MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.14671

Governança Migratória E Pandemia Da Covid-19: A Resposta Brasileira À Crise Migratória De Venezuelanos Pela Operação Acolhida

Migration Governance and COVID-19: Brazilian response to the Venezuelan migration crisis by Operation "Acolhida"

Covid-19 Gobernanza Migratoria Y Pandemia: La Respuesta Brasileña A La Crisis Migratoria de Venezolanos A Través De La Operación "Acolhida"

Roberto Rodolfo Georg Uebel
Escola Superior de Propaganda e Marketing
Porto Alegre- RS, Brasil
E-mail: robertouebel@hotmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0002-4520-9460

Lara Sosa Márquez
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Porto Alegre- RS, Brasil
E-mail: lara.sosa@acad.pucrs.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6688-748X

Matheus Fröhlich
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre- RS, Brasil
E-mail: matheus.frohlich@ufrgs.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2217-1831

Resumo: O presente artigo tem como proposta descrever e contextualizar a resposta brasileira à recente migração de cidadãos venezuelanos ao território brasileiro, analisando-a a partir da Operação Acolhida, pela ótica da governança multiníveis empregada pelas organizações internacionais (OIs) e, subsequentemente, por sua atuação perante a pandemia da COVID-19, levando em consideração a abordagem de Axel Honneth do reconhecimento do migrante como agente. A hipótese central a ser verificada se caracteriza pela atuação das organizações internacionais como norteadores da resposta de acolhida às crises humanitárias e pela ausência do Estado em certas esferas da acolhida de migrantes, abrindo espaço para atuação das OIs. Os resultados do estudo apontam para um processo de securitização migratória a partir da atuação das Forças Armadas sob a orientação e a tutela do Estado brasileiro, o que traz implicações para a formulação de políticas públicas adequadas de acolhimento e reconhecimento da cidadania das pessoas em situação de migração.

Palavras-chave: Governança migratória; Operação Acolhida; COVID-19; Migração; Venezuela

Abstract: This article aims to describe and contextualize the Brazilian response to Venezuelan citizens' recent migration into Brazilian territory. Therefore, to analyze the Brazilian response to the migration of Venezuelans through "Operation Welcome", from the perspective of multilevel governance employed by international organizations and, subsequently, its performance in the face of the COVID-19 pandemic - taking into account Axel Honneth's approach of recognition from the view of the migrant as an agent. The performance of international organizations characterizes the central hypothesis to be verified as guiding the response to welcoming humanitarian crises and the absence of the State in certain spheres of reception of migrants - which opens space for IOs to act. The results of the analysis point to a process of migratory securitization based on the work of the Armed Forces under the guidance and tutelage of the Brazilian State, which has implications for the formulation of adequate public policies for welcoming and recognizing the citizenship of people with immigration status.

Keywords: Migration Governance; Operation Welcome; COVID-19; Migration; Venezuela.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo describir y contextualizar la respuesta brasileña a la reciente migración de ciudadanos venezolanos al territorio brasileño, analizándola desde la Operación “Acolhida” desde la perspectiva de la gobernanza multinivel empleada por los organismos internacionales (OI) y, posteriormente, por su desempeño. ante la pandemia de COVID-19, teniendo en cuenta el enfoque de Axel Honneth para reconocer al migrante como agente. La hipótesis central a verificar se caracteriza por el papel de los organismos internacionales como guías de respuesta a las crisis humanitarias y por la ausencia del Estado en determinados ámbitos de acoger a los migrantes, dando cabida a la acción de las OI. Los resultados del estudio apuntan a un proceso de titulización migratoria a partir de la acción de las Fuerzas Armadas bajo la dirección y tutela del Estado brasileño, que tiene implicaciones para la formulación de políticas públicas adecuadas para acoger y reconocer la ciudadanía de las personas en situaciones de migración.

Palabras clave: Gobernanza migratoria; Operación Acolhida; COVID-19; Migración; Venezuela

Recebido em
02/05/2021

Aceito em
22/05/2021

1. INTRODUÇÃO

A securitização dos fluxos migratórios já é tema recorrente das análises geopolíticas e de risco no âmbito dos Estudos Estratégicos Internacionais e, em certa medida, das Relações Internacionais em geral. Nas últimas duas décadas, com o agravamento das tensões nacionalistas, muito em virtude da emergência de agendas políticas ultraconservadoras e de extrema-direita, como nos casos da Polônia, da Hungria, de Israel, dos Estados Unidos (sob o governo de Donald Trump, entre 2017 e 2021) e, mais recentemente, do Brasil, as migrações internacionais passaram a ser o foco do debate sobre segurança fronteiriça e relações transfronteiriças.

Mais especificamente, o caso do Brasil é peculiar, haja vista o acumulado histórico da sua diplomacia, que se sustentava em pilares como a defesa da integração regional, dos direitos humanos, da cooperação entre as nações e da política de boa-vizinhança, sobretudo com seus parceiros sul-americanos. No auge da política externa conduzida pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, duas organizações internacionais (OIs) regionais, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), chegaram a ensaiar a criação de grupos de trabalho para a coordenação de temas migratórios, fronteiriços e aduaneiros (BRIGIDO; UEBEL, 2020).

Entretanto, com a guinada à direita, no caso do Brasil, à extrema-direita, a qual os países latino-americanos passaram desde a metade da década de 2010, a incorporação e assimilação das agendas conservadoras, antes quase que restritas aos Estados Unidos e à Europa, abriu caminho para que a pauta da securitização fronteiriça e migratória se fizesse presente no debate político. A sociedade civil, conforme veremos ao longo deste artigo, também seria convocada às ruas para se manifestar a favor, como no caso das marchas dos migrantes, ou contra, como durante a tramitação e votação da nova Lei de Migração, em 2017.

A discussão sobre o papel político das migrações e dos migrantes na sociedade brasileira não é um fenômeno recente, contudo. Ramos (1996) escreve que, na primeira metade do século XX, os supostos efeitos negativos das migrações para o país eram

considerados e disseminados pública e institucionalmente – algo que seria levado ao plano governamental durante a ditadura do Estado Novo e o governo Vargas, com seu nacionalismo ufanista e sua tentativa de construção de uma identidade brasileira, proibindo a expressão de línguas e culturas estrangeiras, sobretudo as de origem japonesa, alemã e italiana, tendo em conta a Segunda Guerra Mundial e o alinhamento brasileiro aos Aliados.

Apesar dessas questões históricas, as Forças Armadas sempre tiveram um caráter de atuação estritamente institucional no âmbito das migrações, isto é, servindo de força auxiliar às entidades civis, principalmente como ator logístico, fato este que modificado com a Operação Acolhida e o fluxo em massa de venezuelanos a partir de 2015, principalmente no Estado de Roraima, na região Norte do Brasil.

A institucionalidade das Forças Armadas, porém, também se verificou em dois momentos históricos do marco legal das migrações no Brasil. O primeiro foi durante a ditadura civil-militar, em 1980, quando entrou em vigor o Estatuto do Estrangeiro, que buscava regular a admissão de estrangeiros – dentre eles os imigrantes – no território brasileiro, mas com um elevado teor de securitização, pois percebia os "não brasileiros" como potenciais ameaças à soberania e à segurança nacional. Apesar do distanciamento da realidade de fato, esses argumentos eram comuns em um período de bipolaridade no sistema internacional, ainda mais quando o regime político dominante surgira a partir de um golpe de Estado que invocara uma "ameaça comunista" (BACHA et al., 2019). O segundo momento se deu em um ambiente democrático, no ano de 2017, quando a nova Lei de Migração foi aprovada pelo então presidente Michel Temer, e cujos vetos foram propostos pelo Gabinete de Segurança Institucional, órgão do governo federal historicamente ocupado por militares, que advogou ressalvas em virtude justamente de questões de segurança nacional e de soberania territorial (OLIVEIRA, 2017).

Apesar desses envolvimentos militares com a normatividade jurídica migratória do Brasil, a sua atuação material e logística é fundamental no âmbito da Operação Acolhida para a manutenção da integridade física, moral e civil dos imigrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos, bem como para a proteção da fronteira brasileira, haja vista as possibilidades

de violação decorrentes das tensões sociais verificadas tanto em Roraima como na Venezuela, que hoje está sob um regime autoritário (BURGOS, 2020).

Criada com a finalidade de congregar todas as instituições, os atores, as organizações internacionais, as organizações não governamentais (ONGs) e os migrantes recém-chegados sob uma mesma institucionalidade, a Operação Acolhida tem sido objeto de estudo e análise desde a sua criação, em 2018, poucos meses após a promulgação da nova Lei de Migração. No final de abril de 2021, 380 artigos sobre o tema já haviam sido publicados, conforme a base de dados do Google Acadêmico, sinalizando uma diversidade de debates sobre o tópico nas mais diversas áreas do conhecimento científico. Entretanto, as análises sobre a Operação Acolhida e a migração venezuelana no contexto da pandemia da COVID-19, sob a perspectiva securitária e fronteiriça, ainda são incipientes, o que nos ensejou a elaboração deste artigo. Entendemos o processo de securitização como a alçada de temas para a esfera securitária através de um processo de transformação discursiva – de definição do problema como problema de segurança, compartilhando o entendimento deste com uma audiência que autorizaria ações que estariam fora de uma 'normalidade' (WEAVER, [1995] 2015).

Sendo assim, a questão norteadora deste trabalho é a seguinte: como o Brasil gerenciou a crise migratória de pessoas da Venezuela com o agravamento da pandemia do novo coronavírus? Nosso objetivo geral é, partindo dela, mapear a atuação e a governança migratória brasileira a partir da Operação Acolhida. A hipótese que se apresenta é de que as organizações internacionais estão tomando a frente da resposta de acolhida às crises humanitárias, o que nos leva a questionar, neste ponto, por que o interesse neste tema é, aparentemente, inexistente e quais são as razões para a ausência do Estado. Além disso, analisamos como as OIs estão ocupando esse espaço, porque as pessoas necessitam respostas que os países não estão dando.

Três questões norteadoras decorrerão a partir da justificativa de que a Operação Acolhida se mostra uma iniciativa de cooperação regional e de resposta humanitária inovadora e relevante, tornando-se pertinente compreender, de forma sistematizada, a sua atuação e o gerenciamento dessa política pública pelo Brasil. São elas: a) o que é uma política

pública migratória de qualidade, pensando na construção com a pessoa migrante, ou seja, de reconhecimento da pessoa migrante como um ser de direitos, e na abertura para a consolidação de uma cidadania plena?; b) qual é o modelo de governança utilizado pelo Brasil, em comparação com aquele atrelado às organizações internacionais?; e c) a resposta é suficientemente adequada? Ela responde às necessidades das pessoas venezuelanas? Considerando que devemos construir políticas e iniciativas com a pessoa migrante, não para ela, os(as) venezuelanos(as) sentem-se "respondidos(as)", "acolhidos(as)"? Se não, como podemos passar a analisar isso?

Para a condução da discussão proposta acima, utilizamos o marco referencial sobre governança multinível (KUNZ, LAVENEX, PANIZZON, 2011; THOUEZ, 2019) – que traçam diversas camadas de cooperação para a governança migratória -, e as premissas que interseccionam o debate sobre migração e cidadania, especificamente a articulação realizada por Axel Honneth (2009) sobre como operacionalizar o conceito de cidadania proposto por Marshall (1967) para além de uma compreensão de direitos e deveres correlatos, compreendendo dinâmicas de integração social e a função das políticas públicas nesse processo.

As perguntas norteadoras se desmembram em três objetivos específicos que buscam ser explorados pelo artigo, a saber: a) descrever a crise migratória venezuelana para o Brasil; b) contextualizar a resposta brasileira a este fenômeno (via Operação Acolhida); e c) revisar os resultados parciais da Operação Acolhida até então e as possíveis diretrizes futuras.

A partir desses questionamentos, o artigo utiliza uma metodologia de pesquisa qualitativa, de recorte bibliográfico e sobretudo documental, cujo método científico é o dialético. O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda delas apresenta o panorama da migração venezuelana para o Brasil a partir do seu contexto e das crises, a terceira é dedicada à discussão sobre governança e cooperação e sobre a resposta brasileira por meio da Operação Acolhida e, por fim, a quarta consiste na discussão teórico-crítica sobre cidadania.

Para a elaboração deste artigo, não pudemos realizar entrevistas semiestruturadas, mas trazemos o relato de estudos e atendimentos que os autores e a autora realizam diariamente. Urge que discutamos sobre a dinâmica integracional das pessoas migrantes e refugiadas no Brasil, com um olhar especial para o fluxo daquelas provenientes da Venezuela.

2. MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL: CONTEXTOS E CRISES

Em 28 de abril de 2021, o Brasil registrava 395 mil óbitos e 14,4 milhões de casos de COVID-19, de acordo com os dados da Organização Mundial da Saúde; no mesmo dia, a vizinha Venezuela computava 2.082 óbitos e 194 mil casos confirmados. Essas estatísticas colocariam o Brasil em segundo lugar global no número de casos e no número de óbitos, enquanto a Venezuela ocupava, respectivamente, a 76ª e a 87ª posição. Esses dados sinalizam como a pandemia impactou de maneiras diferentes os dois países e permitem contextualizar os seus impactos nos fluxos migratórios transfronteiriços.

A migração venezuelana para o Brasil é um fato social recente, uma vez que, até meados da segunda década do século XXI, a Venezuela era um dos principais destinos de migrantes brasileiros e sul-americanos em geral, dado o seu cenário econômico, social e laboral então atrativo, além de o país ter servido de destino para milhares de refugiados colombianos desde os anos 1990 (CRUZ, 2005).

De acordo com Baeninger et al. (2018), é possível afirmar o começo da migração venezuelana para o Brasil em 2013, quando Nicolás Maduro assume a presidência após o falecimento de Hugo Chávez, período que coincide com o processo de declínio econômico do país, causado, sobretudo, por dois fatores: a desvalorização do preço dos barris de petróleo a nível mundial e a especialização e centralidade da economia nacional nessa commodity, que também seria fortemente impactada pelos choques cambiais. Com o agravamento da crise econômica internacional e, mais especificamente, da Venezuela, as instabilidades políticas aumentaram e retroalimentaram um processo de divisão interna, separado em grupos de maduristas, apoiadores do novo presidente, ex-chavistas, também considerados dissidentes,

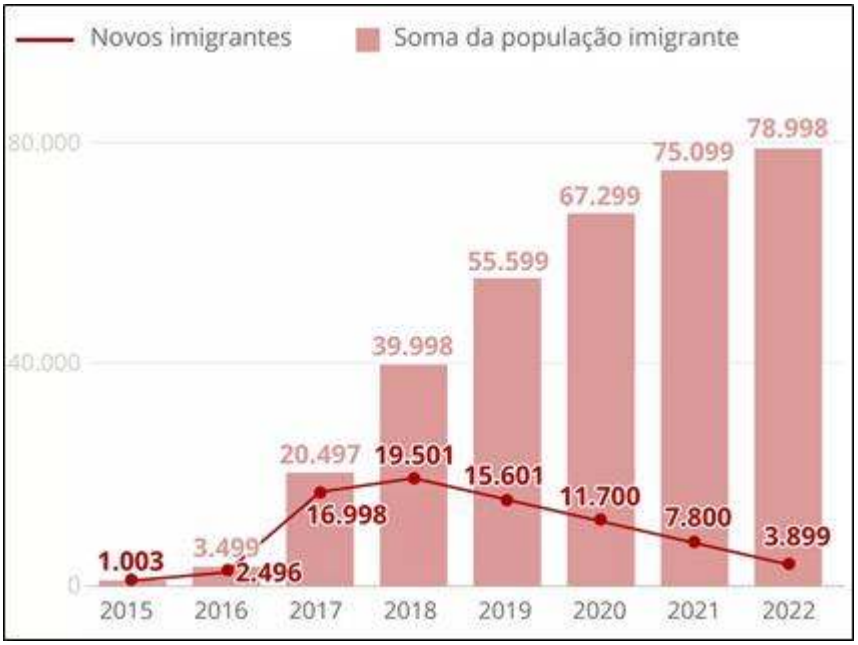
e a tradicional oposição venezuelana de centro-direita. Esse processo ou ciclo de crises levou a cabo a instabilidade monetária e econômica, cujas principais consequências foram o aumento do desemprego, a hiperinflação e o descontrole das políticas econômicas por parte do governo central, forçando, portanto, a deterioração das condições socioeconômicas e do poder de compra da população.

Nesse contexto, a partir de 2013, inicia-se um processo chamado de "êxodo venezuelano", composto majoritariamente por migrantes voluntários –também categorizados como migrantes econômicos –, oriundos, em um primeiro momento, da classe média venezuelana. Essa primeira onda migratória teria como destino principal os Estados Unidos, o Canadá e a Espanha, dadas as redes de familiares e amigos já estabelecidas naqueles países.

A partir de 2015, esses fluxos emigratórios passam por algumas transformações: além de sua intensidade e quantidade, eles serão redimensionados a outras categorias, como solicitantes de refúgio, pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, migrantes econômicos oriundos de estratos de renda mais baixos e perseguidos políticos. Esta segunda onda migratória teria como destino os países fronteiriços e vizinhos, uma vez que os custos para migrar impediriam jornadas mais distantes, como à América do Norte e à Europa. É neste momento que o Brasil passará a ocupar as primeiras posições nos rankings de destino de venezuelanos, embora não seja o país preferencial e tampouco lidere as estatísticas de acolhimento. Além das diferenças linguísticas, a infraestrutura de acolhimento do Brasil, bem como a logística para acessar o estado fronteiriço de Roraima e o restante do país, colocavam-se como impeditivos à imigração venezuelana.

Embora seja difícil estimar o número preciso de imigrantes venezuelanos admitidos no Brasil, regular e irregularmente, algumas projeções indicam uma população de aproximadamente cem mil imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro. Em uma projeção de 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2021 viveriam cerca de 75 mil venezuelanos no Brasil, conforme a Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Projeção da imigração venezuelana no Brasil – 2015/2022



Fonte: IBGE apud G1, 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/29/brasil-tem-cerca-de-308-mil-imigrantes-venezuelanos-somente-em-2018-chegaram-10-mil-diz-ibge.ghtml. Acessado em 17 de fevereiro de 2021.

Os dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), por exemplo, indicam que, até o ano de 2020, 148,8 mil autorizações de residência foram concedidas pelo Brasil para venezuelanos. As rotas de deslocamento são majoritariamente terrestres, devido à a fronteira com a região Norte do país, no estado de Roraima – mais precisamente, entre a cidade brasileira de Pacaraima e a venezuelana Santa Elena de Uairén. A Figura 2 a seguir ilustra as principais rotas utilizadas. A maioria delas foi interrompida por causa do fechamento de fronteira adotado pelos governos nacionais como tentativa de impor barreiras à transmissibilidade do novo coronavírus.

Figura 2 - Rotas da migração venezuelana



Fonte: Su Noticiero, 2019. Disponível em: <http://sunoticiero.com/estas-las-principales-rutas-la-migracion-venezolana-infografia/>. Acessado em: 17 de fevereiro de 2021

A cidade de Pacaraima e o estado de Roraima serviam, portanto, de ponto de entrada dos venezuelanos no Brasil, sendo, por isso, onde se estabeleceu a Operação Acolhida, força-tarefa conjunta da OIM e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com órgãos e entidades do Estado brasileiro, como o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e a Polícia Federal e comandada pelas Forças Armadas, com especial destaque para o Exército Brasileiro (UEBEL et al., 2020).

A Operação Acolhida teve um papel fundamental na gestão de crises decorrentes da pandemia, quando migrantes necessitavam desde cuidados de atenção primária em saúde, para os primeiros sintomas da COVID-19, até o encaminhamento e o deslocamento para a capital roraimense, Boa Vista, e para as demais regiões do Brasil, em casos mais graves, que necessitassem unidades de tratamento intensivo (UTI).

Apesar das ações de caráter positivo e de acolhimento, cabe questionar o papel e emprego das Forças Armadas brasileiras na gestão e no acolhimento de migrantes, o que, segundo Castro (2020), ensejaria um papel subjetivo de securitização da pauta migratória e das próprias fronteiras, colocando os dois temas sob a dimensão da segurança e defesa, em detrimento das relações exteriores e dos direitos humanos, algo semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos e na União Europeia.

No estudo de Cavalcanti e Oliveira (2020), fica evidente a queda nos fluxos migratórios em geral para o Brasil a partir de março de 2020, quando as fronteiras foram fechadas. Segundo os dados compilados pelos autores, houve uma queda de 70% na admissão de venezuelanos entre os anos de 2020 e 2019 – o número de homens venezuelanos admitidos no país caiu 69,8%, enquanto o de mulheres caiu 70,2%. Os registros migratórios também variaram negativamente no mesmo período: 72,3% no total, 71,1% para homens venezuelanos e 73,6% para mulheres venezuelanas. Esses números indicam que os fluxos foram praticamente interrompidos com a pandemia.

Os dados do Comitê Nacional para os Refugiados levantados pelos autores também sinalizam queda no reconhecimento de status de refugiados venezuelanos, que caiu 63,2% entre 2020 e 2019 – 63,8% para mulheres e 62,7% para homens (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020). Segundo os dois autores, em 2020:

> No caso brasileiro, mesmo antes de proceder de forma explícita através de normativas federais, as entradas de estrangeiros já apresentavam uma trajetória de queda no início do ano. [...] A redução torna-se mais evidente em março, e é mais rápida no caso da fronteira terrestre em comparação com as demais. Ao longo dos meses de abril e maio, ainda é possível observar algumas entradas, sobretudo por via aquaviária, mas todas cessam a quase zero ao longo dos meses de junho e julho. Em agosto, volta a se observar um aumento das entradas, em especial por via aérea. Esses

> comportamentos são todos explicados pela dinâmica das normativas emitidas pelo governo federal, que, em geral, trataram os diferentes tipos de fronteira de forma diferenciada, como é o caso da flexibilização antecipada da fronteira aérea em comparação às demais. [...] Os movimentos nesse grupo caíram pela metade, comparando-se os meses de janeiro a agosto de 2019 e 2020. Observa-se que a nacionalidade que registrou as maiores quedas de entradas e saídas foi a dos venezuelanos, que constituíam um dos principais grupos imigrantes no Brasil na década de 2010 (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 20-21).

É justamente na região transfronteiriça entre Brasil e Venezuela que se observa a maior redução nos fluxos migratórios com o fechamento, dos dois lados, das fronteiras e a conseguinte interrupção da mobilidade inter e transnacional, aumentando as vulnerabilidades migratórias e as contradições transfronteiriças (SILVA; SILVA, 2020).

Cabe ainda ressaltar que estas contradições serão bem exploradas por autores como Simões (2017), Jarochinski Silva e Sampaio (2018) e Franchi (2019), ao sumarizarem acerca dos processos construídos por e para os migrantes venezuelanos na região Norte do país. As crises que levaram à intensificação dos fluxos na região também decorrem, em certa medida, dos impactos do embargo comercial imposto pelos Estados Unidos em 2015, durante o governo Obama, e ampliado no governo Trump, que deterioraram as condições sociolaborais na Venezuela (FREITEZ, 2018).

A partir desse cenário, a próxima seção analisará as respostas de governança face ao fluxo migratório venezuelano em tempos de crise sanitária e, por conseguinte, fronteiriça.

3. GOVERNANÇA, OPERAÇÃO ACOLHIDA, R4V E PANDEMIA: RESPOSTAS À CRISE DE NOVO CORONAVÍRUS

Para compreensão de como as organizações internacionais buscaram manejar a migração de crise venezuelana, propõe-se uma breve visita às discussões sobre como a governança migratória global foi endereçada pela Organização das Nações Unidas (ONU), no escopo das negociações e da aplicação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada

e Regular (doravante “Pacto Global”). Como tentativa de abordar a migração de maneira holística, a ONU coloca a migração dentro das discussões dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente no ponto 10.7 (MIGRACIDADES, 2020), em uma proposta combinada dos regimes já praticados e da entrada da Organização Internacional para as Migrações no Sistema ONU, no ano de 2016, apontando para um redirecionamento da questão migratória no âmago da organização (APPLEBY, 2017; PÉCOUD, 2018).

Como sinalizado por Thouez (2019, p. 13, tradução nossa), “armada com seu arsenal com capacidade de manobras institucionais”, a ONU buscou endereçar uma governança coordenada da migração, mas através de uma estratégia que é conhecida como “governança multinível”, através de redes, em camadas e com a “indefinição de campos de ação para o benefício de migrantes em situações vulneráveis”, atuando como um “copiloto” nas iniciativas dos Estados em relação à governança migratória (THOUEZ, 2019). Embora o Estado brasileiro tenha se retirado do Pacto Global após a chegada de Jair Bolsonaro ao Executivo, as iniciativas empregadas na condução da migração de crise de cidadãos venezuelanos partem desses princípios, pelo menos por parte das Organizações Internacionais.

Com o fluxo da recente migração venezuelana, o governo brasileiro tomou como iniciativa de resposta a Operação Acolhida, que por si não é uma iniciativa de governança migratória, mas sim uma reposta pontual à questão que será desenvolvida na próxima seção.

3.1 Operação Acolhida

Após a constatação da situação de alta vulnerabilidade no estado de Roraima, reconhecida por meio do Decreto Presidencial nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, o Governo Federal permitiu a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária, instituída pela Diretriz Ministerial nº 03/2018, consolidando o surgimento da Operação Acolhida, com o intuito de prestar ajuda humanitária às pessoas em Roraima e em seus municípios (SILVA, 2021). Portanto, a Operação Acolhida é uma iniciativa do governo federal brasileiro em parceria com

agências da ONU como, principalmente, o ACNUR e a OIM, além do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA).

De acordo com as informações oficias (BRASIL, [2021b]), o trabalho da Operação Acolhida baseia-se em três pilares: (1) ordenamento da fronteira – em postos de atendimentos localizados em cidades-chave para o fluxo migratório de pessoas venezuelanas, nas quais se realiza a documentação, a vacinação e as operações de controle do Exército Brasileiro; (2) acolhimento – oferececimento de abrigo, alimentação e atenção à saúde; (3) interiorização – programa que consiste no deslocamento voluntário de pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela do estado de Roraima para outras unidades federativas, buscando, entre outras questões, a inclusão socieconômica.

A pessoa migrante ou refugiada, quando ingressa em território brasileiro, deve direcionar-se ao Posto de Recepção e Identificação (PRI). A função dessas bases é controlar e organizar o fluxo migratório por meio da expedição de documentos e prestando assistência de saúde. Após o atendimento, os(as) assistidos(as) são encaminhados(as) para um dos doze abrigos e podem, se desejarem, dar entrada no processo de interiorização. Na fronteira existem três tipos de posto: (A) posto de recepção e identificação, responsável pela recepção e orientação, pela identificação e controle de entrada e pela imunização, contando também com uma Defensoria Pública; (B) posto de triagem, no qual se realiza o cadastro e a regularização migratória, bem como emissão de cadastro de pessoa física (CPF) e de carteira de trabalho, além de atendimento social, de proteção e defesa de direitos; e (C) posto de atendimento avançado (PAA), um hospital de campanha reduzido, com atenção médica e emergência, onde são abrigados os casos de isolamento (BRASIL, [2021a]).

Atualmente, existem 13 abrigos para acolhimento em Roraima. Eles se dividem por tipo – família, solteiros ou indígenas – e são de gestão compartilhada. O Ministério da Cidadania e o ACNUR são responsáveis por coordenar o acolhimento e a assistência, enquanto as Forças Armadas Brasileiras operam as questões de logística e de saúde. Nos abrigos, são desempenhadas ações como oferecimento de refeições (três vezes ao dia), distribuição de itens de higiene pessoal e de limpeza para adultos e crianças, realização de aulas de português

e de atividades para crianças, bem como de atividades culturais e recreativas, fornecimento de material para o artesanato dos indígenas Warao, a comunicação com as famílias que ficaram na Venezuela e proteção e defesa 24h por dia, 7 dias por semana (BRASIL, [2021a]).

A estratégia de interiorização, por sua vez, trata-se de uma iniciativa através da qual as pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela podem buscar inserção socieconômica em outros estados brasileiros, fora de Roraima. Ela teve início em abril de 2018 e, até janeiro de 2020, mais de 30 mil venezuelanos(as) foram interiorizados em mais de 400 cidades brasileiras. Podem ser interiorizadas todas as pessoas que estejam regularizadas, imunizadas e que assinem o termo de voluntariedade. Dentre as modalidades disponíves, existem: saída de abrigos em Roraima para abrigos em cidades de destino, reunificação familiar ou social e admissão em vaga de trabalho sinalizada. O Governo Federal conta com o apoio de agências da ONU e de organizações da sociedade civil nesse processo.

No decorrer do ano de 2019, ampliou-se a interiorização com a assinatura de acordos com o ACNUR, a OIM, o UNFPA e a Confederação Nacional de Municípios, visando incentivar as unidades federativas (UFs) brasileiras a acolherem estas pessoas e, juntamente com companhias aéreas, a Infraero, a Inframerica e a Associação Brasileira das Empresas Aéreas e Concessionárias de aeroportos, transportá-las às cidades de destino de maneira gratuita (BRASIL, [2021b]). A Tabela 1 a seguir elenca todas as organizações federais, estaduais e municipais, os organismos internacionais e as organizações da sociedade civil envolvidos na Operação Acolhida.

Tabela 1 – Organizações envolvidas na Operação Acolhida

Organismos federais	Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Casa Civil da Presidência da República, Defensoria Pública da União (DPU), Departamento Público da União, Força Nacional, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Instituto Migração e Direitos Humanos, Ministério da Cidadania (MC), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Saúde (MDS), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público

	Federal (MPF), Polícia Federal, Receita Federal (RF), Polícia Rodoviária Federal e Vigilância Aeroportuária Internacional.
Organismos estaduais	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), Companhia de Águas e Esgoto de Roraima (CAER), Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde de Roraima, Corpo de Bombeiros, Governo de Roraima, Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABRES), Polícia Militar do Estado de Roraima, Polícia Civil de Roraima
Organismos municipais	Prefeituras municipais de Manaus, Pacaraima e Boa Vista, conselhos tutelares e guardas municipais
Organizações internacionais	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *United States Agency for International Development/Office of US Foreign Disater Assistance* (USAid/OFDA). Organização Internacional para a Migração (OIM), Fundo das Nações Unidas para População (UFPA), Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e Conselho Norueguês para Refugiados (NRC)
Organizações da sociedade civil e organizações não governamentais	Fraternidade Federação Humanitária Internacional, Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento, Fraternidade Sem Fronteiras, Telecom Sem Fronteiras (França), Pirilampos, Associação de Bem com a Vida, Cia. Cultural Bola e Meia, Ação do Coração, Instituto Gente Amazônia, Entidades Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora Consolata), Igreja Metodista, Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), Cruz Vermelha Internacional, Rotary Clube Internacional, Associação dos Adventistas (ADRA), Caritas Brasileira, Exército da Salvação, Centro de Migração dos Direitos Humanos, Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, Pastoral Universitária, Pastoral da Criança, Pastoral do Migrante, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Jovens Com Uma Missão (JOCUM) e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

Fonte: Elaborado a partir de Silva (2020) e de Brasil ([2021b]).

Buscando ampliar e melhorar os serviços e as ações, a Operação Acolhida instalou três postos de triagem, nas cidades de Pacaraima (RR), Boa Vista (RR) e Manaus (AM). Ampliaram-

se 12 abrigos no estado de Roraima – além do aumento na capacidade dos abrigos federais do estado – e expandiram-se ações relacionadas à saúde dentro e fora dos abrigos. Em termos de investimento e de sustentabilidade, foi assinado um acordo de cooperação técnica entre a União, pela Casa Civil, e a Fundação Banco do Brasil (FBB), criando-se um fundo privado que visa receber doações ao programa Operação Acolhida, buscando assegurar a continuidade do projeto e aprimorar as ações de assistência humanitária. Qualquer pessoa ou entidade pode doar, colaborando para a manutenção da iniciativa (BRASIL, [2021b]). A Tabela 2 a seguir elenca os números das principais ações efetuadas pela Operação Acolhida.

Tabela 2 – Ações da operação acolhida direcionadas à população migrante e/ou refugiada da Venezuela no Brasil (início de 2018 até 20 de abril de 2021)

ORDENAMENTO DA FRONTEIRA EM NÚMEROS	
Solicitações de regularização migratória	265 mil
Atendimentos realizados na fronteira	890 mil
Doses de vacina administradas	400 mil
Solicitantes de residência	130 mil
Atendimentos sociais	217 mil
CPFs emitidos	255 mil
ACOLHIMENTO EM NÚMEROS	
Abrigos temporários	13 und
Militares que já participaram	4 mil
INTERIORIZAÇÃO EM NÚMEROS	
UFs de destino	400
Pessoas interiorizadas	50.475

Fonte: Elaborada a partir dos dados coletados na página oficial da Operação.

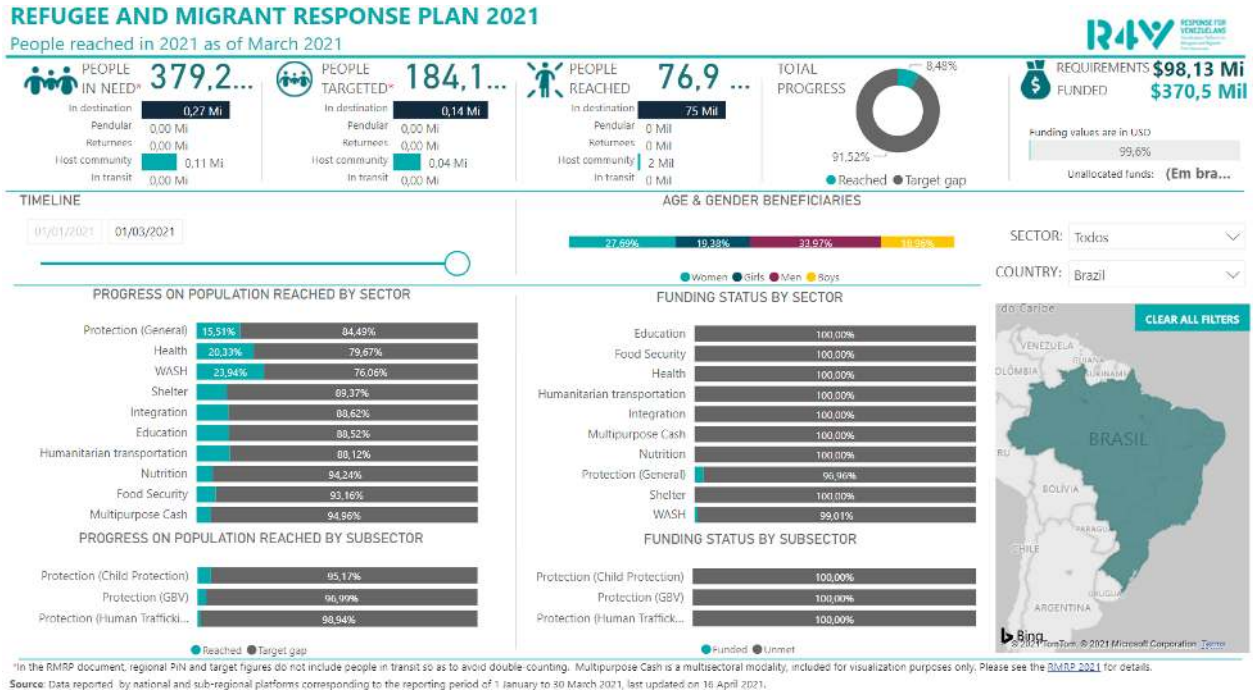
No âmbito de atuações de governança migratória por parte de organizações internacionais, em abril de 2018, por solicitação do Secretário Geral da ONU ao ACNUR e à OIM, foi criada a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial (R4V – Resposta a Venezuelanos e Venezuelanas), dentro do guarda-chuva do plano operacional coordenado

entre ambas as agências, buscando coordenar respostas interagenciais às emergências e necessidades das pessoas venezuelanas em deslocamento, garantindo a inclusão socieconômica nas sociedades de destino por meio do Plano Regional de Resposta para Refugiados e Migrantes.

A R4V funciona no âmbito da América Latina e do Caribe, como forma de complementar e fortalecer as políticas, ações e respostas que os governos nacionais desempenham de forma independente ou coletiva, de forma regional, contando também com o apoio de outras agências da ONU, de organizações não governamentais e da sociedade civil (R4V, [s.d.]). De acordo com dados da Plataforma R4V, em termos de América Latina e Caribe, no plano de 2021, a Resposta conseguiu alcançar 781 mil pessoas no destino, correspondendo, em relação ao objetivo de alcançar o total da população em deslocamento, a 22,32% do total almejado. Quanto à idade e ao gênero dos beneficiados, 31,53% são mulheres e 29,43% são homens, enquanto 19,36% são meninas e 19,68% são meninos.

No Brasil, a R4V serve como suporte à Operação Acolhida, colaborando no cruzamento de fluxo de dados e nas ações de resposta à crise humanitária e atuando fortemente no auxilio à interiorização das venezuelanas e dos venezuelanos. No país, no mesmo período supracitado, alcançaram-se 76,9 mil pessoas, 8,48% do total previsto. Em termos de gênero, 33,97% das pessoas auxiliadas são homens e 27,69% são mulheres, enquanto 19,38% são meninas e 18,96% são meninos. A ação requer o apoio de US$ 98,13 milhões e já recebeu, por doações, US$370,5 mil.

Figura 3 – Dados informativos referentes ao Plano de Resposta para Migrantes e Refugiados da Venezuela (R4V) 2021



FONTE: R4V, [s.d.].

Desde o início da estratégia de interiorização até o momento, 50.475 pessoas foram interiorizadas. Como comentado anteriormente, existem quatro modalidades de interiorização: (1) deslocamento de abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração em outras cidades de destino; (2) reunificação familiar; (3) reunificação social; e (4) vaga de emprego sinalizada (VES). Do total de pessoas interiorizadas, 37% foram por razões de reunião social, 22% por deslocamento entre abrigos, 16% reunificação familiar e 8% por VES – 17% do total se encontra sem informação. Os estados que mais receberam pessoas foram Paraná (8.418), São Paulo (7.963), Rio Grande do Sul (7.060), Santa Catarina (5.769) e Amazonas (4.934), enquanto os municípios de destino mais proeminente são Manaus (4.893), Curitiba (3.511), São Paulo (3.172), Dourados (2.517) e Porto Alegre (1.922). Quanto ao perfil, destacam-se os homens entre 15 e 35 anos e mulheres, sendo alto o percentual daquelas nas mesmas faixas etárias que os homens; chama atenção o percentual elevado de meninas e meninos de 0 a 4 anos, indicando a migração familiar (R4V, [s.d.]).

Ainda no âmbito dessa questão, destacamos a implementação do projeto piloto de interiorização de mulheres venezuelanas que ocorreu em janeiro de 2021, no município de Guaporé, no Rio Grande do Sul. Por meio de uma parceria entre a OIM, a Secretaria Nacional de Proteção Global, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e a Virada Feminina, o projeto prevê a capacitação e a contratação das migrantes venezuelanas. Nessa primeira ação, 28 mulheres e suas famílias (aproximadamente 67 pessoas no total), foram interiorizadas por meio de vaga de emprego sinalizada – a articulação é desenvolvida pela Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG). O projeto "Virada Feminina", idealizado por Marta Lívia Suplicy, foi implementado em outubro de 2020 pela Ministra Damares Alves e busca a articulação com os governos municipais, a iniciativa privada e as redes locais para garantir a segurança e a integração econômica por meio de vagas de trabalho formal para as migrantes venezuelanas (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Por conta da pandemia do novo coronavírus, iniciativas de reassentamento de refugiados foram interrompidas pelo ACNUR e, assessoriamente, foi requisitado aos Estados que o trânsito de refugiados fosse mantido em casos críticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). A resposta inicial do governo brasileiro foi de fechamento das fronteiras terrestres com a Venezuela, em março de 2020, com alegações de ordem de saúde pública, por riscos sanitários relacionados ao novo coronavírus (RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020). O Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19 da Operação Acolhida foi adotado em 22 de março, com a implementação de hospital de campo em Boa Vista, com capacidade para 2200 pacientes, apto para atender tanto o público brasileiro quanto estrangeiro (R4V, 2020a).

O primeiro caso de COVID-19 relacionado a um cidadão venezuelano foi computado em 3 de abril de 2020. No dia seguinte o posto de documentação de Manaus já foi considerado área de isolamento para casos da doença. No mês de abril de 2020, ocorreu a suspensão temporária pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) da emissão das autorizações de residência para refugiados venezuelanos reconhecidos por prima facie, retomado somente por decisões extraordinárias a partir de maio de 2020 (R4V, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e,

2020f; ACNUR, 2020a, 2020b). Em junho de 2020, a Operação Acolhida inaugurou a "ala de cuidados" (ACNUR, 2020a, p. 2) no hospital de campanha de Boa Vista para atender a população migrante que apresentava sintomas ou já havia positivado para COVID-19. O último relatório sobre a doença disponibilizado pelas organizações responsáveis pela Operação Acolhida é datado de setembro de 2020 (UNICEF, 2020), e havia contabilizado cerca de trezentos casos confirmados.

Para mitigar os efeitos da pandemia e a subsequente dificuldade financeira encontrada pela população migrante durante os períodos de confinamento (lockdown), o auxílio emergencial que estava sendo ministrado pelo governo federal para a população brasileira foi estendido à população migrante, mediante cadastramento nas plataformas específicas (UNICEF, 2020). No entanto, a situação de vulnerabilidade entre a população migrante seguiu sendo verificada, na medida em que muitos estavam impossibilitados de exercerem atividades laborais por conta da pandemia (UNICEF, 2020).

4. ATUAÇÃO BRASILEIRA À LUZ DA DISCUSSÃO TEÓRICO-CRÍTICA SOBRE CIDADANIA

Este estudo permitiu que identificássemos alguns resultados parciais da Operação Acolhida e das respostas brasileiras, na direção da recepção e do acolhimento das pessoas venezuelanas em situação de migração, sobretudo no campo do refúgio e da vulnerabilidade migratória. Dimensionada a partir de uma iniciativa de cooperação regional e de resposta humanitária inovadora, a operação rapidamente angariou engajamento das Forças Armadas, sob o comando do Exército Brasileiro, e apoio logístico, humano e material da Força Aérea Brasileira – principalmente no traslado de migrantes – e da Marinha, que teve como atribuição principal o atendimento médico e assistencial aos venezuelanos recém-chegados.

No âmbito da crise sanitária, o nosso artigo questionou se a resposta da Operação Acolhida foi suficientemente adequada e se respondeu as necessidades das pessoas venezuelanas. Em certa medida, é possível ponderar que sim, apesar de toda a carga de securitização e militarização trazida com ela, uma vez que os atores civis atuaram, em parceria com as organizações internacionais, como o ACNUR e a OIM, em um estágio secundário, isto é, as Forças Armadas tomaram para si o comando dos programas e processos de acolhimento de venezuelanos chegados em Roraima.

O grande questionamento que resta é se o Estado brasileiro e suas instituições nacionais e subnacionais teriam capacidade e articulações bem desenvolvidas para executar a Operação Acolhida sem o suporte militar, a fim de afastar o elemento securitário da política migratória, o que era algo até então verificado em algumas poucas nações europeias – fora do Espaço Schengen e da Frontex –, africanas e asiáticas.

Do ponto de vista institucional, é possível argumentar que o Estado brasileiro possui capacidade para articular uma agenda de acolhimento, interiorização e inserção de imigrantes no mercado de trabalho e na própria sociedade civil, exemplo este que é verificado ao longo da história do país. Isso pode ser visto mais recentemente com a tentativa de criação de uma Estratégia Nacional de Migração com as conferências regionais e nacional de migrações e refúgio, como a própria 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), em 2014, em que as Forças Armadas teriam apenas papel de suporte logístico, e não de coordenação, o que ficaria a cargo dos ministérios da Justiça e das Relações Exteriores.

Quando uma política de acolhimento de migrantes recebe caráter securitário, como no caso das políticas aplicadas durante o governo de Donald Trump nos Estados Unidos, ou de Recep Tayyip Erdoğan na Turquia, a capacidade de dimensionar se esses migrantes se sentiram respondidos ou acolhidos fica extremamente limitada, quando não impossível, dadas as restrições e ressalvas dos migrantes para com o Estado de acolhimento (STAUDT, 2018).

Esta foi justamente uma das questões norteadoras e ponto de discussão central deste artigo, pois tentamos identificar o nível de percepção de acolhimento por parte de venezuelanos no território brasileiro. Os relatos midiáticos, bem como os resultados da pesquisa de Brigido, Uebel e Ribeiro (2020), sinalizam que o principal argumento dos migrantes foi a questão da xenofobia social e institucional verificadas, não necessariamente por parte dos militares que atuavam no dia a dia de suas rotinas migratórias, mas sim de maneira institucionalizada, como se fossem tratados como "cidadãos de segunda classe" (SEYFERTH, 2008).

Nesse sentido, não podemos afirmar a existência de uma política migratória construída com as pessoas migrantes no âmbito brasileiro, mesmo com as inovações trazidas pela Lei do Refúgio, de 1997, pela Lei de Migração, de 2017, e pelas portarias de acolhimento do CONARE, uma vez que o elemento securitário e de proteção da soberania nacional sempre esteve presente, conforme discutimos nas seções anteriores. Desta maneira, a Operação Acolhida entra no rol de políticas públicas formuladas para um público específico (RUA, 2014) – no caso, migrantes –, mas que servem única e exclusivamente ao propósito do Estado como ator de acolhimento, e não para o pleno reconhecimento da cidadania de seus destinatários. Conforme Honneth (2009), o reconhecimento da cidadania deve partir do cidadão – migrantes – e não do Estado, é uma relação bottom-up, que, neste caso não, foi possível identificar, tampouco com a operação estudada.

Ainda com relação à questão da pandemia da COVID-19, em recente estudo publicado pelo Serviço Pastoral dos Migrantes no Brasil (2021), sobre o "Projeto Prevenção e Resiliência da COVID-19", 40,8% dos 1.282 imigrantes venezuelanos entrevistados relataram não conseguir acesso a medicamentos ou ao sistema de saúde público, enquanto 71,7% não tiveram acesso a consultas médicas. Além disso, 100% afirmou que pelo menos uma pessoa no domicílio apresentou de um a cinco sintomas associados ao coronavírus, mas 82,68% dessas pessoas não fizeram testes de diagnóstico por não terem acesso ou porque não tinham recursos para realizá-lo de forma particular.

Outros resultados do estudo indicam uma situação de crescente vulnerabilidade não controlada pela Operação Acolhida. Os migrantes venezuelanos entrevistados alegaram os principais problemas enfrentados após a chegada no Brasil e o acolhimento inicial da Operação Acolhida: 48,9% relataram questões relacionadas à segurança; 56,5%, ao acesso à saúde; 78,3%, à xenofobia; 84%, à moradia; 98,4%, ao desemprego, e 99,9%, à alimentação. Esses indicadores permitem que questionemos até que ponto de fato a cidadania é garantida pela governança migratória no Brasil aos migrantes e que concluamos a ineficácia da Operação Acolhida no provimento do direito à cidadania e seus elementos, o que exploraremos nas considerações finais.

Nesse sentido, retoma-se a discussão tradicionalmente debatida nas Ciências Sociais e que vai ao encontro da qualidade de uma política pública direcionada à migração, referente à questão da cidadania. Para além da noção de direitos e deveres correlatos exposta por Marshall (1967), trazemos a concepção honnethiana de reconhecimento, pois este mostra-se como um caminho coerente, que pode ser utilizado como guia para alcançar a cidadania plena para pessoas migrantes. Honneth (2009) propõe que é por meio da autopercepção (ou do reconhecimento) por três esferas – o amor-próprio, o âmbito legal e a estima social – que os indivíduos passam a se reconhecer como sujeitos com – e de – direitos e encontram, internamente, um motor que os propulsiona a buscar a cidadania.

A leitura desse conceito, no entanto, vai para além de noções de ter direitos civis, políticos e sociais, referindo-se a fazer parte de uma comunidade, ou seja, não apenas estar plenamente integrado, que, em uma concepção mais clássica de cidadania, esse momento poderia ser entendido como a posse do passaporte ou o voto em eleições, mas sentir-se parte – apesar das diferenças culturais que cada pessoa migrante carrega.

Tal proposta teórica abre espaço para discutir caminhos e formas de alcançar o reconhecimento e, consequentemente, formas mais socialmente justas de cidadania. Ações de governança migratória multinível, seja por parte dos governos nacionais ou de organizações internacionais, devem ser guiadas e desenhadas por conceitos como autonomia, liberdade e emancipação (no sentido honnethiano, de possibilidade de fazer uma escolha de

vida a partir de uma perspectiva autônoma), propondo ações e políticas públicas que não sejam apenas para a pessoa migrante, mas com ela(s).

Essa discussão ainda encontra dificuldades de penetração no âmbito do debate público brasileiro, agravada com a posse de Jair Messias Bolsonaro (sem partido) como presidente da República, em 2019. A presença do conservadorismo e a xenofobia em seus discursos e atos, recrudesceram também no âmbito das discussões migratórias, e uma parcela da população e representantes políticos sentiram-se confortáveis e estimuladas a destilar ódio quando a pauta entra em questão.

Esse movimento pode ser notado, inclusive, nas eleições municipais de 2020, quando candidatos como Carlos Nicoletti (PSL) e Gerlane Baccarin (PP), em Boa Vista, encontraram eco social nessas motivações e lançaram campanhas baseadas em um tensionamento de alteridade, nós (brasileiros) versus eles (venezuelanos). Utilizando a retórica de restrição, contingenciamento e a estratégia de fake news, os candidatos, principalmente Nicoletti, realizavam pronunciamentos, lives e discursos fervorosamente xenófobos, levantando bandeiras como as de que venezuelanos “não teriam privilégios” ou que buscariam a restrição desses grupos nos atendimentos na saúde pública ou nas vagas em escola, pois “respeitamos todos os imigrantes, mas os boa-vistenses precisam voltar a ser prioridade para a prefeitura” (MARQUES et al., 2020).

Como contrapartida, iniciativas como reuniões mensais do Subsetor Nacional de Violência Baseada em Gênero (GBV) da R4V, abertas a organizações civis, a cientistas e a outras entidades que trabalhem com a temática, mostram-se como ações que buscam andar lado a lado com as pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela. É possível identificar nesses encontros, que contam com formações quinzenais ou mensais acerca de temas relacionados à violência baseada em gênero, tráfico internacional de pessoas, atendimento humanizado, entre outros, a presença de premissas, como as comentadas anteriormente, de autonomia, reconhecimento e emancipação.

Além disso, também procuram fortalecer, aprimorar e fomentar o cruzamento de dados informativos referentes aos casos de pessoas venezuelanas – a situação informacional de migrantes e refugiados no Brasil, como um todo, é empobrecida e escassa. Ademais, por meio de discussões e do interagenciamento da OIM e do ACNUR, aliados a agências como UNFPA e ONU Mulheres, buscam preparar os agentes públicos e voluntários para fazer a acolhida e a orientação de forma mais humanitária, profissional e emancipatória. A partir do preceito de respeito e aceitação da escolha do indivíduo, sempre com orientação por parte dos e das agentes como pano de fundo, busca-se que a pessoa possa "caminhar com seus próprios pés", além de ver e admirar a própria trajetória que constrói.

Nesse sentido, salientam-se também as discussões que ocorrem no âmbito do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT), tanto no âmbito estadual do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS) quanto no municipal de Porto Alegre (COMIRAT/POA), que buscam trazer a experiência diária vivenciada pelas organizações civis que atendem a população migrante e integrar os próprios coletivos de migrantes para discutir as necessidades e os problemas enfrentados pela comunidade, bem como desenhar planos e políticas que possam ser implementadas ou apoiadas publicamente, visando a emancipação e a autonomia das populações migrantes no estado.

É necessária a escuta qualificada para entender o que essas pessoas buscam, sentem e precisam. Partir do princípio de que as necessidades delas serão as mesmas que as nossas, ou as que imaginamos para elas, é um equívoco que cometemos ao formular políticas públicas e ao agir como pesquisadores e pesquisadoras. Devemos pensar governança migratória e resposta às crises humanitárias incluindo o "objeto" que buscamos alcançar, pois assim agiremos de maneira verdadeiramente democrática e seguindo os princípios de inclusão e justiça social que defendemos em nossa constituição nacional e em tratados internacionais.

A governança migratória, seja nacional ou mediada por organizações internacionais, deve ter como preceito principal o vislumbre das pessoas migrantes e refugiadas como sujeitos autônomos, dignos de acesso a direitos e à justiça social, bem como dotados de liberdade de escolha. Nas respostas devem estar incluídas, de forma intrínseca, os recortes de

gênero, classe e raça, buscando agir em todas as frentes e dar respostas às necessidades coletivas e individuais dos grupos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da COVID-19 representou um agravamento das condições e situações de vulnerabilidade migratória em todo o sistema internacional, dado que o fechamento das fronteiras nacionais, primeira medida adotada pelos Estados, interrompeu da noite para o dia o fluxo de centenas de milhares migrantes voluntários, solicitantes de asilo e refúgio, apátridas e vítimas de tráfico humano.

No caso da migração venezuelana, a pandemia significou um segundo desafio aos migrantes que deixam o país com direção aos seus vizinhos, sobretudo Brasil, Colômbia, Peru e demais nações latino-americanas, em vista das deterioradas condições socioeconômicas que enfrentam em seu país de origem, além das instabilidades políticas entre o regime de Nicolás Maduro e a oposição de Juan Guaidó.

Embora o fluxo venezuelano para o Brasil ocorra desde meados da década de 2010, a sua intensificação se deu nos últimos cinco anos em virtude de o país se apresentar como a oportunidade imediata para a saída do território venezuelano por meio da fronteira localizada no estado de Roraima, mais precisamente entre as cidades de Pacaraima, no Brasil, e Santa Elena de Uairén, na Venezuela.

Como política pública estatal brasileira, a Operação Acolhida foi criada no último ano do governo de Michel Temer como resposta às crescentes demandas de atenção migratória, aduaneira, consular e social das centenas de migrantes que chegavam diariamente nos postos de controle da Polícia Federal, em Roraima, e nas demais entidades do governo estadual e das administrações municipais. Para operar a logística da operação, as Forças Armadas foram convocadas para também comandá-la, sob a tutela principal do Exército Brasileiro, o que, no

nosso entendimento, conferiu um elemento de securitização na questão migratória brasileira até então inédito, apesar de operações passadas e do próprio Estatuto do Estrangeiro, promulgado ainda sob a ditadura civil-militar em 1980. Além disso, o fechamento da fronteira e o aumento de deportações corrobora esse entendimento.

Podemos inferir, assim, que a Operação Acolhida deu um tratamento prioritário à recepção de imigrantes nos centros de atendimento em Roraima e aos processos de interiorização desses sujeitos pelo território brasileiro. Contudo, a assistência social e pública, ou seja, o foco de uma política migratória normal, ficou relegada a outros atores da sociedade civil, como as ONGs, as organizações internacionais, as igrejas e o próprio Ministério Público. Destaca-se ainda que a atuação da operação é de caráter emergencial, com sinalizações da implantação de outros planos de governança da migração em ordem nacional – e uma paulatina retirada das Forças Armadas do comando da força-tarefa.

Um ponto-chave que precisa nortear a discussão diz respeito ao tipo de acolhimento que foi dado. Por um lado, temos uma iniciativa governamental que conta com o apoio e a parceria de organizações internacionais para mediar e responder a uma crise humanitária, o que é sumamente necessário numa conjuntura como a descrita. Por outro, tanto nos processos de acolhimento nos postos de triagem, quanto principalmente durante o processo de interiorização, existem relatos de sentimento de abandono e solidão por parte das pessoas migrantes.

Necessitamos, sim, dar uma resposta que seja coordenada e, principalmente, efetiva. Porém, é urgente pensar na preparação dos agentes públicos que mediam essas situações. Não são todos(as) que estão preparados(as) e munidos(as) de sensibilidade e empatia para lidar com situações de alta vulnerabilidade social e emocional como a de pessoas migrantes e refugiadas, principalmente no êxodo venezuelano, marcado por muito desespero e dor. Quando argumentamos a necessidade de pensar políticas públicas e ações com as pessoas migrantes e não apenas para elas, é justamente no sentido de incluir as perspectivas individuais e coletivas dessas pessoas nas ações públicas do estado e das OIs.

Está sendo possível constatar, em estudos coordenados por organizações internacionais e discutidos em reuniões mensais sobre a R4V, a existência de choques culturais e de hábitos que estão se tornando fatores dificultadores para a integração plena dessas pessoas à sociedade brasileira. Coisas que para nós podem ser meros detalhes, como a alimentação, para eles e elas têm uma diferença enorme na adaptação. É importante ressaltar também que as ações e políticas públicas de resposta às crises humanitárias e à situação das pessoas migrantes e refugiadas como um todo devem ser orientadas no sentido de dar autonomia para elas. Esse é o grau mais alto de reconhecimento de existência e de direitos que temos; é por meio dessas ações que esses grupos de pessoas conseguirão direcionar-se a uma integração socioeconômica e política mais plena, dando um sentido literal ao conceito daquilo que entendemos como cidadania.

Com a emergência da pandemia, pudemos verificar que as respostas da militarização e da securitização da agenda migratória brasileira foram insuficientes, no sentido de não garantir o acesso e o reconhecimento à cidadania por parte dos migrantes venezuelanos, além de criar um ambiente de pretensa instabilidade fronteiriça vis-à-vis as ameaças da circulação do vírus entre os migrantes, apesar de a Venezuela ser um dos países com menores taxas de contágio, casos e óbitos da COVID-19 no mundo – ao contrário do Brasil, que lidera esses rankings.

Em termos de qualidade da resposta migratória brasileira, acreditamos que alguns dos traços que guiam as ações da R4V devem ser incluídos em mais políticas públicas brasileiras. Apesar de ainda haver inadequações no acolhimento e na resposta, é possível perceber, no âmbito das organizações internacionais e dos fóruns nacionais, a existência de discussões que buscam aprimorar a atuação e incluir as pessoas migrantes e refugiadas, além da disposição para, após a finalização dos estudos, expandir esse conhecimento com os agentes públicos, bem como prepará-los.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Resposta à COVID-19** – junho de 2020. 2020a. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/77715>. Acessado em 25 de abril De 2021.

ACNUR. **Resposta à COVID-19** – julho de 2020. 2020b. Disponível em: https://data2.unhcr.org/es/documents/details/78137. Acessado em 25 de abril de 2021.

APPLEBY, Kevin. Strengthening the Global Refugee Protection System: Recommendations for the Global Compact on Refugees Executive Summary to develop a Global Compact on Responsibility Sharing on Refugees ("Global Compact on Refugees") and a Global Compact for Safe. **Journal on Migration and Human Security**, v. 5 n. 4, p. 780-799, 2017. Disponível em:<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/233150241700500404>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BACHA, Edmar et al**. 130 Anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

BAENINGER, Rosana et al. Migrações Venezuelanas. Campinas: **Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó**" – Nepo/Unicamp, 2018.

BRASIL. **Estratégia de interiorização**. [2021a]. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em 25 abr. 2021.

BRASIL. **Operação Acolhida**. [2021b]. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em 24 abr. 2021.

BRIGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Integración y Migraciones Internacionales: Dinámicas de América Latina y Asia Pacífico y Posibilidades del**

FOCALAE. 2020. Disponível em: <https://www.observatorioasiapacifico.org/images/noticias/2020/09_September/DT00520_Roberto_Greog_y_Eveline_Vieira_es.pdf>. Acessado em 27 de abril de 2021.

BRIGIDO, Eveline; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. I**déias**, v. 11, p. 11-30, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8658545/22343>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BRUMAT, Leiza. Four Generations of Regional Policies for the (Free) Movement of Persons in South America (1977–2016). In: RYAPP, Glenn; RUYSSEN, Ilse; MARCHLAND, Katrin. **Regional Integration and Migration Governance in the Global South**. Nova York: Springer,

2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-43942-2_7>. Acessado em 29 de abril de 2021.

BURGOS, Edixela. Biopolítica, pandemia y autoritarismo en Venezuela. **Temas de Comunicación,** n. 40, p. 85-93, 2020. Disponível em: <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temas/article/view/4601>. Acessado em 29 de abril de 2021.

CASTRO, Mariana. Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana**. Mural Internacional**, v. 11, e48787, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rmi.2020.48787>. Acessado em 28 de abril de 2021.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu de; MACEDO, Marília (orgs.). Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Brasília: **Observatório das Migrações Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2020, p. 17-40.

CRUZ, Sandra. Movimiento transfronterizo de colombianos hacia Venezuela 1999-2004: del desconocimiento de los compromisos internacionales, al reconocimiento de los primeros refugiados. **Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais**, Pontificia Universidad Javeriana, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10554/251>. Acessado em: 28 de abril de 2021.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos**. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2019/Operacao-Acolhida/>. Acessado em 19 de maio de 2021.

FREITEZ, Anitza. Prólogo. In: KOECHLIN, José; EGURÉN, Joaquín. **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración.** Lima: Konrad Adenauer Stiftung e.V, 2018.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2009.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil - da acolhida humanitária à interiorização. In: ANNONI, Danielle (Org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Editora Gedai/UFPR, 2018.

KUNZ, Rahel; LAVENEX, Sandra; PANIZZON, Marion. Introduction: governance through partnerships in international migration. In: KUNZ, Rahel; LAVENEX, Sandra; PANIZZON, Marion. **Multilayered Migration Governance: the promise of partnership**. Londres: Routledge, 2011.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARQUES, Pâmela M. et al. **Monitoramento da Pauta Migratória nas Eleições Municipais de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nepemigra/2020/11/19/pauta-migratoria-nas-eleicoes-municipais-e-objeto-de-pesquisa-do-faro-em-seu-primeiro-relatorio/>. Acessado em 24 de fevereiro de 2021.

MIGRACIDADES. **A plataforma Migracidades**. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acessado em 24 de fevereiro 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Mulheres **venezuelanas chegam com vaga de emprego garantida no Rio Grande do Sul**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/108592-mulheres-venezuelanas-chegam-com-vaga-de-emprego-garantida-no-rio-grande-do-sul>. Acessado em 20 de abril de 2021.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0010>. Acesso em: 29 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Covid-19: **agencies temporarily suspend refugee resettlement travel.** 2020. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602>. Acesso em: 24 abr. 2021.

PÉCOUD, Antoine. What do we know about the International Organization for Migration? **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 10, p. 1621-1638, 2018.

R4V. **Situación respuesta a los venezoelanos**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509. Acesso em: 1 maio 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 26 de março de 2020. 2020a. Disponível em: https://data2.unhcr.org/es/documents/details/74966. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 2 de abril de 2020. 2020b. Disponível em: https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/75209. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 8 de abril de 2020. 2020c. Disponível em: https://r4v.info/en/documents/details/75416. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 6 de maio de 2020. 2020d. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/76185. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 13 de maio de 2020 2020e. Disponível em: https://r4v.info/en/documents/details/76433. Acesso em: 24 abr. 2021.

R4V. Flash Update **COVID-19** – 21 de maio de 2020. 2020f. Disponível em: https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/76650. Acesso em: 24 abr. 2021.

RAMOS, Jair de Souza. Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20. In:

MAIO, Marcos Chor; VENTURA, Ricardo (orgs.). **Raça, ciência e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996, p. 59-84.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Pandemia de COVID-19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, n. 3, p. 1-15, 2020.

SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES NO BRASIL. **Linha de Base – Projeto "Promoção da Prevenção e da Resiliência à COVID-19".** 2021. Disponível em: <https://spmnacional.org.br/2021/04/15/confira-o-levantamento-de-linha-de-base-para-o-projeto-pcpr/>. Acessado em 29 de abril de 2021.

SEYFERTH, Giralda. **Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político.** 2008. Disponível em: <http://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda._imigrantes_estrangeiros_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf>. Acessado em 29 de abril de 2021.

SILVA, Camila; SILVA, João Carlos. Imigrantes Internacionais no Estado de Roraima. In: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (orgs.). Impactos da pandemia de COVID-19 nas migrações internacionais no Brasil – **Resultados de Pesquisa**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2020, p. 211-246.

SILVA, João Lucas Zanoni da. Operação Acolhida: a imigração venezuelana para Dourados – MS**. Dissertação de Mestrado em Fronteira e Direitos Humanos**, Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

SILVA, Josias Marcos de Resende. Força-Tarefa Logística Humanitária: o desenvolvimento de capacidades militares no contexto da operação acolhida. **Observatório Militar da Praia Vermelha,** p. 1-4, 2021. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/geop/amazonia/forca-tarefa_logistica_humanitaria-_o_desenvolvimento_de_capacidades_mi.pdf>. Acessado em 30 de abril de 2021.

SIMÕES, Gustavo. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: CRV, 2017.

STAUDT, Kathleen. **Border politics in a global era: comparative perspectives**. Londres: Rowman & Littlefield, 2018.

THOUEZ, Colleen. Strengthening migration governance: the UN as "wingman". **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441604>. Acessado em 24 de abril de 2021.

UEBEL, Roberto et al. Migrações e fronteiras no Brasil: o controle fronteiriço e migratório das Forças Armadas no Acre e Roraima e os casos da imigração haitiana, senegalesa

e venezuelana. **Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, v. 8, n. 1, p. 61-86, 2020. Disponível em: <https://www.saofranciscodeassis.edu.br/rgsn/arquivos/RGSN15/artigos/Migracoes-e-fronteiras-no-Brasil.UEBEL-RR.RALDI-A.GODINHO-BP.SILVA-DJ.LEITE-MB.OLIVEIRA-SG.p.61-86.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2021.

UNICEF. Monitoramento ativo de casos suspeitos de COVID-19 em abrigos oficiais de migrantes e refugiados da Venezuela em Roraima - **Análise dos dados do mês de Julho, 2020**. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/78576>. Acessado em 26 de abril de 2020.

WEAVER, Ole. Securitização e dessecuritização. **Revista Monções**, v.4 n.8, p. 237-275, 2015. Traduzido por ESTRADA,