais políticas públicas para o migrante, logo não é possível se falar em capacidade técnica sem discussão sobre o assunto. A entrevista (D56-E15) aborda que as próprias categorias profissionais da assistência social não discutem migração, havendo apenas um autor que trabalha com o tema, não se ver seminários da área de saúde, de educação e de segurança pública discutindo fluxo migratório. Parece ser algo distante da realidade brasileira. Hoje a questão da migração no Brasil ainda se limita aos profissionais do campo das relações internacionais e da geografia.

O governo da Venezuela adotou como postura de assistência consular no Brasil por atender às demandas de seus cidadãos com autorização de residência no país, negar os pleitos daqueles com solicitação de refúgio e promover o retorno voluntário dos interessados em regresso.

No Posto de Triagem [P Trig.] em Pacaraima/RR se percebe uma clareza de alinhamento entre os órgãos federais, os quais atuam dentro dos limites de suas

competências definidas. Isso, porém não ocorre com os organismos do sistema ONU. Entre essas agências ora mais ora menos velado se nota uma disputa pelo atendimento ao migrante venezuelano na Operação Acolhida. Em Boa Vista/RR, porém é menos perceptível tal competição.

Os agentes de ponta dos organismos do sistema ONU que atuam no Posto de Triagem [P Trig.] em Pacaraima/RR embora reconheçam a necessidade imposta pela realidade da Operação Acolhida ainda possuem resistência quanto à presença de órgãos públicos militares e policiais em ações de ajuda humanitária, por entenderem que EB, PF e FNSP sendo FFAA não deveriam se envolver na assistência humanitária aos imigrantes venezuelanos.

De fato, os imigrantes venezuelanos no Posto de Triagem [P Trig.] em Pacaraima/RR chegam com medo e apreensivos com o aparato militar e policial da Operação Acolhida, posto que eles trazem consigo a percepção negativa dessas forças congêneres em seu país de origem. Tal percepção, porém vai se desfazendo ao longo do processo de atendimento da Operação Acolhida, passando a ter confiança nas forças militares e policiais ao ponto de imaginar que todos os servidores federais ou são policiais federais ou são militares.

Algo semelhante entre os venezuelanos também ocorre com os organismos do sistema ONU, ou seja, a confiança é conquistada ao longo do atendimento feito pela Operação Acolhida. A desconfiança inicial decorre de uma sensação de omissão quanto a atuação dessas mesmas organizações perante o regime venezuelano, a crise e o sofrimento no seu território de origem.

Ao atravessarem a fronteira os venezuelanos trazem para o Brasil as suas compreensões e concepções de Estado como organizado na Venezuela, ou seja, um Estado nacional centralizador, truculento e provedor das necessidades de bem-estar da população que colapsou, gerando uma crise humanitária. Bem por isso, é comum no início do processo de acolhimento no Brasil que cobranças e críticas quanto ao tratamento a eles dispensado por autoridades e órgãos governamentais, à assistência social recebida e ao reconhecimento de seus supostos direitos tenham como referência o modelo vivenciado na Venezuela. Demanda tempo até a compreensão entre os mesmos sobre a maneira como o Estado brasileiro se organiza, principalmente, a distinção acerca de quem é servidor civil, militar ou policial, e de como se processa o acesso aos seus direitos nos níveis federal, estadual e municipal.

Uma crítica aos atores dos organismos do sistema ONU por parte dos atores de órgãos governamentais, notadamente, em Pacaraima/RR, durante os primeiros passos do

processo de acolhimento, está na postura de ajuda humanitária internacional focada muito na orientação sobre os direitos dos migrantes, todavia a pouca preocupação em esclarecer as condicionantes e os deveres associados a esses direitos.

Em Pacaraima/RR, não existe uma sociedade civil organizada no município, o que se pode verificar são apenas ações pontuais e solitárias de assistência social por parte de religiosos como o pároco católico Jesus de Bobadilla via centro pastoral do migrante e centro de atendimento infantil apoiados pelo IMDH e pela Cáritas, além do pastor da igreja batista Gedeão Vasconcelos, da Associação Missionária Evangélica [AME] e da maestrina adventista Miriam Blos com o coral Canarinhos da Amazônia, cujo apoio dos fiéis locais é reduzidíssimo, posto que não têm empatia à imigração venezuelana no município. Há menos empatia ainda em relação aos imigrantes venezuelanos não-indígenas (*criollos*), pois são a maioria das pessoas em situação de rua em Pacaraima/RR.

Os brasileiros que lucram com o consumo decorrente da migração são os mesmos que se recusam a ajudar os imigrantes. Há um sentimento de “seletividade” por parte da população de Pacaraima/RR no sentido de que a imigração só é interessante enquanto render algo positivo para a economia local. Foi assim com o fechamento da fronteira, quando percebido os prejuízos para economia local, apenas os imigrantes venezuelanos que não se sustentam, que não consomem ou produzem, são considerados indesejados. Para as pessoas em situação de vulnerabilidade é prestada uma espécie de “solidariedade de exploração” para que possam permanecer no território nacional.

Apesar do violento episódio entre brasileiros e venezuelanos ocorrido em agosto de 2018 ainda não se pode afirmar que exista o predomínio da xenofobia, mas uma profunda falta de empatia com o fluxo migratório venezuelano. Isso é algo comum entre as populações não-indígena e indígena em Pacaraima/RR, as quais temem os efeitos e as consequências para as suas comunidades desse fluxo migratório desordenado na fronteira. E acabam culpando os imigrantes venezuelanos vulneráveis pelos problemas locais que sempre existiram e nunca foram solucionados.

O município de Pacaraima/RR sofre com o insulamento em termos de ordenamento e de assistência em geral, a exceção das medidas de decorrentes da federalização representada principalmente pelo EB na Operação Acolhida, há dificuldades de diálogo para concretização de ações em favor de Pacaraima/RR entre os diversos atores governamentais e não-governamentais, inclusive, por parte das organizações da sociedade civil, ou seja, as ações ficam praticamente limitadas à capital Boa Vista/RR.

Entre os poucos atores da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos dos

migrantes em Pacaraima/RR é um grave erro tratar o município apenas como um corredor de passagem do fluxo, ignorando a migração pendular existente, e o foco dado quase que exclusivamente ao município de Boa Vista/RR.

O governo municipal reclama o aumento da disponibilização pelo governo federal de recursos por meio de sua reclassificação em termos de políticas públicas sobretudo na área de saúde, contudo não reúne condições técnicas para execução sequer daqueles que já dispõe. O HDOT e o Programa Mais Médicos não têm os meios necessários para atender o aumento da demanda no município. E as ações do governo federal na área de saúde em Pacaraima/RR praticamente se resumem ao controle sanitário por meio da vacinação dos imigrantes oriundos da Venezuela.

Em Pacaraima/RR a federalização é ainda maior do que em Boa Vista/RR, além das reuniões exclusivamente entre os atores governamentais federais que atuam no P. Trig. segundo as diretrizes verticalizadas por Brasília/DF, a respeito de outros ambientes decorrentes dos GT's e Subgrupos de Coordenação Interagencial de Boa Vista/RR em Pacaraima/RR, se destacam os núcleos compostos essencialmente pelos organismos do sistema ONU, a Defensoria Pública da União [DPU] e órgãos governamentais locais que se dedicam à discussão sobre os assuntos de educação e de proteção à população indígena transfronteiriça principalmente a etnia pemon/taurepang, cuja assistência pela Fundação Nacional do Índio [FUNAI] e pela Secretaria Especial de Saúde Indígena [SESAI] após uma resistência inicial foi resolvida por meio de intervenção da Casa Civil da Presidência da República.

Nas áreas de regularização migratória e de enfrentamento ao tráfico de pessoas, há um trabalho articulado entre o MCid, a DPU e a PF, em especial de crianças e adolescentes indocumentados, separados ou desacompanhados de pai e/ou de mãe, que teriam vindo antes para o Brasil e posteriormente buscam seus filhos na Venezuela para reunir novamente a família.

Esse trabalho remonta ao ano de 2018 com a missão Roraima e a missão Manaus/AM organizadas pelos GT's Migrações e Refúgio, Indígenas e Assistência e Proteção às Vítimas do Tráfico de Pessoas da DPU em parceria com a União Europeia, a Ação Global para prevenir e combater o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes [GLO.ACT] do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime [UNODC], ACNUR, OIM e UNICEF.

Dentro da estrutura da Operação Acolhida em Pacaraima/RR, o único ator do sistema de justiça que participa de forma permanente do processo de ordenamento do fluxo migratório é a DPU que realiza a triagem e o encaminhamento dos casos que são

de competência dos órgãos municipais de Pacaraima/RR, da justiça federal em Boa Vista/RR e da justiça estadual de Roraima, conforme a Resolução Conjunta n. 1 (2017) do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [CONANDA] com DPU, CONARE e CNIg.

O modelo da Operação Acolhida em Pacaraima/RR se limita ao ordenamento do corredor de passagem do fluxo migratório, não sendo sustentável a longo prazo em razão do volume de recursos necessários para sua manutenção pelo Estado brasileiro.

Atualmente, os esforços estão concentrados no “assistencialismo”, na tutela pelo Estado brasileiro, dando a assistência a essas pessoas em situação de vulnerabilidade, porém sem estimular o protagonismo, a capacidade produtiva e a saída com o fim da dependência das mesmas em relação à Operação Acolhida. Uma política de planejamento para a requalificação urbana dos abrigos existentes sequer foi pensada.

É preciso começar a pensar o ordenamento da fronteira por meio de políticas públicas articuladas via transversalidade estruturante, pois não será possível manter esse modelo de “assistencialismo” indefinidamente.

Em outras palavras enquanto a Operação Acolhida foi renovada por mais um ano, as necessidades sociais de brasileiros e de imigrantes estão crescendo e demandando mais e mais políticas públicas estruturantes, o que não está sendo considerado, pois tais políticas públicas estão estagnadas diante do cenário de contenção das contas públicas e a nova realidade pós fenômeno migratório para os municípios e o estado de Roraima, assim como para o Brasil é irreversível.

Assim como a DPU reconhece que esse processo de aprendizado institucional decorrente do trabalho interagencial sobre a temática da migração precisa ir além da regularização migratória no processo de ordenamento de fronteira em Pacaraima/RR e se difundir entre seus membros e unidades em todo país para, de forma complementar, garantir também os direitos dos migrantes e o acesso aos sistemas de saúde, assistência social e previdenciário no Brasil. Tal aprendizado é experimentado por todos os servidores de órgãos públicos federais recrutados em todo o território nacional para Operação Acolhida, os quais regressam para suas lotações com outra visão sobre migrações.

Por último, em Brasília/DF, no dia 27/06/2019 (D62-E19 e D63-E20) foram entrevistados autoridades públicas de órgãos federais responsáveis pela área migratória brasileira.

As primeiras informações sobre o fluxo migratório venezuelano em Roraima chegaram ao MJSP, ao DEMIG e ao CNIg por intermédio da PF que alegava dificuldades

de atendimento pela DPF/PAC/RR e pela SR/PF/RR diante da crescente demanda de controle e de regularização migratória naquele estado.

O aprendizado com a experiência do fluxo migratório haitiano também na região amazônica foi fundamental para a organização de uma resposta satisfatória pelo Estado brasileiro em relação aos fluxos migratórios inesperados. Antes da vigente lei de migração, o CNIg já havia estendido ao fenômeno dos venezuelanos o mesmo tratamento de acolhimento migratório dispensado ao fenômeno dos haitianos para o Brasil.

Foi estabelecida ainda uma operação permanente de recrutamento de policiais federais em todo território nacional para reforçar o atendimento em Roraima, mesmo assim restou demonstrada a necessidade de envolvimento de outros órgãos governamentais de todos os níveis federativos, organismos internacionais e entidades da sociedade civil, pois o Estado brasileiro sozinho, no tempo normal da burocracia e da política, não seria suficiente para responder as urgentes necessidades do fenômeno em comento.

Na falta de um órgão central especificamente destinado a lidar com esse tipo de situação emergencial, ou seja, essa necessidade de coordenação nacional implicou no envolvimento da Casa Civil da Presidência que assumiu a articulação política com o estado e os municípios de Roraima ao tempo em que dividiu as tarefas e as ações entre os órgãos federais para o ordenamento desse fluxo migratório na fronteira Brasil e Venezuela.

Se entre os órgãos federais o alinhamento foi rápido, houve dificuldades na relação com os governos do estado e dos municípios de Roraima. Tais entes federativos entendem que a responsabilidade constitucional para o assunto migração é do governo federal, inclusive, cabendo ressarcimento ao estado e aos municípios pelos gastos realizados com os imigrantes em Roraima. Conforme a entrevista (D62-E19) a atuação técnica dos órgãos federais estava nivelada por meio da ação da Casa Civil da Presidência da República, enquanto por questão política teve ruídos, estranhamento e resistência entre os entes federativos que negavam a transversalidade da questão migratória e que entendiam ser obrigação única e exclusivamente da União, devendo ressarcir qualquer esforço e energia empregado pelo estado ou município.

O governo federal, por outro lado, mesmo defendendo o entendimento de que a responsabilidade constitucional no caso em estudo é de todos os entes federativos, a fim de superar as polêmicas e as tensões políticas que a temática migratória provocava no âmbito local resolveu intervir por meio da federalização da resposta representada pela Operação Acolhida.

A população e a classe política de Roraima embora ciente de que o acolhimento de imigrantes decorrente da crise humanitária na Venezuela não era algo específico do Brasil, mas era um esforço internacional que ocorria em outros países transfronteiriços, aceitava a Operação Acolhida desde que fosse uma resposta federal que não impactasse nos orçamentos e nos serviços públicos estaduais e municipais. A entrevista (D51-E13) traz o que importa são as ações de assistência serem feitas, não importam o caminho, o governo federal tem a obrigação de ofertar condições para responder a essa excepcionalidade principalmente nas áreas de saúde e de educação.

Dessa forma, o governo federal ao invés de transferir recursos para os governos do estado e municipais em Roraima, os quais também apresentavam baixa capacidade técnica de execução dos recursos federais anteriormente repassados, optou por contribuir para o sistema ONU que, por sua vez, aportava recursos nos trabalhos de ajuda humanitária internacional de suas agências como ACNUR, OIM e UNFPA e estas nos seus parceiros implementadores da sociedade civil. Isso foi crucial para acelerar a resposta do Estado brasileiro às necessidades urgentes decorrentes do fluxo migratório desordenado da Venezuela para o Brasil em Roraima.

As entidades da sociedade civil e os organismos do sistema ONU também receberam financiamento estrangeiro para aplicação em projetos de recepção e acolhimento dos imigrantes venezuelanos no Brasil.

De maneira complementar, o governo federal para uma resposta rápida concentrou no MD os mais de trezentos milhões de reais disponibilizados para Operação Acolhida, cuja coordenação operacional e logística ficou sob a responsabilidade da FFAA, em especial, do EB em Roraima.

A escolha de militares para coordenação operacional de ajuda humanitária aos imigrantes venezuelanos causou estranhamento inicialmente até mesmo entre os próprios órgãos federais, porém isso restou superado não só por conta da capacidade logística das FFAA, mas também pela capacidade de articulação para o desenvolvimento de trabalho interagencial demonstrada positivamente principalmente pelo EB, além de sua expertise em missões humanitárias dentro e fora do Brasil. Segundo consta na entrevista (D45-E7) os militares possuem tradicionalmente muita legitimidade nas regiões de fronteira pelos serviços prestados as suas comunidades.

A estratégia era distribuir as responsabilidades e buscar o consenso por meio de discussões prévias, respeitando as competências dos atores envolvidos e colhendo as impressões de toda a rede de assistência emergencial federal, a qual foi sendo construída com base na aprendizagem adquirida e nas necessidades surgidas ao longo do tempo. Na

entrevista (D50-E12) há referência de que havia um conjunto grande de atores da sociedade civil agindo embrionariamente no provimento da resposta de assistência ao fluxo migratório venezuelano, os quais atuaram como elementos de informação sobre o fenômeno para os organismos internacionais e para o governo central resultando na estruturação da federalização da resposta.

A busca por municípios brasileiros com boas condições de empregabilidade requer uma ação articulada dos diversos atores governamentais e não-governamentais não só em Roraima, mas em todo o território nacional. Isso é também exemplificado na entrevista (D52-E14) em que a OIM via ONG's realizam a triagem e preparação dos beneficiários da interiorização, FFAA transporta e CNM seleciona os municípios de destino.

A interiorização tem enfrentado as dificuldades próprias do cenário de baixo crescimento econômico e de elevada taxa de desemprego do país. Ademais, tanto a captação quanto a qualificação profissional por meio do Sistema Nacional de Emprego [SINE] estão apartadas da realidade do mercado de trabalho, não atendendo as necessidades atuais dos empregadores brasileiros. E a revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil, assim como em boa parte do mundo, sofre resistências por segmentos interessados em manter reservas no mercado de trabalho.

Para tanto, o governo federal criou uma plataforma no MEC para padronizar o tempo e a análise dos processos de revalidação de diplomas estrangeiros e o ME está planejando a reforma do SINE para permitir uma maior participação de entidades privadas.

Outrossim, o governo federal tem buscado apresentar via CNIg a imigração como uma janela de oportunidades mesmo em momentos assim. São realizados seminários, encontros e campanhas de sensibilização neste sentido junto aos empregadores, principalmente por meio das Federações das Indústrias e do Comércio, e aos governos estaduais e municipais via CNM.

As ações são baseadas em estudos prévios com as séries históricas sobre a capacidade de absorção produtiva de mão-de-obra em determinada localidade do país, os quais pautaram a realização de tais sensibilizações sobretudo nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil.

Durante os eventos e as campanhas se busca desmistificar os receios dos empregadores sobre os riscos de contratação de mão-de-obra estrangeira, ou seja, transmitir confiança e segurança aos mesmos de que não existem custos extras quanto a isso, além de mostrar que a legislação trabalhista vigente já traz os mecanismos e as

figuras para contratação de mão-de-obra estrangeira, conforme cada situação migratória seja ela por prazo determinado ou indeterminado.

É preciso, porém, cautela com a narrativa nesse processo de sensibilização, a fim de evitar abordagens e interpretações equivocadas como a falsa impressão de que o Estado brasileiro estaria estimulando a contratação de venezuelanos em detrimento da mão-de-obra nacional e de outros imigrantes residentes no Brasil. O foco da sensibilização é exatamente o inverso, isto é, a não discriminação por nacionalidade ao se oportunizar vagas de trabalho. O empregador, portanto, deve contratar a pessoa que melhor atenda ao perfil da vaga disponibilizada e as suas necessidades de contratação.

Conforme estudos nacionais e internacionais, o Brasil está abaixo dos patamares mundiais sobre o emprego de mão-de-obra estrangeira para fins de revitalização do sistema produtivo do país, notadamente, em face do envelhecimento populacional.

A interiorização de imigrantes venezuelanos pela Operação Acolhida é uma maneira de mostrar aos empregadores a oportunidade de dispor de uma mão-de-obra produtiva com escolaridade acima da média de muitos países do continente, cuja faixa etária é composta por pessoas já formadas e prontas para o trabalho.

Bem por isso, o eixo interiorização requer reuniões antes, durante e após cada fase realizada, estimulando como fundamentais o diálogo e avaliação entre todos os atores envolvidos para melhoria do processo. Tal modelo se repete como boa prática nos demais eixos de ordenamento da fronteira e de acolhimento humanitário.

As FFAA por meio do EB atuam como provedores dos meios e das condições de trabalho de assistência emergencial federal, enquanto os demais órgãos federais, os organismos do sistema ONU e as entidades da sociedade civil segundo as suas expertises prestam os primeiros atendimentos, orientações e encaminhamentos aos imigrantes recém-chegados da Venezuela ao país.

Por tudo isso, o modelo adotado na Operação Acolhida vem sendo reconhecido internacionalmente como uma boa experiência de ajuda humanitária internacional. O mérito desse trabalho interagencial só foi possível por meio da convivência que construiu afinidades entre atores com organizações distintas e modos de agir diferentes, os quais relevaram aspectos secundários em favor do objetivo comum de prestar a assistência emergencial para pessoas em extrema situação de vulnerabilidade.

São exemplos desses esforços de superação, as entidades da sociedade civil ligadas às Igrejas ajudam sem impor aos imigrantes assistidos as suas crenças religiosas. Os organismos do sistema ONU ajudam a todos os imigrantes independentemente de sua situação migratória específica. O governo federal flexibilizou a legislação para

possibilitar o maior leque possível de opções de regularização documental e migratória, a fim de facilitar a assistência humanitária por meio da Operação Acolhida.

Na hipótese do cenário na Venezuela não se alterar, a tendência para médio e longo prazo é a Operação Acolhida passar por mudanças e adaptações no modelo adotado inicialmente. O MD defende o plano de reversão da FTLH que consiste em medidas de transição gradual e responsável da resposta federal para os órgãos estaduais e municipais em Roraima. Isso é mencionado na entrevista (D49-E11) quando exemplifica a terceirização dos serviços como controle de portaria e vigilância nos abrigos ora executados pelo EB na Operação Acolhida e a consequente transferência desses contratos e dos respectivos recursos da União para o governo de Roraima.

A propósito, seria positivo para fins de legado em Roraima, a mudança de postura política por parte dos governos do estado e dos municípios para concordar que políticas públicas migratórias são uma responsabilidade constitucional de todos os entes federativos. Em outras palavras, o governo federal prestando o auxílio técnico com transferência de recursos para as redes de serviços públicos do estado e dos municípios, a sociedade de Roraima seria beneficiada como soluções definitivas e permanentes mesmo após a Operação Acolhida.

A Operação Acolhida não visa uma assistência indefinidamente ao imigrante oriundo da Venezuela, trata-se de uma ajuda emergencial necessária nos primeiros contatos com o Estado brasileiro e à ambientação no território nacional. Depois, o imigrante venezuelano ou de qualquer outra nacionalidade no Brasil deve ser inserido como usuário dos mesmos serviços públicos prestados aos brasileiros.

4.3.4 Relatórios

Com a finalidade de verificar eventuais conflitos entre as estruturas subnacionais do federalismo brasileiro em razão do fenômeno migratório pesquisado e durante a Operação Acolhida em Roraima, foi feito o acompanhamento na Ação Cível Originária [ACO] n. 3121/RR/RR (2018) do junto ao STF, em que o governo de Roraima cobrava o fechamento temporário da fronteira do Brasil com a Venezuela até a interiorização dos imigrantes venezuelanos; além da solicitação de providências de diversos órgãos públicos federais quanto à vacinação e à segurança pública e ainda o ressarcimento pelas despesas realizadas com os serviços públicos de educação e saúde aos venezuelanos.

O ajuizamento da referida ação ocorreu no mês seguinte ao início da Operação Acolhida em Roraima, em abril de 2018, e revelava a dificuldade de articulação política

entre o governo federal e o governo do estado, que naquele momento essencialmente reclamava do modelo de resposta da federalização, segundo o governo do estado priorizava a alocação de recursos para o Ministério da Defesa em detrimento de repasses ao próprio estado de Roraima.

Foi apresentada proposta de acordo pelo estado de Roraima nos seguintes termos: 1) Compensação financeira para o Estado de Roraima no importe de R\$ 168.383.279,70 (cento e sessenta e oito milhões, trezentos e oitenta e três mil, duzentos e setenta e nove reais e setenta centavos), correspondente a 60% (sessenta por cento) do montante de R\$ 280.638.799,50 (duzentos e oitenta milhões, seiscentos e trinta e oito mil, setecentos e noventa e nove reais e cinquenta centavos), devendo tais valores serem repassados, em até 10 (dez) dias, contados da homologação do acordo, bem como que eventuais valores transferidos não venham a ser objeto de bloqueio judicial como, por exemplo, para pagamento de duodécimos; 2) A continuidade da redistribuição dos imigrantes para os outros Estados, bem como respectivos municípios, em maior número possível, até permanecer essa crise humanitária venezuelana; 3) Sejam repassados, mensalmente, doravante, ao Estado de Roraima, os valores efetivamente gastos com recursos próprios com os atendimentos médicos/hospitalares aos venezuelanos, a partir do mês subsequente à homologação do acordo, tendo como critério objetivo a quantidade de atendimento dos imigrantes/refugiados na rede pública estadual, do mês anterior, constante do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), à inteligência da norma prevista no § 1º do artigo 5º da Lei nº 13.684/2018; 4) A continuidade da "Operação Acolhida", com maior atenção, em curto prazo, ao problema da população de rua, inclusive mediante convênios com os órgãos de assistência social, bem como que o setor de triagem ao lado da Polícia Federal (abrigo RONDON 2) funcione como uma "segunda barreira sanitária" de natureza preventiva e de controle epidemiológico; 5) Possibilidade de a União, por meio de cooperação técnica, oferecer técnicos para treinamento e capacitação na elaboração e na execução de projetos e convênios, especialmente nas áreas de assistência social, saúde e segurança, para viabilizar maior acesso pelo Estado de Roraima aos recursos disponibilizados pela União, tendo em vista informações da existência de recursos para tais fins que acabam por não ser liberados pela ausência/deficiência de projetos e 6) Continuem as parcerias entre a União e as organizações da sociedade civil que já prestam serviços voluntários nos abrigos em Pacaraima e Boa Vista, em regime de mútua cooperação, com a finalidade de reduzir o sofrimento dos imigrantes/refugiados, na forma prevista no inciso 11 do § 3º do artigo 5º da Lei nº. 13.019/2014.

Após tentativas de conciliação promovidas no âmbito do STF, a União e a DPU manifestaram suas concordâncias parcialmente com a proposta do governo do estado de Roraima em relação aos itens 2 (interiorização), 4 (continuidade da “Operação Acolhida”), 5 (cooperação técnica com o Estado de Roraima) e 6 (continuidade de parcerias com organizações da sociedade civil).

Em novembro de 2019, o STF homologou o acordo quanto aos itens especificamente listados, resolvendo parcialmente o litígio, o qual teve prosseguimento quanto aos pedidos de compensação financeira formulados pelo estado de Roraima e rejeitados pela União.

O TCU, por sua vez, realizou em agosto de 2018 auditoria com o objetivo específico de fiscalizar a organização e o funcionamento das atividades de assistência emergencial, em função do fluxo migratório em Roraima, para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente da crise na Venezuela, e identificar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle.

O TCU aponta os seguintes riscos: 1) a regularização migratória de solicitantes de refúgio em razão de possível crescimento para além da capacidade de atendimento da PF e o não julgamento das solicitações pelo CONARE, o que obriga a renovação anual dos pedidos de refúgio impactando no atendimento da PF, além do que potencializa situações de exploração e informalidade no mercado de trabalho e a recepção de criminosos no Brasil; 2) a continuidade da Operação Acolhida, posto que se trata de operação temporária, mas por período indeterminado, não estando garantidos recursos para a sua execução enquanto persistir o fluxo de imigração proveniente da Venezuela, sobretudo, no caso do aumento desse fluxo para além da capacidade de atendimento; 3) a execução dos recursos financeiros se faz por descentralização orçamentária para mais de 31 Unidades Gestoras das FFAA espalhadas por todo o território nacional, o que dificulta o acompanhamento pela população e entidades da sociedade civil; 4) a interiorização, cuja publicidade e os critérios para seleção dos participantes desse processo podem frustrar expectativas e denúncias de favorecimento, além do que a ausência de um plano nacional e de normatização ensejam falta de coordenação e celeridade ao processo de interiorização provocando aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade em Roraima e afetando a sustentabilidade dos serviços locais e a própria Operação Acolhida; 5) a saúde pública sofre com a falta de planejamento coordenado, a ineficiência das ações de atendimento e a sobrecarga dos serviços de saúde em Roraima que não tem condições de aumentar seus investimentos no ritmo do crescimento da demanda, o que potencializa os riscos de alastramento de doenças para todo o Brasil,

impactando os índices de mortalidade e tempo de espera nos hospitais; 6) a educação pública peca pela falta de diagnóstico do impacto do fluxo migratório no médio e longo prazo que associado com falta de planejamento pode gerar desperdícios de recursos públicos com a construção de estrutura permanente para uma situação que pode ser temporária; o acesso dos imigrantes às escolas públicas e aos benefícios sociais como o bolsa família é prejudicado por exigências de critérios que não homogêneos e razoáveis com a situação de vulnerabilidade dos mesmos, o que se repete na falta de celeridade no processo de revalidação de diploma, impedindo a inserção socioeconômica no Brasil; 7) a assistência social também é prejudicada pela exigência de documentos e condições que não podem ser atendidas pelos imigrantes, ademais o aumento considerável das despesas na área como pessoas em situação de vulnerabilidade urgentes pode prejudicar o atendimento do restante da população de Roraima; 8) a segurança pública não está dimensionada para o aumento populacional em Roraima provocado pelo fluxo migratório nem o governo dispõe recursos para investimento na área, além do que o aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade possibilita o aliciamento das mesmas por facções criminosas, aumentando os índices de criminalidade; 9) o trabalho e a renda são prejudicados porque Roraima não possui potencial de absorção dessa mão de obra ociosa, a falta de inserção laboral afeta a sustentabilidade dos serviços públicos de assistência social, saúde e segurança pública e a própria Operação Acolhida, além de potencializar os riscos de situações análogas a de escravos; 10) a promoção dos direitos humanos não consegue proteger os interesses das crianças e dos adolescentes imigrantes nem dos índios da etnia warao, cujo baixo acesso aos serviços públicos de saúde e educação específicos da política indigenista são decorrentes da ausência de atuação da FUNAI; 11) o fluxo migratório tem o planejamento e a coordenação das ações prejudicadas pela falta de números confiáveis quanto aos órgãos dos estados e municípios, além do risco de distorção da realidade por meio da manipulação de informações por interesses políticos.

Em dezembro de 2018, por meio do Acórdão n. 2891 (2018) o TCU decidiu por encaminhar as principais áreas de risco e potenciais ações de controle identificadas na sua fiscalização para providências ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, ao governo do estado de Roraima e às prefeituras dos municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR.

A Câmara dos Deputados (2019) criou em março de 2019, portanto após um ano da Operação Acolhida, a Comissão Externa destinada a tratar da crise na Venezuela, em especial na fronteira com o Brasil, atendendo ao requerimento da bancada parlamentar de Roraima que alegou a existência de cenário de absoluta falta de qualidade de vida e de

escassez de recursos a que a população roraimense está submetida em razão da crise venezuelana, logo sendo necessário obter informações para subsidiar as ações do governo federal, além de resguardar o lado brasileiro da fronteira.

Depois da realização de reuniões de trabalho, de visitas *in loco* e de audiências públicas, além de variados pedidos de informações às autoridades públicas federais, estaduais e municipais a referida Comissão Parlamentar aprovou em julho de 2019 relatório preliminar com as seguintes considerações e recomendações aos órgãos do governo federal, do estado de Roraima e dos municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR: 1) na área da saúde: o acentuado aumento populacional decorrente da imigração acarretou aumento (desproporcionalmente elevado, por se tratar de população em situação socioeconômica muito desfavorável) na demanda dos serviços de saúde municipais e estaduais. Grande parte desses imigrantes permanece em Roraima, aumentando a sobrecarga dos sistemas de saúde municipais e estadual. Como não há, no ofício enviado pelo Ministério da Saúde, nenhuma menção à nova alocação de recursos, é grande a possibilidade de que haja colapso na atenção à saúde. A avaliação da situação de saúde no Estado é dificultada, também, pela inconsistência que se pode detectar nos dados disponíveis. Cremos ser possível e necessário melhorar a comunicação entre os entes federativos; 2) na área da segurança pública: observa-se um aumento significativo dos casos de furto, roubo e lesão corporal, praticados por venezuelanos no Estado de Roraima, tendo o número de homicídios permanecido relativamente estável no período. Em face desses fatos, considera-se necessária a continuidade e o aprofundamento das atividades de cooperação entre os órgãos federais e estaduais, na área da segurança pública. Nesse ponto, vale destacar o alerta de Secretaria de Segurança Pública de Roraima [SESP] para o estreitamento dos laços entre os criminosos nacionais e venezuelanos, o que pode favorecer o crime organizado transnacional, em particular o tráfico de armas e de drogas. Assim, sugere-se aos órgãos encarregados pela execução das penas, que tracem estratégias voltadas a inviabilizar o contato dos presos venezuelanos com detentos brasileiros que tenham ligações com facções criminosas; 3) na área da educação: embora se reconheçam os esforços do Governo Federal, que vem efetuando transferências automáticas de recursos, no marco do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de ampliar a oferta de vagas nas escolas de Roraima, tendo em conta o déficit apontado, o aumento significativo de matrículas de venezuelanos, sobretudo nas escolas de educação básica e, ainda, considerando que o custo por aluno, em Roraima, supera a média nacional, é oportuno e conveniente que poder público federal estude mecanismos para majorar o subsídio financeiro destinado ao

Estado, além das transferências já estatuídas. De acordo com as informações prestadas pelo Prefeito de Pacaraima, o número de alunos de origem venezuelana matriculados nas escolas municipais vem aumentando nos últimos anos. Nota-se, portanto, que a quantidade de venezuelanos em salas de aula do Município aumentou não apenas nominalmente, mas proporcionalmente, em relação ao número de brasileiros, que não apresentou grande variação no período de 2016 a 2019. Em face do exposto, em caráter emergencial, sugere-se ao Ministério da Educação que envie esforços no sentido de assinar termo de compromisso com o Município de Pacaraima, nos moldes dos instrumentos firmados com o Município de Boa Vista.

4.4 Análise dos resultados

Com base nos textos dos documentos coletados e das anotações feitas nas observações de campo, além do teor das entrevistas realizadas, foi desenvolvida indexação associada a uma auto codificação manual com uso do software Atlas.ti para análise qualitativa de dados textuais e áudios, reduzindo assim os dados necessários para verificação da consistência dos códigos com os objetivos da presente pesquisa.

Dessa forma, foram criados 95 códigos que foram reunidos em 11 grupos de códigos tais como 1) Assistência emergencial; 2) Coordenação interagências; 3) Entidades da sociedade civil; 4) Governança; 5) Instituições acadêmicas; 6) Organismos internacionais; 7) Órgãos federais; 8) Órgãos estaduais; 9) Órgãos municipais; 10). Política migratória e 11) Tendências.

Por outro lado, os textos de documentos coletados, as anotações feitas nas observações de campo e os áudios das entrevistas realizadas foram reunidos em 10 grupos de documentos tais como 1) Entrevista de organismos internacionais; 2) Entrevista de órgãos estaduais e municipais; 3) Entrevista de órgãos federais; 4) Entrevista de acadêmicos; 5) Entrevista da sociedade civil; 6) Legislação federal; 7) Legislação estadual; 8) Legislação municipal; 9) Decisões STF e 10) Decisões TCU.

O cruzamento entre os códigos criados com os grupos de códigos indexados aos documentos agrupados ao longo da pesquisa resultou na nuvem de palavra abaixo, conforme **Figura 27 - Nuvem de palavras da Operação Acolhida:**

Código	Grupo Código	% Documento
Acolhida Humanitária	Política Migratória	4,17
Venezuela	Assistência Emergencial	4,17
Crise humanitária	Assistência Emergencial	3,85
Governo Federal	Governança	3,85
Roraima	Assistência Emergencial	3,85
Ações Integradas	Governança	3,53
Movimentação Migratória	Tendências	3,21
Situação de vulnerabilidade	Assistência Emergencial	3,21
Governança das migrações	Governança	2,56
Casa Civil	Coordenação Interagências	1,92
Colaboração da sociedade civil	Governança	1,92
Competências	Governança	1,92
Cooperação Federativa	Governança	1,92
Hipóteses	Política Migratória	1,92
Residência	Política Migratória	1,92
Comitê Federal	Governança	1,6
Consensual	Tendências	1,6
Coordenação Federal	Governança	1,6
Construção de solução	Tendências	1,28
Cooperação internacional	Governança	1,28

Diferencial	Tendências	1,28
Grupos Vulneráveis	Política Migratória	1,28
Realidade transfronteiriça	Tendências	1,28
Registro e identificação civil	Política Migratória	1,28
Aprendizado	Tendências	0,96
Articulação política	Governança	0,96
Congregação de atores	Tendências	0,96
Debate técnico-setorial	Coordenação Interagências	0,96
Deficiências de infraestrutura	Tendências	0,96
Estável	Tendências	0,96
Exército	Órgãos federais	0,96
Fluxograma	Coordenação Interagências	0,96
FFAA	Coordenação Interagências	0,96
Haiti	Tendências	0,96
Incremento	Tendências	0,96
Interiorização	Tendências	0,96
Isenção de taxas	Política Migratória	0,96
Necessidade	Tendências	0,96
Organismos Internacionais	Coordenação Interagências	0,96
Pacaraima	Assistência Emergencial	0,96
Regulação infralegal	Tendências	0,96

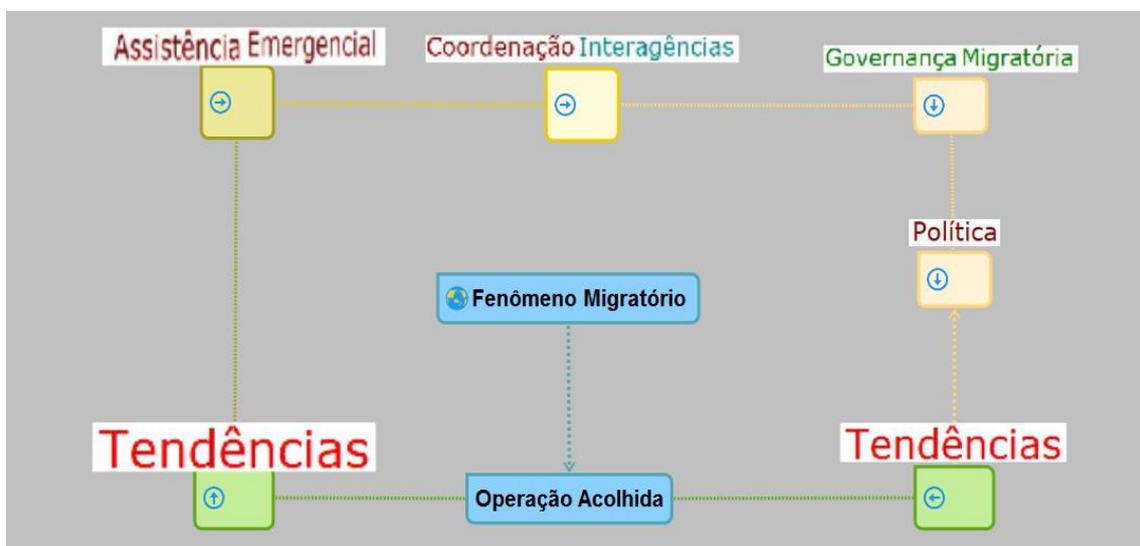
Responsabilidades	Coordenação Interagências	0,96
Sucesso	Tendências	0,96

Fonte: Software Atlas.ti.

Outrossim, se considerada a frequência da ocorrência de códigos encontrados nos textos e áudios pesquisados relacionados com os grupos de códigos, o resultado encontrado é uma sequência descendente com o predomínio dos seguintes grupos de códigos: 1) Tendências; 2) Assistência Emergencial; 3) Coordenação interagências; 4) Governança migratória e 5) Política migratória.

Para melhor compreensão do resultado foi elaborado o mapa mental, conforme

Figura 28 - Mapa mental de tendências da Operação Acolhida:



Fonte: Elaborado pelo autor

Isto é, o fenômeno do êxodo venezuelano para o Brasil com a sua natureza multidimensional de regimes migratórios mistos própria da realidade transfronteiriça de Roraima e da região amazônica influencia e, se pode até dizer, determina as tendências que caracterizam a Operação Acolhida naquele estado.

São feitas comparações com o fenômeno migratório haitiano para o Brasil. E se destacam entre essas tendências ou características da Operação Acolhida de venezuelanos no Brasil o sucesso, a regulação/ordenamento, a necessidade, o incremento, a interiorização, a estabilidade, as deficiências estruturais, a congregação de atores, a realidade transfronteiriça, o aprendizado, o diferencial, a construção de solução, a consensualidade e os variados regimes de movimentação migratório no presente estudo de caso.

Tais tendências se explicam exatamente no fato de que a Operação Acolhida é

resultado de um processo de aprendizado em construção graças à sinergia dos atores nela envolvidos. São essas características que determinam o tipo de assistência emergencial prestado por meio da Operação Acolhida face ao fenômeno que exigiu a sua criação, cujo mérito está na coordenação interagencial desenvolvida de maneira incremental para aperfeiçoamento do modelo de governança migratória adotado como resposta pelo Estado brasileiro.

Tudo isso influenciou e alterou as políticas públicas de migração no país. Como na forma de um ciclo que se retroalimenta, o fenômeno da migração venezuelana determinou as tendências da Operação Acolhida que por sua vez influenciou e alterou o modelo de governança e o tipo de política migratória no Brasil, sendo também por eles influenciada e adaptada constantemente, o que será melhor explicado a seguir.

Embora a maioria dos assistidos sejam venezuelanos, a Operação Acolhida foi concebida como uma resposta do governo federal com apoio humanitário do sistema ONU para assistência emergencial e acolhimento a pessoas independentemente de sua nacionalidade desde que em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária na Venezuela.

Durante a pesquisa de campo foi possível verificar atendimento no Posto de Triagem [P Trig.] de Boa Vista/RR de nacionais do Haiti que a partir da Venezuela regressavam ao Brasil ou ingressaram no país pelos mesmos motivos alegados pelos nacionais venezuelanos.

Analisando as evidências coletadas com relação ao fenômeno estudado se confirma a natureza multidimensional dos regimes migratórios. Na fronteira terrestre entre os municípios de Pacaraima, estado de Roraima (Brasil), e Santa Elena de Uairén, estado de Bolívar (Venezuela), como próprio de uma região transfronteiriça, se mantém um fluxo regular de circulação migratória pendular entre brasileiros e venezuelanos fronteiriços, por exemplo os indígenas pemons, e não-fronteiriços como é o caso da população indígena warao, originária do delta do Orinoco, que estabeleceu uma espécie de rota do artesanato até o nordeste brasileiro.

Esses grupos de pessoas não têm interesse no processo de interiorização promovido pela Operação Acolhida, são os responsáveis pela alta rotatividade dos abrigos existentes em Boa Vista/RR e a maioria dentre as pessoas em situação de rua na capital de Roraima e, principalmente, em Pacaraima/RR por ser o município com menos recursos, meios e capacidade para lidar com os efeitos dessa migração pendular.

Foi verificado também uma inversão na mobilidade internacional naquela fronteira terrestre, passando de uma situação entre brasileiros e estrangeiros de evasão

migratória internacional, ou seja, mais saídas do que entradas do território nacional, para uma nova situação de ganhos migratórios, portanto, com mais entradas do que saídas do país. Entre esses grupos de pessoas há aqueles sem pretensão de se estabelecer no Brasil e outros com o interesse em se fixar temporária ou definitivamente no território brasileiro.

Quanto aos primeiros Pacaraima/RR, Roraima e o Brasil se constituem em corredor de passagem com destino a outros países neste e noutros continentes. Essa mobilidade internacional se dá precipuamente pelos meios e condições que tais pessoas como visitantes possuem.

Com relação aos demais, Pacaraima/RR se mostra como um corredor para a interiorização daqueles com interesse em se estabelecer no país. É esse o público-alvo do processo de abrigamento em Boa Vista/RR para fins de interiorização (eixo 3) promovido pela Operação Acolhida para outras regiões do Brasil, o qual até o momento não teve o sucesso conseguido nos casos de ordenamento da fronteira (eixo 1) e de acolhimento humanitário (eixo 2).

Em razão da baixa adesão de governos municipais e estaduais associada à reduzida capacidade de acolhimento por si só das entidades da sociedade civil de outras regiões do território brasileiro e das dificuldades logísticas decorrentes do insulamento geográfico de Roraima, a Operação Acolhida abre tardiamente uma frente de interiorização na própria região amazônica, cujo público-alvo são pessoas interessadas em ficar no arco norte da fronteira brasileira, principalmente, nas proximidades da fronteira com a Venezuela em municípios como Manaus/AM.

O município de Manaus/AM, por exemplo, é a maior metrópole e o principal centro financeiro, corporativo e econômico da região Norte do país, distante cerca de 750 km de Boa Vista/RR pela rodovia BR-174, cujas capacidades de resposta ao fenômeno migratório estudado por parte dos governos do município e do estado, além da própria sociedade civil local, são maiores que aquelas existentes em Roraima, as quais poderiam ser potencializadas assim como ocorrido naquele estado com o apoio do governo federal e do sistema ONU por meio da Operação Acolhida no Amazonas.

Desde 2017 o município de Manaus já havia reconhecido por meio do Decreto n. 3.819 (2017) a situação de emergência social humanitária e iniciado o plano de ação intersetorial para atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade provenientes da Venezuela e desde 2018 o estado do Amazonas por meio do Decreto n. 39.317 (2018) já havia instituído o plano estadual de políticas públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas do Amazonas.

A regularização migratória para os interessados em se estabelecer temporária ou

definitivamente no território nacional observa um fluxo migratório misto. Há solicitantes de refúgio e requerentes de autorização de residência temporária no país, os quais poderão futuramente se beneficiar da situação de residentes em definitivo no país ou até mesmo adquirir a nacionalidade brasileira.

Esse fluxo migratório misto decorre da própria natureza multidimensional dos regimes migratórios e trouxe consigo uma dificuldade do Estado brasileiro de inicialmente compreendê-lo e saber como lidar com ele em termos de governança migratória. A resposta para a regularização migratória dos mesmos seria por meio do refúgio ou por intermédio da residência, essa residência com base em interesse da política migratória nacional ou por razão de acolhida humanitária.

Tal dificuldade de compreensão se dá também por conta de uma coincidência temporal entre a ocorrência do fenômeno pesquisado e o início do processo do Estado brasileiro de instituir e regulamentar a sua legislação migratória, bem como de elaborar e implementar a sua política nacional de migrações, refúgio e apatridia

Em outras palavras, como recorrente no material coletado na pesquisa junto à Operação Acolhida, trata-se de um aprendizado que foi sendo construído de forma incremental e flexível por meio das experiências vivenciadas cotidianamente por todos os atores comprometidos com uma resposta de assistência emergencial satisfatória ao fenômeno em comento, para tanto, a convivência entre eles produziu um ambiente agregador de confiança e de afinidade que possibilitou coalizões de defesa em prol de um valor maior, isto é, a dignidade humana de pessoas desassistidas vítimas de crise humanitária na Venezuela.

Por um lado, se no caso estudado a governança migratória é criticada por ter sido demorada e reativa e por continuar pontual e casuística. Por outro lado, esse contexto de aprendizado em construção permitiu potencializar a resposta de assistência emergencial ao congregar ao mesmo tempo o maior número de organismos de apoio humanitário do sistema ONU, órgãos governamentais e organizações não-governamentais possíveis, assim como desenvolver capacidades de adaptabilidade ao fenômeno por intermédio de adequações exigidas na legislação, na política e na governança migratória como consequências do aprendizado decorrente das experiências vivenciadas por esses atores cotidianamente.

De fato, o CONARE só veio reconhecer em 2019 a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano com base na Declaração de Cartagena, conforme Nota Técnica n. 3 (2019). E ainda assim, entre as milhares de solicitações de refúgio, até o momento, os números de reconhecimento como

refugiados são pífios, mantendo esses solicitantes em uma situação de autorização de residência provisória no país.

Em relação aos requerentes de residência temporária, a adaptação e as suas adequações se iniciam com a Resolução Normativa n. 125, de 14/02/2017, tornada sem efeito no dia 22/02/2017, com a sua revogação pela Resolução Normativa n. 126, de 02/03/2017, ambas do CNIg, a qual também foi posteriormente revogada pela Portaria Interministerial n. 9, de 14/03/2018, que teve sua redação depois alterada pela Portaria Interministerial n. 15 (2018) e pela Portaria Interministerial n. 2 (2019) dentro de uma guinada de autorização de residência formalmente com base em interesse da política migratória nacional para uma residência materialmente por razão de acolhida humanitária, o que trouxe mais segurança jurídica a milhares de pessoas nesta situação migratória.

Em suma, a compreensão do Estado brasileiro sobre o fenômeno pesquisado passa do predomínio do entendimento inicial de que se trata de uma migração por razões econômicas para o entendimento majoritário vigente de que deve ser lidado como uma migração por razões humanitárias.

Com certeza, as referidas adequações são produto da capacidade de adaptabilidade desenvolvida pelo Estado brasileiro por meio da Operação Acolhida. O mérito, portanto, da governança no âmbito da Operação Acolhida foi promover de maneira estruturada e ordenada a articulação e a coordenação de resposta ao fenômeno migratório por diversos atores comprometidos por meio de sensibilização, de capacitação, de convivência e de organização com uma verdadeira coalizão pragmática de defesa do objetivo comum, ou seja, efetivar a assistência emergencial e humanitária às pessoas em situação de vulnerabilidade que migraram da Venezuela para o Brasil, superando eventuais e pontuais tensões sobre aspectos secundários, mitigando ou mudando reciprocamente as suas percepções sobre o modo de agir de cada um, e principalmente potencializando as medidas emergenciais que ao invés de se sobreporem, passam a se completarem.

Como isso foi feito, é explicado no tópico seguinte deste trabalho com base nas hipóteses do modelo teórico das coalizões de defesa elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith (1999).

Antes disso, porém é preciso ter clareza conceitual do que é a Operação Acolhida. Nos termos ensinados por Ghosh (2012), trata-se de um modelo de governança migratória ou governança das migrações para gestão ordenada, controlada, equilibrada e harmoniosa do fenômeno do fluxo migratório sob perspectivas humanitária e cooperativa.

É a resposta dada pelo Estado brasileiro com base na sua política de assistência emergencial federal estabelecida pela Lei n. 13.684 (2018), que foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 820 (2018), dispondo sobre as ações e as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária em determinado país de origem como foi o caso do reconhecimento feito pelo Presidente da República para a Venezuela por meio do Decreto n. 9.285 (2018).

Portanto, como ensinado por Sabatier e Jenkins-Smith (1999) é necessária delimitação do fenômeno e do constructo estudados no âmbito material, territorial e político-administrativo, ou seja, o êxodo venezuelano decorrente de crise humanitária na Venezuela (âmbito material), as singularidades da fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela ditadas pela realidade de Roraima no contexto da região amazônica (área territorial) e como modelo administrativo de governança migratória aplicado ao campo político de assistência emergencial federal para pessoas em situação de vulnerabilidade por crise humanitária (esfera político-administrativa).

Isto posto, estando no campo de aplicação da assistência emergencial federal e da ajuda humanitária, é possível destacar como crucial para o mérito da Operação Acolhida o protagonismo de determinados atores em face de suas capacidades agregadoras legitimamente reconhecidas pelos demais envolvidos nas coalizões de defesa representada pela Operação Acolhida.

Para tanto, foi empregada a ferramenta *analysis software* I2 que analisou a rede de vínculos entre os atores, os lugares e os eventos relacionados com a estrutura de governança da Operação Acolhida.

Com base nas evidências coletadas, em especial, as entrevistas realizadas e a pesquisa documental permitiram a identificação dos atores que compõem a rede formalmente institucionalizada na estrutura de governança migratória policêntrica da Operação Acolhida.

A partir disso, a dinâmica dos inter-relacionamentos pode ser visualizada por meio de diagrama com os padrões relacionais dos atores identificados em Brasília/DF (cor vermelha), Boa Vista/RR (cor magenta) e Pacaraima/RR (cor azul claro) representado na

Figura 29 - Diagrama da rede da Operação Acolhida:

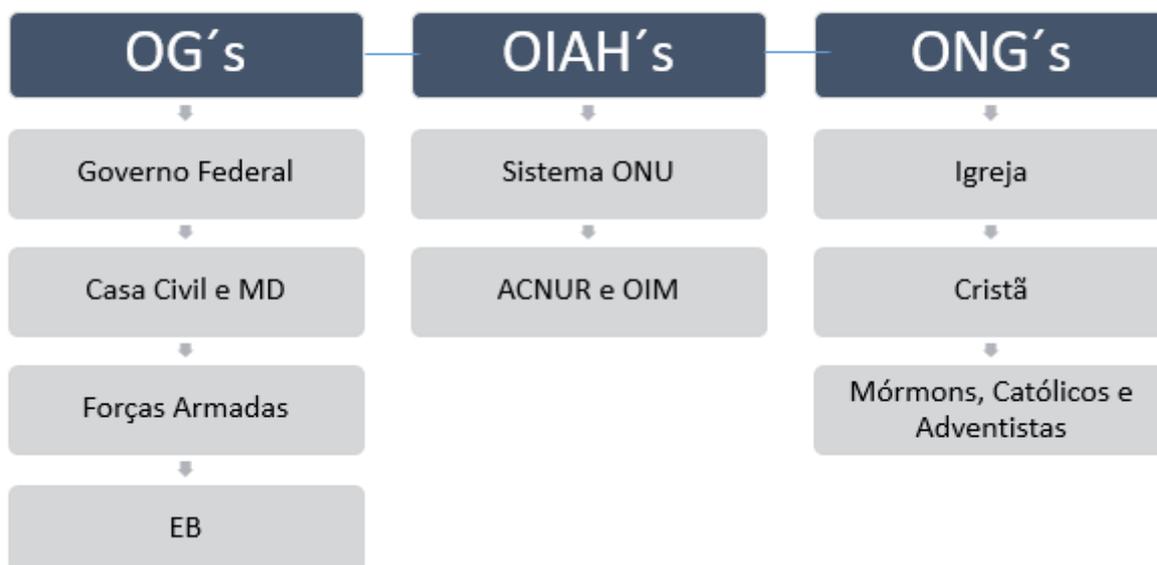
A centralidade de intermediação também foi medida, cujo resultado contendo os principais intermediadores da rede está na seguinte **Tabela 3 - Tabela de centralidade de intermediação:**

1	Atores	Intermediação%
2	EB	68,3646
3	Casa Civil	20,5224
4	OIM	13,4585
5	ACNUR	13,4585
6	MD	10,1797
7	MS	7,4691

Fonte: Software I2.

Isto posto, o resultado da análise das evidências coletadas na presente pesquisa com base no modelo teórico das coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) pode ser representado pela Operação Acolhida com os seguintes atores, cujo papel de agregadores dos demais implica no reconhecimento do protagonismo dos mesmos, conforme a **Figura 30 – Protagonistas na Operação Acolhida:**

Protagonistas com papel de agregadores de atores na Coalizão de Defesa – Operação Acolhida



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em se tratando do Estado brasileiro são eles a Casa Civil da Presidência da República com a sua capacidade de articulação e coordenação política em todos os níveis de governo, o Ministério da Defesa por meio de sua capacidade de articulação e coordenação operacional em todo o território nacional por intermédio da expertise das

FFAA em missão interagencial dentro e fora do Brasil e, em especial, por conta da capacidade logística, do conhecimento sobre as fronteiras nacionais e do reconhecimento pela população da presença do Exército Brasileiro na região amazônica e em Roraima.

Em termos globais, ajuda humanitária é a expertise do sistema ONU, cujas agências diante da necessidade internacionalmente reconhecida de crise humanitária na Venezuela, estão legitimadas para atuarem em apoio aos governos dos países membros, dentro do mandato de cada uma como costumam fazer em trabalhos interagenciais em todo o mundo. E se considerando a aplicação da ajuda humanitária ao campo das migrações e do refúgio, naturalmente, predomina a atuação da OIM e do ACNUR.

É importante destacar que a Operação Acolhida é uma resposta do Estado brasileiro por meio do governo federal com apoio humanitário do sistema ONU. Embora pouco provável, diante da realidade geográfica e das condições sobre o uso da terra para o desenvolvimento socioeconômico de Roraima, além da incapacidade técnica de resposta e da resistência dos governos do estado de Roraima e dos municípios de Boa Vista/RR e de Pacaraima/RR, o plano de reversão da Operação Acolhida estabelece a previsão de transição do governo federal para o governo do estado. Nesse cenário, a Operação Acolhida em Roraima continuaria sendo uma resposta do Estado brasileiro com apoio humanitário do sistema ONU, contudo deixando de ser uma federalização, passando segundo um novo arranjo federativo para o governo do estado de Roraima em articulação com municípios e governo federal.

Igualmente em termos globais, a ajuda humanitária é também a expertise de ONG's relacionadas com a Igreja, cuja atuação em missões ocorre no mundo inteiro. Naturalmente, por se tratar da realidade religiosa do continente sul-americano e, em especial, da Venezuela e do Brasil, tais ONG's são predominantemente cristãs.

Embora tenham importantes ONG's de natureza não confessional em termos religiosos atuando na Operação Acolhida, entre a sociedade civil a maioria dos parceiros implementadores de projetos e de ações são aqueles com apoio das Igrejas católica, adventista e dos mórmons.

A propósito, enquanto católicos e adventistas são protagonistas no processo de abrigamento, na interiorização os mórmons são protagonistas, cuja articulação de religiosos, de empresários e de companhias aéreas têm apresentado resultados melhores do que aquela promovida pelo governo federal e sistema ONU.

As ONG's da sociedade civil em Roraima e no Brasil também são parceiros implementadores da ajuda humanitária por meio do MCid desde que habilitadas mediante reconhecimento de sua expertise pelos canais estabelecidos nos diversos níveis de

governo pela Política Nacional de Assistência Social ou com apoio do sistema ONU ou via financiamento direto de outros países principalmente Estados Unidos e membros da União Europeia.

Conforme já explicitado na análise inicial dos resultados, a natureza multidimensional dos regimes migratórios do fenômeno pesquisado influencia o próprio constructo da governança estudado (Bevir & Hall, 2011). Isso foi demonstrado preliminarmente quando da abordagem sobre o desenvolvimento das capacidades de adaptabilidade ao fenômeno por intermédio de adequações exigidas como consequências do aprendizado decorrente das experiências vivenciadas pelo cotidiano dos diversos atores da Operação Acolhida.

Como ensinado por Heikkila e Weible (2018) o constructo governança pode ser relacionado ao conceito de policentricidade, ou seja, “múltiplos centros de decisão” expresso em termos de atores, unidades, elementos, autoridades e organizações (Schröder, 2018), além de ser abordado tanto do ponto de vista estrutural (Turner, 2018) quanto do processo de colaboração dos atores envolvidos (Ahlström & Cornell, 2018).

A análise das evidências coletadas revela uma estrutura com “múltiplos centros de decisão”, conforme os níveis estratégico, tático e operacional de governança migratória para assistência emergencial humanitária representada pela Operação Acolhida. Cuida-se também de um processo policêntrico quanto aos diversos modos de compreender e de lidar com o fenômeno por parte de OG’s, OIAH’s e ONG’s.

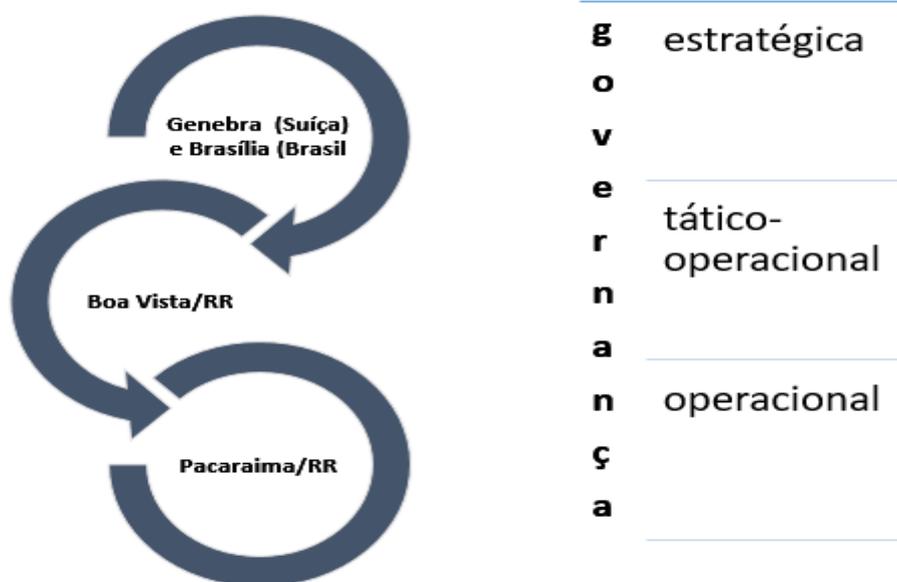
O mérito da Operação Acolhida muito se deve a sua capacidade de composição das diversas visões dos atores consequências do cotidiano deles em espaços e ambientes de governança existentes em Pacaraima/RR, em Boa Vista/RR e em Brasília/DF.

Fora do Brasil, é notável também Genebra, na Suíça, como centro de decisão no âmbito dos organismos internacionais do sistema ONU. É um exemplo ilustrativo desse padrão de inter-relacionamento dentro da estrutura de governança migratória policêntrica a apresentação feita pela coordenação operacional da FTLH sobre a Operação Acolhida durante 70º Comitê Executivo do ACNUR.

Outro exemplo foi o curso sobre direito internacional das migrações realizado pela OIM com a participação de diferentes setores do Estado brasileiro tais como MPF, DPU, MJSP e MRE, ambos em Genebra, Suíça, em outubro de 2019.

Dessa forma, é possível representar a Operação Acolhida como uma estrutura de governança migratória policêntrica da seguinte maneira, conforme **Figura 31 – Governança Policêntrica da Operação Acolhida:**

Estrutura policêntrica da governança da Operação Acolhida



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos resultados relacionados especificamente à variável participação na dimensão democrática da tomada de decisão para a instrumentalidade de ações de coordenação, articulação e execução no âmbito da Operação Acolhida por parte dos governos federal, estadual e municipal, das organizações da sociedade civil, dos organismos internacionais e de entidades privadas é possível chegar às seguintes características do modelo de governança migratória estudado no tocante às subvariáveis de participação federativa e de participação pública, conforme **Figura 32 - Caracterização da Operação Acolhida por participação:**

DIMENSÃO DEMOCRÁTICA DA COALIZÃO DE DEFESA OPERAÇÃO ACOLHIDA – RORAIMA/ BRASIL/VENEZUELA	
PARTICIPAÇÃO FEDERATIVA	PARTICIPAÇÃO PÚBLICA
INTERGOVERNAMENTAL	SIMBÓLICA
INTERSETORIALIDADE	MÉDIA
↓	↓
POLÍTICA	REDES
TOP-DOWN	FORMAIS

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora a Operação Acolhida seja uma resposta no contexto de federalização da solução para o fenômeno, tal resposta decorreu de exigências de agenda política local e internacional, não deixando de ser uma resposta intergovernamental do Estado brasileiro nos seus níveis federal, estadual e municipal apoiada em relação intergovernamental de cooperação com organismos internacionais do sistema ONU do qual o Brasil é membro.

Para tanto, conforme disposto na Lei n. 13.684 (2018), a administração pública federal se utiliza de instrumentos de articulação e de cooperação federativa com governos estaduais e municipais afetados pelo fluxo migratório desordenado, os quais participam assim como organismos internacionais do sistema ONU do Comitê Federal de Assistência Emergencial na condição de convidados, com direito a voz.

Como se pode verificar pela estrutura de governança migratória policêntrica da Operação Acolhida composta por comitê e subcomitês, FTLH, coordenação interagencial, GT's e subgrupos se trata de um trabalho com ações de intersetorialidade nas áreas de proteção social; atenção à saúde; oferta de atividades educacionais; formação e qualificação profissional; garantia dos direitos humanos; 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; oferta de infraestrutura e saneamento; segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; logística e distribuição de insumos e mobilidade, todas reunidas em três eixos: ordenamento da fronteira (eixo 1), acolhimento humanitário (eixo 2) e interiorização (eixo 3).

Como já explicitado a Operação Acolhida é determinada pela política de assistência emergencial federal estabelecida como uma política do tipo top-down pela Presidência da República, cujas decisões políticas de nível estratégico estão sob os cuidados do Comitê Federal de Assistência Emergencial, colegiado interministerial, ao qual estão submetidos os níveis tático e operacional de todo o restante da estrutura de governança da Operação Acolhida tais como subcomitês, FTLH, coordenação interagencial, GT's e subgrupos setoriais.

Com relação à participação pública, ou seja, a participação de atores não-governamentais tais como entidades da sociedade civil no processo, nos espaços e ambientes para tomada de decisão dentro da estrutura de governança da Operação Acolhida, o que se verifica é a adesão voluntária desses atores em uma rede institucionalizada por meio de lei, decreto, portaria, resolução, planos operacionais e termos de referências oriundos do governo federal e de organismos internacionais do

sistema ONU.

Em que pesem os reconhecidos espaços de dimensão democrática representados pelos GT's e subgrupos setoriais e a própria reunião de coordenação interagencial, a capacidade decisória das entidades da sociedade civil nesses espaços está limitada aos aspectos secundários do nível operacional da governança da Operação Acolhida e determinada por uma discricionariedade do EB, enquanto coordenador operacional da FTLH, e de seus principais parceiros internacionais tais como ACNUR e OIM.

Dessa forma, a participação pública de atores não-governamentais é simbólica, pois durante as reuniões da coordenação interagencial EB, ACNUR e OIM se limitam a informar e a consultar sobre o andamento do trabalho interagencial, além de conciliar os grupos envolvidos e compor as demandas oriundas dos GT's e subgrupos setoriais para o processo de tomada de decisão tático-operacional da governança da Operação Acolhida. Trata-se, portanto, muito mais de ambiente de legitimação da gestão operacional compartilhada entre EB, ACNUR e OIM do que propositivo e decisório por parte da sociedade civil.

Por outro lado, a participação pública pode ser classificada como média, posto que não se pode negar os esforços tanto do EB quanto do ACNUR e da OIM, que no papel de atores congregadores dos demais na coalizões de defesa representada pela Operação Acolhida, acabam por atuarem como advogados das demandas da sociedade civil surgidas nas reuniões dos GT's, subgrupos setoriais e de coordenação interagencial junto às autoridades políticas dos governos federal (nível político-estratégico), estadual e municipais (articulação federativa operacional).

De fato, como mostrado sobre a capacidade de adaptabilidade e as adequações feitas pelo Estado brasileiro ao longo do processo de aprendizado incremental da Operação Acolhida, isso se concretizou mais de uma vez, o que pode ser exemplificado com as alterações sobretudo na legislação migratória.

Contudo, se considerado apenas as entidades da sociedade civil de Roraima, a participação pública é baixa. Primeiramente, porque a sociedade de Roraima tem uma percepção distinta daquela predominante entre os atores envolvidos na Operação Acolhida, ou seja, ao contrário do discurso da Operação Acolhida, a narrativa dominante na opinião pública de Roraima é de que a migração dos venezuelanos é um problema e um estorvo para o desenvolvimento socioeconômico de Roraima que requer tolerância em razão da crise humanitária vivida pela Venezuela. Depois, porque as entidades da sociedade civil de Roraima dedicadas aos direitos dos migrantes e refugiados possui reduzida capacidade técnica e ainda estão se organizando enquanto rede de proteção com

apoio técnico e financiamento do sistema ONU, de ONG's internacionais e de governos estrangeiros.

O Estado brasileiro (MCid) apoia parceiros implementadores de ajuda humanitária da sociedade civil em todo o Brasil por meio de habilitação nos termos estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, contudo a maioria das entidades da sociedade civil de Roraima ainda estão buscando atender as exigências para esse reconhecimento.

A participação pública de ONG's internacionais, brasileiras e de Roraima se concentra praticamente em Boa Vista/RR, enquanto em Pacaraima/RR são poucos os abnegados da sociedade civil à causa humanitária venezuelana diante de uma sociedade local ainda mais reticente do que aquela da capital do estado quanto ao fenômeno pesquisado, o que de certa forma pode ser exemplificado com o violento episódio ocorrido entre brasileiros e venezuelanos naquela cidade em fevereiro de 2019. A Operação Acolhida em Pacaraima/RR se resume basicamente à atuação de OG's federais e os organismos internacionais do sistema ONU.

Diferentemente do entendimento majoritário entre os atores da Operação Acolhida a narrativa dominante na sociedade de Roraima é de criminalização da migração e de vislumbrá-la como um problema. Por exemplo, a violência ou a exploração cometida entre brasileiros ou de brasileiros contra venezuelano são banalizadas como parte do cotidiano nacional, enquanto o contrário de venezuelanos com vítimas brasileiras é potencializado de forma a distorcer números e a realidade do estado e de suas cidades. As populações brasileiras e roraimenses não se vacinam e os venezuelanos são as causas dos riscos epidemiológicos do país. E essa lógica prevalece em todos as demais situações históricas pertinentes às deficiências de organização administrativa e de estruturação de políticas públicas por parte do estado de Roraima e do Estado brasileiro decorrentes de má gestão, de corrupção, de irresponsabilidade fiscal e de incapacidade técnica que de longa data acometem os roraimenses e os brasileiros.

Por fim, ressalva-se a compreensão mais pessimista quanto à continuidade da Operação Acolhida por parte dos atores ligados ao segmento acadêmico, que se justifica no receio quanto aos possíveis questionamentos futuros no âmbito da política econômico-liberal vigente em razão de seu elevado custo orçamentário-financeiro, os reflexos da decisão do governo brasileiro de deixar o Pacto Global para Migração e de reduzir os canais de participação social nas políticas públicas, conforme Decreto n. 9.759 (2019), principalmente, na hipótese de se concretizar uma mudança de regime no governo da Venezuela.

A maioria dos atores da Operação Acolhida tais como militares, organismos do sistema ONU, as entidades da sociedade civil, os governos do estado e municipais, porém defendem o seu caráter atemporal, ou seja, enquanto houver a necessidade de assistência emergencial federal determinada pela crise humanitária na Venezuela, haverá a renovação e a continuidade da Operação Acolhida para garantia da normalidade e da estabilidade da situação migratória perante a sociedade de Roraima.

São citados como exemplos da estabilidade da Operação Acolhida a sua continuidade mesmo diante das sucessões nos governos do estado de Roraima e do Brasil, da saída do país do Pacto Global para Migração e do agravamento das tensões internas com as tentativas de mudança do regime na Venezuela.

Tem se constituído como um fator decisivo neste sentido o fato de que as FFAA desde o início da Operação Acolhida têm aumentado o seu poder de influência na agenda política do governo federal, assim sendo, enquanto a Operação Acolhida continuar como interesse estratégico para os militares, ela deverá continuar.

5. Contribuições

Como já demonstrado no tópico anterior a Operação Acolhida é marcada por tendências que influenciam e alteram o modelo de governança e o tipo de política migratória no Brasil, as quais importam em contribuições práticas e teóricas como a seguir expostas.

5.1 Contribuições práticas

Antes do êxodo venezuelano, o Brasil não possuía uma política de assistência emergencial federal para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária.

A política de assistência emergencial federal estabelecida pela Lei n. 13.684 (2018) trouxe a compreensão do Estado brasileiro sobre o que é situação de vulnerabilidade, proteção social, fluxo migratório desordenado e crise humanitária, dispondo como o Presidente da República reconhece uma situação que justifique a aplicação das medidas de assistência emergencial de acolhimento previamente listadas por essa política pública migratória.

Em que pese seja uma política hoje aplicável nacionalmente para uma diversidade de casos como situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, tal política foi concebida inicialmente para servir de fundamento para a Operação Acolhida em Roraima.

O modelo de governança migratória adotado pelo Estado brasileiro com fundamento nessa política pública de assistência emergencial é aquele estruturado e representado pela Operação Acolhida. Trata-se de um modelo que deixa evidenciado a necessidade de reconhecimento principalmente de atores governamentais com base nas suas respectivas capacidades de coordenação nas áreas de articulação política, logístico-operacional e ajuda humanitária.

Em outras palavras, diante de uma reconhecida situação emergencial no território nacional, isso requer do Estado brasileiro uma pronta e adequada resposta por parte daquele ente federativo e de seus correspondentes órgãos governamentais ou parceiros internacionais com maior capacidade resolutiva nos campos de atuação já citados.

Isto posto, conforme se verifica na Operação Acolhida, a participação pública, ou seja, a participação social de ONG's em termos de assistência emergencial acaba sendo complementar e reduzida aos limites estabelecidos pelo Estado brasileiro, salvo se

entidade da sociedade civil possuidora de sua própria capacidade logístico-operacional para promover ajuda humanitária aos imigrantes como é exemplo da interiorização feita pelos Mórmons.

Não se deve, portanto, confundir política pública emergencial de natureza assistencial com políticas públicas de natureza estruturante. Os arranjos dos entes federativos do Estado brasileiro constitucionalmente concebidos para políticas públicas estruturantes não se revelam adequados como resposta em situação de emergência. A articulação política entre os níveis do Estado brasileiro demanda negociação e tempo.

A Operação Acolhida demonstrou que o tempo de resposta do SUAS, do SUS, SUSP e do SNE entre outros se mostram tardios diante da dinâmica do fenômeno migratório e da necessidade e da urgência de assistência humanitária. As complicações decorrentes de aspectos como revisão de programas, novos tetos, reclassificações, meios de repasses e transferências, licitações, convênios e contratações entre governo federal e governos estaduais e municipais exigiam a pronta intervenção de outro modelo de governança para os casos de assistência emergencial, o que ficou evidenciada com a escolha do EB como protagonista logístico-operacional de caráter humanitário, cujo papel de congregador dos demais atores requer reconhecimento de sua legitimidade como coordenador do trabalho interagencial.

Se para esse modelo de governança migratória voltada à assistência emergencial o trabalho interagencial e a intersetorialidade se revelaram suficientes como resposta de sucesso para efeito de ordenamento do fluxo. As políticas públicas estruturantes exigem uma governança migratória pautada na transversalidade.

A Operação Acolhida mostrou que as dificuldades nas capacidades técnicas dos atores governamentais e não-governamentais são decorrentes da questão de que a migração no Brasil ainda se limita aos profissionais do campo das relações internacionais e aos poucos órgãos federais que atuam de forma isolada com o tema.

A maioria dos profissionais que atuam na Operação Acolhida não possuem formação ou capacitação técnica sobre a temática migratória. Por isso para os atores envolvidos a Operação Acolhida se revelou como uma experiência profissional de aprendizagem em construção a partir da vivência e do cotidiano do fenômeno migratório. Esses atores tiveram que aprender migração na prática.

Não é diferente em termos de políticas públicas, se os profissionais, as entidades da sociedade civil e os órgãos governamentais não conhecem o assunto migração, como será possível lidar com o fenômeno migratório com políticas públicas estruturantes e modelos de governança nas áreas de assistência social, saúde, segurança pública,

educação, trabalho e renda entre outras.

A Operação Acolhida, portanto, traz a contribuição de que assistência emergencial deve ser pensada como resposta intersetorial imediata de ordenamento do fluxo migratório até que o Estado brasileiro em seus níveis de governo tenha a capacidade técnica de articular, coordenar, estruturar e executar de maneira transversal a temática migratória em todas as políticas públicas estruturantes.

Caso contrário, como parece está ocorrendo na Operação Acolhida, a assistência pela assistência se torna refém de si mesma, ou seja, todos os esforços do Estado brasileiro são consumidos nas medidas de assistência emergencial de curto prazo, que não sendo sustentáveis por tempo indefinido, tendem ao esgotamento.

É, portanto, preciso quebrar esse ciclo da assistência pela assistência com o desenvolvimento articulado de maneira transversal e paralelamente de políticas públicas estruturantes de médio e longo prazo, posto que somente tais políticas são capazes de soluções duradouras de inclusão socioeconômica dos migrantes no Brasil.

Isso fica evidenciado diante dos eixos 1 e 2 da Operação Acolhida. O ordenamento da fronteira e o abrigamento foram bem-sucedidos, mas o eixo 3 que é a interiorização se constituiu um gargalo, pois o sucesso de tal interiorização depende essencialmente de ações de inclusão social, laboral e produtiva do imigrante, o que só é possível por meio de políticas públicas estruturantes.

A Operação Acolhida destaca também a importância da capacidade técnica de adaptabilidade do modelo de governança e do tipo de política migratória no âmbito político-administrativo às peculiaridades de âmbito material e territorial.

Em suma, o modelo de resposta adotado pelo governo brasileiro é uma resposta específica às necessidades e à realidade de Roraima e da região amazônica no contexto da crise humanitária da Venezuela. Para novos fenômenos em outras localidades será preciso adaptações na governança migratória de assistência emergencial que respeitem as capacidades dos atores envolvidos e as peculiaridades da realidade para qual se propõe.

Entre outras contribuições extraídas do presente trabalho, cuida-se da necessidade de reavaliar o nível tático-operacional da governança da Operação Acolhida em face do esgotamento da estrutura de assistência emergencial de Boa Vista/RR. Isto é, pensar a coordenação interagencial da FTLH, a partir de Manaus/AM, como um novo ponto da governança migratória policêntrica, o que deveria ter sido feito desde o início da Operação Acolhida.

Outrossim, agregar medidas adicionais ao processo de interiorização como por exemplo apoio aos corredores de passagem com destino a outros países transfronteiriços

e articulação por meio de organismo do sistema ONU de medidas de reassentamento de pessoas assistidas pela Operação Acolhida em outros países.

É necessário repensar o papel do município de Pacaraima/RR como um simples corredor de passagem do fluxo migratório, adotando medidas de ordenamento e de acolhimento com relação às pessoas desassistidas que fazem parte da migração pendular entre Boa Vista/RR e Pacaraima/RR, e estimulando entre a sociedade civil a participação de ONG's não só na capital, mas também naquele município.

O eixo do acolhimento deve estimular a capacidade produtiva e a maior participação na administração dos abrigos entre as pessoas assistidas com foco na mudança da concepção de abrigo para comunidade, aliás como feito inicialmente com a mudança da concepção de campo para abrigos integrados ao ordenamento urbano.

Aspectos relacionados à comunicação da governança da Operação Acolhida requerem melhorias com relação ao enfrentamento da narrativa dominante na sociedade de Roraima quanto à criminalização da migração e no pertinente ao discurso político que aponta a migração como problema e causa das deficiências dos serviços públicos prestados à população roraimense.

Por último, em que pese as melhorias percebidas na página da Operação Acolhida na internet, tal ambiente precisa reservar maior espaço para publicização da prestação de contas dos custos, receitas e despesas, efetivamente, executadas e os seus resultados concretos em favor das pessoas assistidas pela Operação Acolhida.

5.2 Contribuições Teóricas

O estudo sobre governança migratória ou governança das migrações, a partir de pesquisa descritiva qualitativa sobre o caso representado pela Operação Acolhida, como gestão ordenada, controlada, equilibrada e harmoniosa do fenômeno do fluxo migratório sob perspectivas humanitária e cooperativa (Ghosh, 2012) encontra base nas contribuições teóricas do modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalitions Framework*), conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1999).

Restou demonstrada a importância científica da delimitação sugerida por Sabatier e Jenkins-Smith para a pesquisa do subsistema de políticas públicas de Assistência Emergencial Federal no qual as coalizões de defesa da Operação Acolhida estão inseridas com a sua identificação no âmbito material, territorial e político-administrativo, visando assim compreender os eventos exógenos não cognitivos que afetam as interações e o grau de consenso entre os atores envolvidos no referido subsistema.

Não seria possível os resultados no presente estudo de caso sem a delimitação do

fenômeno do fluxo migratório decorrente de crise humanitária na Venezuela (âmbito material), a fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela em Roraima (área territorial) e a Política de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária que estruturou o modelo de Governança da Operação Acolhida no estado de Roraima (esfera político-administrativa).

Igualmente crucial a contribuição sobre processos contínuos de aprendizagem política (*policy-oriented learning*) segundo a qual eventos internos do subsistema de políticas públicas de assistência emergencial federal tais como a experiência prática e a evolução do conhecimento sobre o fenômeno migratório venezuelano são causas permanentes de alteração de pensamentos e práticas nas coalizões de defesa do modelo de governança migratória representado pela Operação Acolhida, o que importa também em revisões dos objetivos do sistema de políticas públicas como é o caso da Política nacional de migrações, refúgio e apatridia (*policy outputs*).

A abordagem sobre a Operação Acolhida em Roraima para efeito de estudo da governança migratória enquanto resposta do governo federal dentro de um subsistema de política pública (política de assistência emergencial federal) e de um do sistema de políticas públicas migratórias no Brasil (política nacional de migrações, refúgio e apatridia) é apoiada no entendimento de que políticas públicas devem ser estudadas como sistema de crenças (*beliefs systems*) cujas mudanças ao longo do tempo decorrem das tendências verificadas nas coalizões de defesa formadas no interior de um subsistema de um sistema de políticas públicas.

É possível compreender o trabalho interagencial da Operação Acolhida e o protagonismo de atores agregadores (*policy brokers*) como Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Defesa, FFAA, Exército Brasileiro e de organismos do sistema ONU como ACNUR e OIM dentro do modelo de governança migratória da Operação Acolhida.

As hipóteses elaboradas por Sabatier e Jenkins-Smith (1999) para o modelo das coalizões de defesa são confirmadas no estudo de caso sobre a Operação Acolhida. Vejamos, por exemplo, mesmo atores e grupos com viés ideológicos, formação e organização, tão distintos e portadores de visões diferenciadas de como lidar com o tema migrações, tudo isso resultou superado por meio de um alinhamento, cuja tendência foi de estabilidade com a convivência entre os atores ao longo do tempo. Durante essa convivência, aspectos secundários tais como atores armados ou desarmados e a competição por reconhecimento, visibilidade e por recursos foram mais fontes de tensão

inicial entre os atores do que propriamente as prioridades políticas definidas para assistência emergencial aos venezuelanos. De fato, grande parte da discussão diz respeito aos aspectos materiais, notadamente, o acesso e a transparência quanto aos recursos alocados para as medidas de assistência emergencial federal. Diante do contexto de federalização da resposta sob coordenação política da Casa Civil da Presidência da República e de coordenação logístico-operacional do Ministério da Defesa se percebe um comportamento mais moderado por parte dos órgãos governamentais federais. O mérito da Operação Acolhida para formação das coalizões de defesa estáveis ao longo do tempo decorre das vantagens e benefícios percebidos entre todos os atores envolvidos, principalmente, graças ao compartilhamento de informações e ao monitoramento realizados nas reuniões de Coordenação Interagencial e de seus GT's e subgrupos setoriais.

Especificamente quanto à hipótese 7 de que a coordenação tende a ser de curto prazo se membros da coalizão que compartilham crenças do núcleo de políticas consideram outros atores como muito poderosos e capazes de vitoriosos impor-lhes custos substanciais, no estudo de caso da Operação Acolhida não nos parece se confirmar.

Os atores mais poderosos do modelo das coalizões de defesa da Operação Acolhida são os militares enquanto coordenadores operacionais da FTLH, sem os seus recursos e meios, não seria possível a resposta feita pela Operação Acolhida. Os demais atores acabaram por aderir ao modo de agir dos militares numa espécie de cooperação civil-militar de natureza humanitária, porém isso se deve muito mais ao reconhecimento da legitimidade conquistada pelos militares como atores agregadores e mediadores (*policy brokers*) do que propriamente receio dos custos que a eles seriam impostos no caso de uma disputa e vitória dos militares. O diferencial na formação, portanto das coalizões de defesa a longo prazo com atores muito poderosos pode ser explicado pelo fator legitimidade reconhecido pelos demais durante processos contínuos de aprendizagem política (*policy-oriented learning*).

Não há melhor definição para o modelo de governança migratória da Operação Acolhida do que pegar emprestado o conceito do modelo das coalizões de defesa, ou seja, o meio de agregar pessoas de diversas posições, atores individuais e coletivos, organizações públicas e privadas, que compartilhando de crenças, valores básicos, ideias, objetivos e percepções sobre determinados problemas e suas causas, atuam de forma coordenada ao longo do tempo para influenciar o processo de implementação de políticas públicas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Ademais, para o estudo sobre governança migratória ou governança das

migrações se revelou igualmente válido agregar às contribuições teóricas do modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalitions Framework*) acima explicitadas, a título de complemento e reforço, a método de pesquisa baseada na teoria da interação contextual (Bressers, Bressers, Kuks & Larrue, 2016) e o conceito de policentricidade (Heikkila & Weible, 2018; Schröder, 2018; Turner, 2018; Ahlström & Cornell, 2018).

Neste sentido, o estudo sobre a governança migratória encontrará importantes contribuições científicas em outros trabalhos desenvolvidos no Brasil e no mundo, principalmente, no campo da governança ambiental e, mais especificamente, da governança hídrica ou governança das águas.

6. Conclusões

O presente estudo de caso por meio de pesquisa descritiva sobre a Operação Acolhida, enquanto modelo de governança definido pelo Estado brasileiro como resposta de assistência emergencial federal ao fenômeno do fluxo migratório desordenado na fronteira terrestre de Roraima provocado por crise humanitária na Venezuela, coincide com a agenda política nacional de regulamentação da lei de migração e de implementação de políticas públicas migratórias como a política nacional de migrações, refúgio e apatridia e com a diretriz global do sistema ONU para ajuda humanitária internacional na forma de solução migratória regionalizada, ou seja, uma resposta no próprio continente sul-americano para o êxodo venezuelano.

A federalização representada pela Operação Acolhida decorre do reconhecimento pelos demais entes federativos do Estado brasileiro envolvidos no fenômeno pesquisado de que o ordenamento, o acolhimento e a interiorização de pessoas em situação de vulnerabilidade oriundas da Venezuela para o território nacional de forma tão concentrada e localizada no estado de Roraima, em especial, nos municípios de Pacaraima/RR e de Boa Vista/RR, diante da realidade territorial e socioeconômica da região, estão além das capacidades técnicas e resolutivas dos seus respectivos governos.

Portanto, reconhecida uma situação emergencial por crise migratória humanitária no território nacional, isso requer do Estado brasileiro uma pronta e adequada resposta com medidas de curto prazo por parte daquele ente federativo e de seus correspondentes órgãos governamentais ou parceiros internacionais com maior capacidade técnica e resolutiva em áreas como coordenação e articulação política, coordenação e execução logístico-operacional e coordenação e execução de ajuda humanitária.

Os arranjos dos entes federativos do Estado brasileiro constitucionalmente concebidos para políticas públicas estruturantes não se revelam adequados como resposta em situação de emergência, sobretudo, em razão da natureza multidimensional e da dinâmica do fenômeno migratório. A articulação política entre os níveis do Estado brasileiro demanda negociação, tempo e planejamento para medidas de médio e longo prazo.

Em outras palavras, se considerado o sistema de política pública como a política nacional de migrações, refúgio e apatridia contendo o subsistema de política pública para assistência emergencial no caso de crise migratória humanitária e a Operação Acolhida dentro desse subsistema, todos como partes de um mesmo organismo, o fenômeno do fluxo migratório funciona como uma espécie de contraste que aplicado a esse organismo

serve para diagnosticar as falhas estruturais e as respostas de curto, médio e longo prazo mais adequadas ao tratamento necessário.

A imigração de pessoas em situação de vulnerabilidade, requerendo medidas emergenciais de assistência, ressaltam históricas deficiências de organização administrativa e de estruturação de políticas públicas por parte do estado de Roraima e do Estado brasileiro decorrentes de má gestão, de corrupção, de irresponsabilidade fiscal e de incapacidade técnica que de longa data acometem os roraimenses e os brasileiros, as quais são agravadas em relação aos migrantes, posto que em Roraima e no Brasil os profissionais, as entidades da sociedade civil, os órgãos governamentais e a burocracia não conhecem, não debatem, nem refletem sobre o assunto migração, portanto, não foram preparados para lidar transversalmente com o fenômeno migratório nas políticas públicas estruturantes e nos modelos de governança em áreas como assistência social, saúde, segurança pública, educação, trabalho e renda entre outras.

Por outro lado, como ensinado no modelo teórico das coalizões de defesa, os eventos internos e externos que afetam o subsistema de política pública para assistência emergencial federal, as interações e o aprendizado orientado à política pública decorrente do trabalho interagencial, que ocorrem no âmbito da Operação Acolhida, implicam no surgimento de tendências que revelam necessidades de mudanças e influenciam as políticas públicas em relação ao fenômeno migratório que vão além de medidas assistenciais para o êxodo venezuelano, principalmente, em se tratando da efetividade de medidas de inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas estruturantes. O resultado pífio da interiorização é o contraste revelando esse diagnóstico.

A Operação Acolhida se caracteriza por ser um modelo de governança migratória policêntrica para assistência emergencial humanitária nos moldes estabelecidos no sistema ONU em conformidade com as exigências do Estado-membro que apoiam, a exemplo do que ocorre no mundo, as suas agências tais como ACNUR e OIM se adaptam às condições políticas dos países em que atuam. No caso estudado, por se tratar de uma resposta do governo federal, se adaptaram ao modo de articulação política da Casa Civil da Presidência da República, ao formato de agir operacionalmente do MD e de suas FFAA, em especial, do EB que coordena a FTLH, e ao modelo de assistência social coordenado pelo MCid.

A Operação Acolhida é um trabalho de cooperação humanitária, civil-militar, intersetorial, federativa e intergovernamental, em articulação com o estado de Roraima e com os municípios de Pacaraima/RR e Boa Vista/RR, determinado por uma política de assistência emergencial do tipo top-down pela Presidência da República, em que as

decisões políticas de nível estratégico estão sob os cuidados do Comitê Federal de Assistência Emergencial, colegiado interministerial, ao qual estão submetidos os níveis tático e operacional de todo o restante da estrutura de governança da Operação Acolhida tais como subcomitês, FTLH, coordenação interagencial, GT's e subgrupos setoriais.

Com relação à dimensão democrática dessa estrutura de governança migratória, a participação pública de atores não-governamentais no processo, nos espaços e ambientes para tomada de decisão pode ser classificada como simbólica e média, sendo realizada através de adesão voluntária à rede formalmente institucionalizada por meio de lei, decreto, portaria, resolução, planos operacionais e termos de referências oriundos do governo federal e do sistema ONU. Tais ONG's de Roraima, do Brasil e estrangeiras são entidades não confessionais e religiosas ligadas à Igreja cristã, principalmente, católicos, adventistas e mórmons, que majoritariamente atuam como parceiros implementadores financiados pelo MCid, pelo sistema ONU, por organizações internacionais e governos estrangeiros, notadamente, Estados Unidos e União Europeia.

Entre as limitações deste trabalho, é apontada a dificuldade durante a etapa de coleta de evidências da presente pesquisa de acesso aos documentos, às informações e aos representantes do governo do estado de Roraima e do município de Pacaraima/RR, além da divergência de estatísticas e de números entre órgãos do governo federal, estadual e municipais, por interesses políticos.

Em termos de legislação, basicamente, as normas pesquisadas se limitam à declaração de calamidade financeira e de situação de emergência social e na área da saúde pública, além de regulação sobre o acesso aos serviços públicos estaduais e municipais entre brasileiros e estrangeiros, conforme se pode verificar nas Leis municipais n. 1.949 (2019) e n. 2.074 (2019) da prefeitura municipal de Boa Vista e nos Decretos n. 22.199-E (2016), n. 24.824-E (2018), n. 25.681-E (2018), n. 26.404-E (2018) e n. 26.577-E (2019) do governo do estado de Roraima.

Outrossim, determinados órgãos federais, organismos internacionais e entidades da sociedade civil adotam uma rígida e centralizada política de comunicação institucional, quando se trata de entrevistas, ainda que acadêmicas, como foi o caso da Receita Federal, UNFPA, PNUD e entre os mórmons.

O modelo de governança representado pela Operação Acolhida é específico às necessidades e à realidade de Roraima e da região amazônica no contexto da crise humanitária e do regime político vigente na Venezuela. É o caso dos corredores de passagem de Pacaraima/RR para acolhimento em abrigos integrado à área urbana da capital Boa Vista/RR e posterior interiorização para outros estados brasileiros.

Para novos fenômenos, outros países de origem do fluxo e com destino a outras localidades do Brasil será preciso adaptações na governança migratória de assistência emergencial que respeitem as capacidades dos atores envolvidos e as peculiaridades da realidade para qual se propõe.

Apesar de ser concebida como uma operação temporária, por prazo indeterminado, a continuidade da Operação Acolhida possui caráter atemporal condicionado ao cenário vigente na Venezuela e ao destino do regime político daquele país, bem como ao interesse estratégico das FFAA e ao poder de influência política dos militares no governo federal, mais precisamente, junto à Presidência da República.

Ademais, é recomendável para o estudo sobre governança migratória na sua dimensão democrática da participação as contribuições teóricas do modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalitions Framework*), de métodos de pesquisa baseados na teoria da interação contextual e no conceito de policentricidade, além do conhecimento desenvolvido na literatura nacional e estrangeira no tocante à governança ambiental e, mais especificamente, à governança hídrica ou governança das águas.

Recomenda-se ainda a continuidade da pesquisa sobre governança migratória abordando doravante outras dimensões da governança democrática tais como a transparência e a prestação de contas da Operação Acolhida; estudos sobre as dificuldades enfrentadas pelo processo de interiorização da Operação Acolhida e sua relação com a implementação das políticas públicas de inclusão social, laboral e produtiva dos imigrantes em Roraima e no Brasil e trabalhos sobre territorialidade e fronteira quanto ao uso da terra para o desenvolvimento sustentável de Roraima como um estado culturalmente bilíngue.

Referências

- Abdalla, M. M. (2013). A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. *Anais do 4º Encontro de Ensino e Pesquisa em Contabilidade*.
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24).
- _____. & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, 1, 13-31.
- Affonso, R. D. B. A. (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, 15(2), 321-337.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 495-512.
- Agum, R., Riscado, P., & Menezes, M. (2015). Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Agenda Política*, 3(2), 12-42.
- Ahlström, H., & Cornell, S. E. (2018). Governance, polycentricity and the global nitrogen and phosphorus cycles. *Environmental Science and Policy*, 79, 54-65.
- Alves, C. F. (2009). Inteligência organizacional e organização em rede: um estudo da aplicação de análise de vínculos em unidades policiais.
- Anderson, M. (2013). *Frontiers: territory and state formation in the modern world*. John Wiley & Sons.
- Appolinário, F. (2007). Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. In *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico* (pp. 300-300).
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baeninger, R., & Mesquita, R. B. (2016). Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, (15), 146-163.
- _____. & Silva, J.C.J. (2018). Migrações venezuelanas. *Campinas: Nepo/Unicamp*.
- Bakvis, H., & Juillet, L. (2004). O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.

- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Bazan, L. B. (2011). A dinâmica de cooperação nas redes interorganizacionais e sua relação com o Estado na construção social e emergente. *Simpósio nacional de tecnologia e sociedade*, 4.
- Berman, David R. (2003), *Local government and States: autonomy, politics, and policy*. Nova York, M. E. Sharpe
- Bevir, M. (2011). Democratic governance: a genealogy. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103-114.
- _____, & Hall, C. I. (2011). Global governance. In *The SAGE handbook of governance*. Sage Publications Inc.
- _____, & Rhodes, R. A. W. (2016). Rethinking Governance. *Ruling, rationality, resistance*.
- Bonoma, TV (1985). Pesquisa de caso em marketing: oportunidades, problemas e um processo. *Journal of marketing research*, 22 (2), 199-208.
- Box, RC (2002). Discurso pragmático e legitimidade administrativa. *The American Review of Public Administration* , 32 (1), 20-39.
- Braz, E. D. S. (2010). Línguas e identidades em contexto de fronteira Brasil/Venezuela. UNICAMP.
- Braz, A. M. (2018). A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 303-320.
- Bressers, H., Bressers, N., Kuks, S., & Larrue, C. (2016). The governance assessment tool and its use. In *Governance for Drought Resilience* (pp. 45-65). Springer, Cham.
- _____, & Kuks, S. (2003). What does “governance” mean? From conception to elaboration. *Achieving Sustainable Development: The Challenge of Governance Across Social Scales*. Westport: Praeger, 65-88.
- Campos, V. N. D. O., & Fracalanza, A. P. (2010). Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *Ambiente & sociedade*, 13(2), 365-382.
- Câmara dos Deputados (2019). 1º Relatório da Comissão Externa sobre a crise na fronteira da Venezuela com o Brasil. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020 de https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1774525&filenome=REL+1/2019+CEXVENEZ

- Capella, A. C. N. (2006). Papel das Ideias na Formulação de Políticas Públicas. *Encontro de administração pública e governança. – ENAPEG*.
- _____, & Brasil, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos-CEBRAP*, (101), 57-76.
- Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 15(4), 679-684.
- Castañon, G. A. (2015). O que é construtivismo. *Cadernos de História e Filosofia da Ciência*, 1(2), 209-242.
- Castro Alcântara, V., Pereira, J. R., & Ferreira Silva, E. A. (2015). Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, 17.
- Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1781-1804.
- Centro de Estudos de Migração de Nova York [CMS] (2018). *Venezuela em crise: a situação dos refugiados venezuelanos*. NY: Autor. Recuperado em 14 agosto 2019 de <https://cmsny.org/venezuela-in-crisis/>
- Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias [ICMPD]. (2016). Projeto MT Brasil /SNJ. Municípios de fronteira: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral. Brasília. Recuperado em 24 de janeiro 2020 de https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/mtbrasil_act-1-3-1-4_relatorio_final.pdf
- Chase-Dunn, C., & Lerro, B. (2013). Democratizing global governance: world historical perspectives. *Sociologias*, 15(32), 52-93.
- Cheema, S. G., & Maguire, L. (2002, December). Democracy, governance and development: A conceptual framework. In *4th Global Forum on Re-Inventing Government* (pp. 27-33).
- Coelho, V. S. P., & Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34.
- Constituição da República Federativa do Brasil 1988* (1988). Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Costa, F. L. D. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública-RAP*, 42(5).
- _____. (2010). Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública-RAP*, 44(2).

Coutinho, F. M. A. (2018). *Análise da Reforma Migratória Brasileira: Formulação, Agenda e Decisão*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Dallabrida, V. R., & Zimmermann, V. J. (2009). Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional*, 5(3).

Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017 (2017). Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm

Decreto n. 9.277, de 05 de fevereiro de 2018 (2018). Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm

Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (2018). Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm

Decreto n. 9.286, de 15 de fevereiro de 2018 (2018). Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm

Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 (2019). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm

Decreto n. 9.970, de 14 de agosto de 2019 (2019). Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge.

De Lima, F. G. S. N., & Campos Filho, L. A. N. (2009). Mapeamento do estudo contemporâneo em alianças e redes estratégicas. *RBN: Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 11(31), 168-182.

De Oliveira Moscofian, RN, Wegner, D. & Cislighi, TP (2018). Estruturação de redes

multi-stakeholders para a solução de problemas sociais complexos / a estruturação de redes multi-stakeholders para uma solução de problemas sociais complexos. *Revista de Gestao Social e Ambiental*, 12 (1), 21-38.

Dos Santos, F. S., Mendes, L., & Férran, J. E. M. (2015). Governança democrática e terceiro setor: possibilidades e dificuldades em duas ONGs na cidade de Porto Alegre. *Revista de Políticas Públicas*, 19(2), 467-477.

Dryzek, J. S. (1996). The informal logic of institutional design. *The theory of institutional design*, 103-125.

_____ (2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press on Demand.

Durning, D. (1999). The transition from traditional to postpositivist policy analysis: A role for Q-methodology. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 18(3), 389-410.

Feldman, M. S., Sköldbberg, K., Brown, R. N., & Horner, D. (2004). Making sense of stories: A rhetorical approach to narrative analysis. *Journal of public administration research and theory*, 14(2), 147-170.

Ferro, C. M., & Moresi, E. A. D. (2008). Inteligência Organizacional: Identificação das bases doutrinárias para a investigação criminal. *DataGramZero-Revista de Ciência da Informação*, 9(1).

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 71-88.

Flauzino, D. P., & Borges-Andrade, J. E. (2008). Comprometimento de servidores públicos e alcance de missões organizacionais. *Revista de Administração Pública-RAP*, 42(2).

Flick, U., Von Kardorff, E., & Steinke, I. (2004). What is qualitative research? An introduction to the field. *A companion to qualitative research*, 3-11.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

França, R. F. (2018). Por uma Nova Gestão Securitária de Fronteiras no Brasil: riscos e desafios. *Porto Alegre: UFRGS*.

Freitas, PTD (2018). Coalizões de defesa dos migrantes internacionais e política partidária, durante uma transição democrática, em São Paulo. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 26 (54), 231-246.

Freyburg, T., Skripka, T., & Wetzal, A. (2007). Democracy between the lines? EU Promotion of Democratic Governance via Sector-specific Co-operation. *National Centre*

of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century Working Paper, 5.

Galas, E. S., & Forte, S. H. A. C. (2008). Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no *balanced scorecard*: estudo de caso em uma instituição pública. *Revista de Administração Mackenzie (Mackenzie Management Review)*, 6(2).

Ghosh, B. (2012). a snapshot of reflections on Migration Management. is Migration Management a dirty Word?. *The new politics of international mobility: Migration management and its discontents*, 40, 25-32.

Gil, A. C. (2005). Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas. *Como elaborar projetos de pesquisa*, 4.

Gomes de Pinho, J. A., & Pereira dos Santos, M. E. (2015). Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras.

Gonçalo, C. R., & Junior, E. R. (2012). As redes sociais, uma ferramenta de diagnóstico para estratégias relacionais para a criação do conhecimento em arranjos produtivos locais (APL)/Social networking, a tool for diagnosis of strategies for creating relational knowledge in Clusters. *Revista da Micro e Pequena Empresa*, 6(1), 20-37.

Gray, D. E. (2016). *Pesquisa no mundo real*. Penso Editora.

Grodzins, Morton. (1984), *The American System: a new view of government in the United States*. Chicago, Rand McNally & Company.

Gusso Zarpelon, J. T. (2012). A influência da governança global no contexto histórico da saúde no brasil. *Caderno Saúde e Desenvolvimento*, 1(1), 8-26.

Gurza Lavalle, A., & Isunza Vera, E. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua nova*, (84).

Heikkila, T., & Weible, C. M. (2018). A semiautomated approach to analyzing polycentricity. *Environmental Policy and Governance*, 28 (4), 308-318.

Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (2007). Constructionist perspectives on the life course. *Sociology Compass*, 1(1), 335-352.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2005). Relatório técnico: Projeto de levantamento e classificação da cobertura e do uso da terra no estado de Roraima. Biblioteca IBGE. Brasília. Recuperado em 24 janeiro de 2019 de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95890.pdf>

(2019). Portal Cidades@. Brasília. Recuperado em 24 janeiro de 2019 de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>

- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, 33-59.
- John, P. (1998). Urban economic policy networks in Britain and France; a sociometric approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16(3), 307-322.
- Johnson, J., Reitzel, J. D., Norwood, B., McCoy, D., Cumming, B., & Tate, R. (2013). Social network analysis: A systematic approach for investigating. *FBI Law Enforcement Bulletin*. Available at <https://leb.fbi.gov/2013/march/social-network-analysis-a-systematic-approach-for-investigating>, 350.
- Justen, C. E., Neto, L. M., & Garrido, P. O. (2014). Para além da dupla consciência: Gestão Social e as antessalas epistemológicas/*Beyond double consciousness: Social Management and the epistemological anterooms*. *Cadernos EBAPE. BR*, 12(2), 237.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2001) Power and interdependence. Nova York: *Harper Collins*.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (3a ed.). New York: *Harper Collins*. (Obra original publicada em 1984).
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public policy analysis*. Policy Press.
- Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997* (1997). Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19474.htm
- Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017* (2017). Institui a Lei de Migração. Brasília. Recuperado em 26 junho 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm
- Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018* (2018). Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm
- Lotta, G., Gonçalves, R., & Bitelman, M. (2014). A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64).
- _____, Oliveira, V., & Cavalcante, P. (2016). Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*.

- Lourenço, R. V. (2018). Governança ambiental: o papel das coalizões de ONGs na construção das políticas brasileiras de REDD+.
- Lüchmann, L. H. H. (2012). Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), 59.
- Macedo, R. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2018). Neoinstitucionalismo: Discussão acerca da teoria e suas vertentes. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 16(1).
- Madeira, L. M., & Rodrigues, A. B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(1).
- Marconi, M. D. A., & Lakatos, E. M. (2002). *Técnicas de pesquisa* (Vol. 2, pp. 35-36). São Paulo: Atlas.
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18(35).
- Marteleto, R. M. (2001). Análise de redes sociais-aplicação nos estudos de transferência da informação. *Ciência da informação*, 30(1), 71-81.
- Mathur, N., & Skelcher, C. (2007). Evaluating democratic performance: Methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public administration review*, 67(2), 228-237.
- Medida Provisória n. 820, de 15 de fevereiro de 2018* (2018). Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>
- Medida Provisória n. 823, de 9 de março de 2018* (2018). Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132477>
- Medida Provisória n. 880, de 30 de abril de 2019* (2019). Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 223.853.000,00, para os fins que especifica. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136530>
- Medida Provisória n. 912, de 19 de dezembro de 2019* (2019). Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 223.853.000,00, para os fins que especifica. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136530>

- Mendes, V. F. C. (2010). Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, 31(112).
- Menicucci, T. M. G. (2006, September). Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda. In *IX Congreso Nacional de Recreación Coldeportes/FUNLIBRE*. Bogotá.
- Merkens, H. (2004). 4.4 Selection procedures, sampling, case construction. *A companion to qualitative research*. Sage.
- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Measuring network structure. *Public administration*, 76(2), 387-407.
- Moreira, D. A. (2007). O uso de programas de computador na análise qualitativa: oportunidades, vantagens e desvantagens. *Revista de Negócios*, 12(2), 56-58.
- Monitor da Violência. Site G1. Disponível em http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.106139459.1981016271.1581445982-718422792.1581445979
- Mülbert, A. L. (2014). A implementação de mídias em dispositivos móveis: um framework para a aplicação em larga escala e com sustentabilidade em educação a distância.
- Nascimento, S. (2010). Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, (101), 95-120.
- Neto, P. F. (2005). A faixa de fronteira internacional norte do Brasil: uma análise comparativa entre os dois pares de cidades-gêmeas de Roraima: Pacaraima (Brasil)/Santa Elena (Venezuela) e Bonfim (Brasil)/Lethen (Guiana). *Universidade de São Paulo. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina—20 a*, 26, 4820-4821.
- Nicholson, S., Jinnah, S., & Gillespie, A. (2018). Solar radiation management: a proposal for immediate polycentric governance. *Climate Policy*, 18(3), 322-334.
- Nota Técnica CONARE n. 3, de 13 de junho de 2019 (2019). Estudo de País de Origem - Venezuela - reconhecimento de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf
- Nunes, J. V., Woloszyn, M., Gonçalves, B. S., & de Souza Pinto, M. D. (2017). A pesquisa qualitativa apoiada por softwares de análise de dados: uma investigação a partir de exemplos. *Fronteiras-estudos midiáticos*, 19(2), 233-244.

Oliveira, K. P., & de Paula, A. P. P. (2014). Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64).

Oliveira, P. M. M., de Oliveira, P. T., & Tavares, B. (2018). Governança democrática em rede: o posicionamento das ONGs de Viçosa-MG. *Holos*, 1, 103-117.

Paes de Paula, A. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. FGV Editora.

_____. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE - revista de administração de empresas*, 45(1), 36-49.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Red Globe Press.

Pimentel, G. A. & Oliveira, R. S (2007). Tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial na fronteira Brasil-Venezuela: o caso da BR-174. Tráfico de pessoas e violência sexual. Brasília: VIOLES/SER/Universidade de Brasília. 59-73.

Pires, R. R. C., & de Ávila Gomide, A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 195.

Poncioni, P. (2013). Governança democrática da segurança pública. O caso da educação policial no Brasil. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 13(1).

Portaria DG/PF n. 11.264, de 24 de janeiro de 2020 (2020). Instituir os novos modelos das Carteiras de Registro Nacional Migratório e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-11.264-de-24-de-janeiro-de-2020-241103464>

Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018 (2018). Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>

Resolução Comitê Federal de Assistência Emergencial n. 1, de 21 de fevereiro de 2018 (2018). Indicar o coordenador operacional que atuará no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4229771/do2-2018-02-23-resolucao-n-1-de-21-de-fevereiro-de-2018-4229767

Resolução Comitê Federal de Assistência Emergencial n. 2, de 26 de março de 2018 (2018). Institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram

no Estado de Roraima. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/8438555/do1-2018-03-29-resolucao-n-2-de-26-de-marco-de-2018-8438551

Resolução Comitê Federal de Assistência Emergencial n. 3, de 2 de maio de 2018 (2018).

Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12714193/do1-2018-05-03-resolucao-n-3-de-2-de-maio-de-2018-12714189

Resolução Comitê Federal de Assistência Emergencial n. 4, de 2 de maio de 2018 (2018).

Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12714206/do1-2018-05-03-resolucao-n-4-de-2-de-maio-de-2018-12714202

Resolução Comitê Federal de Assistência Emergencial n. 5, de 8 de outubro de 2018 (2018). Altera a Resolução nº 2, de 26 de março de 2018. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44499670/do1-2018-10-09-resolucao-n-5-de-8-de-outubro-de-2018-44499491

Resolução Conjunta CNIg e CONARE n. 5, de 9 de outubro de 2018 (2018). Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto CONARE. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55217082/do1-2018-12-14-resolucao-conjunta-n-1-de-9-de-outubro-de-2018-55217031

Resolução Conjunta CONANDA, CONARE, CNIg e DPU n. 1, de 9 de agosto de 2017 (2017). Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19245715/do1-2017-08-18-resolucao-conjunta-n-1-de-9-de-agosto-de-2017-19245542

Resolução Normativa CNIg n. 126, de 02 de março de 2017 (2017). Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20819083/do1-2017-03-03-resolucao-normativa-n-126-de-2-de-marco-de-2017-20819043

Resolução Normativa CONARE n. 18, de 30 de abril de 2014 (2014). Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn18-ajustada-pela-rn29.pdf>

Richardson, M. (1999). Fundamentos da metodologia científica. *São Paulo*.

Rio, G. A. P do, & Name, L. (2014). Patrimonialização e gestão do território na tríplice fronteira Brasil-Argentina e Paraguai.

Risse, T., Brown, C., Cerny, P., Grieco, J., Groom, A. J. R., Higgott, R., & Lamy, S. (1995). *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and international institutions* (Vol. 42). Cambridge University Press.

Rodrigues, F. S. (2009). Configurações migratórias na tríplice fronteira norte do Brasil: uma análise da emigração de brasileiros e da imigração em Roraima. Migração internacional na Pan-Amazônia. Belém.UFPA.

Rogers, Y., Sharp, H., & Preece, J. (2013). *Design de Interação*. Bookman Editora.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.

_____, & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, San Francisco.

_____. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Theories of the Policy Process*. PA Sabatier. Boulder, Colorado.

Santos Nóbrega de Lima, F. G., Campos Filho, N., & Alberto, L. (2009). Mapeamento do estudo contemporâneo em alianças e redes estratégicas. *Revista brasileira de gestão de negócios*, 11(31).

Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D. D., & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista brasileira de história & ciências sociais*, 1(1), 1-15.

Schröder, N. J. S. (2018). The lens of polycentricity: Identifying polycentric governance systems illustrated through examples from the field of water governance. *Environmental Policy and Governance*, 28 (4), 236-251.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.

Secretaria Nacional de Justiça [SNJ]. (2013). Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira. Brasília. Recuperado em 24 de janeiro 2020 de https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/pesquisa_ -enafron_202x266mm_1710_19h00_web.pdf

Siegmund-Schultze, M., Aguiar Gomes, E. T., Gottwald, S., & Rodorff, V. (2019). O que

- é uma boa participação pública? Conceitos, desafios e guias para reflexão. *Ribagua*, 6(1), 111-122.
- Silva, E.L., & Menezes, E.M. (2005). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 4ª ed., Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Silva, F. D. A., Martins, T. C. P. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2013). Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional.
- Silva, J. C. J., Bógus, L. M. M., & Silva, S. A. G. J. (2017). Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), 15-30.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89-110.
- Soares, A. G., & Alves, R. P. (2015, Setembro). O Modelo de Coalizões de Defesa: uma análise de sua aplicação nos estudos brasileiros. In *I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública-RAP*, 51(1).
- Stake, R. E. (2005). *Qualitative case studies*. Sage Publications Ltd.
- _____ (2010). *Qualitative research: Studying how things work*. Guilford Press.
- Steelman, T. A., & Maguire, L. A. (1999). Understanding participant perspectives: Q-methodology in national forest management. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 18(3), 361-388.
- Stein, E. (2019). Venezuela superaria em 2020 o fenômeno migratório sírio. Entrevistado por S. Torrado, EL País. Recuperado em 27 novembro 2019, de https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/19/internacional/1574128387_157435.html
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2017). *Working across boundaries: collaboration in public services*. Macmillan International Higher Education.
- Supremo Tribunal Federal (2009). Ação Cautelar [AC] n. 2009/RR. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020 de <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2608531>
- _____ (2015). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF] n. 347. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020 de

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

_____ (2018). Ação Cível Originária [ACO] n. 3121/RR. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020 de

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>

Szary, A. L. A., & Giraut, F. (2015). Borderities: The politics of contemporary mobile borders. In *Borderities and the politics of contemporary mobile borders* (pp. 1-19). Palgrave Macmillan, London.

Tribunal de Contas da União. (2013). Acórdão n. 2750/2013-TCU-Plenário: Relatório de Auditoria sobre a assistência hospitalar no estado de Roraima. Brasília. Recuperado em 24 janeiro de 2019 de https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2750%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=a18001f0-4cf9-11ea-8de6-99d4d6e5044f

_____. (2017). Acórdão n. 1967/2017-TCU-Plenário: Relatório de Auditoria sobre a governança da política brasileira de imigração. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020, de https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1967%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=a18001f0-4cf9-11ea-8de6-99d4d6e5044f

_____. (2018). Acórdão n. 2891/2018-TCU-Plenário: Relatório de Auditoria sobre a organização e o funcionamento das atividades de assistência emergencial em função do fluxo migratório em Roraima. Brasília. Recuperado em 24 janeiro 2020 de https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2891%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=50d7f380-4d25-11ea-b024-3b0ae15a64b1

Turner, C. (2018). The governance of polycentric national infrastructure systems: Evidence from the UK National Infrastructure Plan. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(3), 513-529.

Vasconcelos, I. S. (2013). Famílias transnacionais na fronteira Brasil/Venezuela. *UFRR*, 3(2).

Vergara, S. C. (2006). Projetos e relatórios de pesquisa em administração. *São Paulo: Atlas*.

Vicente, V. M. B. (2016). A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 77-90.

- Wagenaar, H. (2004). "Knowing" the rules: administrative work as practice. *Public administration review*, 64(6), 643-656.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8). Cambridge university press.
- Weber, L., & Pickering, S. (2011). *Globalization and borders: Death at the global frontier*. Springer.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean?: Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.
- _____ (2000). *Conducting interpretive policy analysis* (Vol. 47). Sage.
- Yin, RK (1989). Pesquisa de estudo de caso: Design e métodos, edição revisada. *Série de Métodos de Pesquisa Social Aplicada*, 5.

Apêndice – Roteiro de Entrevista

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Prezado (a),

Sou aluno do mestrado profissional em Administração pela Universidade de Brasília – UnB e desejo contar com sua colaboração na pesquisa que estou desenvolvendo sobre “Governança Democrática em Rede: Estudo sobre Acolhida Imigratória de Venezuelanos no Brasil”.

Sua participação se dá no sentido de responder as perguntas que seguem, as quais objetivam levantar informações sobre o arranjo de governança que vem tratado das questões relativas ao fluxo de imigrantes venezuelanos para o Brasil.

Para tanto, basta responder ao presente roteiro de entrevista, cujo tempo estimado para aplicação é de, no máximo, 60 minutos. É importante ressaltar do compromisso de nossa parte de que as informações coletadas serão utilizadas somente nesta pesquisa.

Desde já, agradecemos pela atenção e colaboração que será fundamental para o sucesso deste trabalho.

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro

Delegado de PF

leoncio.mlsr@dpf.gov.br

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Em 21 de novembro de 2017, entra em vigor a Lei de Migração que revogou o Estatuto do Estrangeiro. Segundo a OIM, Agência das Nações Unidas para Migrações, estima-se que cerca de 96 mil venezuelanos chegaram ao Brasil até 2018.

Em 2018 e 2019, episódios violentos com repercussão internacional, ocasionaram o fechamento da fronteira entre os municípios de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela).

Por intermédio deste trabalho, será possível estudar aspectos relacionados com a governança migratória no Brasil, buscando superar conflitos entre as estruturas subnacionais do federalismo brasileiro, dentre os quais a instauração de litígio junto ao STF (2018), na Ação Cível Originária [ACO] n. 3121/RR, em que o governo de Roraima cobra o fechamento temporário da fronteira do Brasil com a Venezuela até a interiorização dos imigrantes venezuelanos; além da solicitação de providências de diversos órgãos públicos federais quanto a vacinação e segurança pública e do pedido de ressarcimento pelas despesas realizadas com os serviços públicos de educação e saúde aos venezuelanos.

AUTORIZAÇÃO DA ENTREVISTA

Data da entrevista: _____ **Horário:** _____

Local: _____

Nome: _____

Cargo/Instituição: _____

Solicito sua autorização para gravação da entrevista, portanto, peço que marque o campo abaixo com a sua anuência:

CIENTE. DE ACORDO	
----------------------------------	--

Vamos iniciar?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Ao longo de sua experiência profissional e/ou acadêmica, você atuou em situações e casos que guardam relação com o fenômeno do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil? Comente a respeito dessa experiência.

2. Especificamente quanto ao caso da Operação Acolhida de venezuelanos em Roraima, como atuam as pessoas, as entidades, as instituições da sociedade, os órgãos públicos, e os atores governamentais ou não-governamentais, nacionais ou estrangeiros, que estão envolvidos no assunto?

De que forma os níveis de governo federal, estadual e municipal estão lidando com os problemas que surgem com o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil?

É possível identificar a atuação conjunta de autoridades e organizações brasileiras com agentes estatais e não-estatais estrangeiros tais como representantes políticos de países vizinhos e de organismos internacionais?

3. Em relação ao tratamento que deve ser dado ao assunto da imigração venezuelana, que crenças, valores, ideias, objetivos e opiniões os participantes da Operação Acolhida concordam e discordam entre si?

De que maneira esses entendimentos dos atores envolvidos possibilitam o apoio mútuo, o trabalho em conjunto ou provocam conflito e competição entre as partes?

Como se organizam as experiências em que partes envolvidas na acolhida humanitária de venezuelanos trabalham juntas em grupos ou redes de colaboradores?

4. Existem oportunidades, espaços e ambientes nos quais as partes envolvidas possam debater e reavaliar as responsabilidades, as capacidades, os recursos alocados e os objetivos desejados com a Operação Acolhida?

Como ocorrem a coordenação e a participação no processo decisório da Operação Acolhida?

Há o predomínio de entendimento e do poder de decisão de determinados atores em relação aos demais?

5. A maneira de organização das partes envolvidas e de funcionamento da Operação Acolhida apresentam uma tendência de ser mais estável e consensual ao longo do tempo ou uma tendência de duração de curto prazo com menor alinhamento de pensamento entre os participantes?

Que acontecimentos, fatores, condições e situações futuras são capazes de provocar grandes mudanças no atual cenário migratório dos venezuelanos no Brasil?

Quais são as mudanças possíveis na Operação Acolhida e na política migratória para os venezuelanos no Brasil?

6. Gostaria de dizer algo mais sobre o tema da nossa entrevista?

Muito obrigado!