



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JULIA COSTA ZILLER**

**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA OPERAÇÃO ACOLHIDA**

**Brasília**

**2019**

**JULIA COSTA ZILLER**

**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA OPERAÇÃO ACOLHIDA**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

**Professora Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**Brasília**

**2019**

**JULIA COSTA ZILLER**

## **AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA OPERAÇÃO ACOLHIDA**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

### **BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**  
**Professora Orientadora**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suylan Midlej**  
**Avaliadora**

**Brasília, 10 de dezembro de 2019**

**AGRADECIMENTOS**

Ao meu pai, Henrique. Sem você o trabalho não teria acontecido. Do início da parte escrita, à viagem de campo, você esteve junto comigo.

À minha mãe, Renata. Obrigada por todo o apoio durante esse processo e por sempre acreditar em mim apesar dos longos anos na UnB.

À minha irmã, Isabela. Nem preciso dizer o tanto que o seu apoio e ajuda fizeram a diferença nesse trabalho, que eu cheguei a achar que não iria acontecer.

Ao meu namorado, Hércules. Obrigada por aguentar comigo essa barra longa que foi esse trabalho e por sempre cuidar de mim.

À minha orientadora, Suely. Obrigada por me resgatar quando eu estava em desespero e me guiar durante esse processo.

À Visão Mundial, em especial ao Luis Corzo e ao Manuel Gutierrez, que facilitaram imensamente a minha pesquisa de campo.

Às Forças Armadas do Brasil, em especial ao Coronel Georges Kanaan, Coronel Carlos Frederico Gomes Cinelli e ao Tenente-Coronel M. Júnior, que foram tão solícitos durante a minha pesquisa de campo.

Finalmente, à Deus. Por me dar forças quando tudo parecia estar dando errado e por colocar na minha vida pessoas tão incríveis que me ajudaram em cada etapa.

“A simple way to take measure of a country is to look at how many want in. And how many want out.” (TONY BLAIR)

## RESUMO

Este trabalho busca compreender a estruturação da Operação Acolhida como política pública e avaliar operacionalmente a sua eficácia, no âmbito das políticas migratórias brasileiras, cuja gestão é realizada pelo Exército Brasileiro em parceria com o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e Governo Estadual e Municipal, entre outros ministérios e entidades internacionais e da sociedade civil, surgida da necessidade de resposta ao grande fluxo migratório de venezuelanos desde 2017. Para atingir o objetivo deste trabalho, a metodologia escolhida foi a pesquisa empírica com abordagem qualitativa e descritiva, e contou com estudo de bibliografia existente sobre o tema além de realização de entrevistas semiestruturadas com três participantes da operação acolhida e coordenador adjunto responsável pela operação. Além disso, a operação foi avaliada através da metodologia proposta no Manual de Avaliação Operacional (ANOp) do Tribunal de Conta da União. A pesquisa identificou que mesmo com o alto número de migrantes a operação é eficaz. Apesar do grande impacto nas cidades de Roraima e Pacaraima, as metas estabelecidas pelo Governo Federal estão sendo atingidas conforme o esperado.

**Palavras chave:** Operação Acolhida. Forças Armadas do Brasil. Roraima. Venezuela. Movimentos Migratórios. Refugiados. Avaliação de Políticas Públicas. Proteção Social.

## **ABSTRACT**

This project aims to understand the structure of Operação Acolhida as a public policy and to operationally evaluate its efficacy, within the scope of Brazilian migration policies, managed by the Brazilian Army in partnership with the Ministry of Foreign Relations (MRE) and the State and Municipal Governments, among other ministries and international organizations and civil society, arising from the need to respond to the large migratory flow of Venezuelans since 2017. To achieve the objective of this work, the chosen methodology was the empirical research with a qualitative and descriptive approach and included a study of the existing bibliography on the subject, as well as semi-structured interviews with three participants of the operation and assistant coordinator responsible for the operation. In addition, the operation was evaluated using the methodology proposed in the Manual de Avaliação Operacional, or in English, Operational Evaluation Manual (ANOp) of the Federal Court of Audit (TCU). The research identified that even with the high number of migrants the operation is effective. Despite the great impact on the cities of Roraima and Pacaraima, the targets set by the Federal Government are being met as expected.

**Key Words:** Operação Acolhida. Armed Forces of Brazil. Roraima. Venezuela. Migratory Movements. Refugees. Public Policy Evaluation. Social Protection.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.</b>	<b>OPERAÇÃO ACOLHIDA.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3</b>	<b>OBJETIVO GERAL .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.</b>	<b>AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS .....</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>3.1.</b>	<b>AUDITORIA OPERACIONAL.....</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>24</b>
<b>4.1.</b>	<b>LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
<b>4.2.</b>	<b>MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS DE REFÚGIO.....</b>	<b>25</b>
<b>4.3.</b>	<b>A ERA CHÁVEZ .....</b>	<b>26</b>
<b>4.4.</b>	<b>A ERA MADURO.....</b>	<b>29</b>
<b>4.5.</b>	<b>DESLOCAMENTO DOS VENEZUELANOS.....</b>	<b>32</b>
<b>5.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>34</b>
<b>5.1.</b>	<b>AUDITORIA OPERACIONAL.....</b>	<b>34</b>
<b>6.2.</b>	<b>ENTREVISTAS .....</b>	<b>12</b>
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>15</b>
<b>7.</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>17</b>

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - FERRAMENTA DA MATRIZ DE PLANEJAMENTO .....	22
TABELA 2 - MATRIZ DE PLANEJAMENTO .....	34

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 - DIAGRAMA DE EFETIVIDADE.....	21
FIGURA 2 - CARTAZ “NO PERMITA NINGUNA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. ¡DENUNCIE! VIOLENCIA CONTRA MUJER ES CRIMEN”. .....	10

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 - ESTATÍSTICAS SOBRE A INTERIORIZAÇÃO 2019.....	11
---	----

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As guerras mundiais do século XX foram palco de diversas tragédias humanitárias, entre elas as perseguições étnicas. Na primeira guerra, os turcos promoveram tanto a eliminação como a desalocação sistemática do povo armênio ocupante de seu território, gerando ondas de refugiados dentre os que conseguiram escapar à perseguição. Na segunda guerra, os alemães promoveram a sistemática eliminação dos judeus, em todos os territórios conquistados, uma conhecida história de perseguição e horror, com levas de refugiados para diversas outras nações. Episódios desta natureza repetem-se na história, em particular em tempos de guerra.

Com o surgimento da Organização das Nações Unidas, após o final da segunda guerra, o tema dos refugiados ganhou relevância, a ponto de ser firmada a Convenção das Nações Unidas de 1951 - que consolidava outros dispositivos legais existentes anteriormente, e que tinha como objetivo definir o destino dos refugiados na Europa (ACNUR, 2019?).

O Estatuto dos Refugiados de 1951 foi internalizado e regulamentado por meio do Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Posteriormente, a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, estabeleceu a situação jurídica do estrangeiro no Brasil - com breve menção ao refugiado. A seguir, a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, trouxe o Estatuto dos Refugiados para o arcabouço legislativo brasileiro. Mais recentemente, a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, revogou a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, e tornou-se o referencial na legislação sobre migração, tratando também da condição dos refugiados.

Esta evolução legislativa acompanhou o recente movimento migratório para o território brasileiro, com destaque para a população oriunda de países vizinhos como Bolívia e Paraguai, notadamente em busca de melhores empregos, para a chegada de africanos e haitianos e, mais recentemente, com o intenso e contínuo fluxo oriundo da Venezuela, em função do agravamento recente da crise socioeconômica que se instalou no país vizinho.

Desde o ano de 2014, já deixaram a Venezuela mais de 4 milhões de cidadãos (ACNUR, 2019) em direção principalmente ao Brasil, Colômbia e Peru. A Operação Acolhida, capitaneada pelo Exército Brasileiro, em parceria com o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e Governo Estadual e Municipal, entre outros ministérios

e entidades internacionais e da sociedade civil<sup>1</sup>, tem como objetivo acolher e interiorizar o grande volume de migrantes que continuam a entrar no território brasileiro a cada dia, como será visto nos relatos da pesquisa de campo realizada pela autora.

Neste trabalho, a Operação Acolhida será apresentada de maneira a esclarecer seus objetivos como política pública e a avaliar a sua eficácia, através de dados públicos e dados coletados durante pesquisa de campo em Boa Vista, Roraima.

## **1.2. OPERAÇÃO ACOLHIDA**

A Operação Acolhida, Força-tarefa Logística Humanitária para o estado de Roraima, é uma operação conjunta, interagências e de natureza humanitária, que visa oferecer condições dignas aos imigrantes provenientes da Venezuela, que se encontram em situação de vulnerabilidade<sup>2</sup> (Comitê Federal de Assistência Emergencial, 2019).

Uma estimativa de 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que Roraima é o estado com a menor população entre as 27 unidades federativas do Brasil, com 606.020 habitantes (IBGE, 2019). Com a agravação da crise política, econômica e humanitária na Venezuela, o estado passa por dificuldades em decorrência do crescimento populacional, em especial nos municípios de Pacaraima, na fronteira venezuelana, e a capital Boa Vista (Comissão Externa Crise na Fronteira da Venezuela com o Brasil, Câmara dos Deputados, 2019).

A Operação Acolhida foi criada durante a gestão do ex-presidente Michel Temer, para atender aos imigrantes que fugiam da crise na Venezuela e às demandas do estado de Roraima. O governo federal instituiu a operação por meio da Medida

---

<sup>1</sup> Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Integração Nacional, Ministério dos Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Institucional da PR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fraternidade Federação Humanitária Internacional, Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento (PADF), Fraternidade Sem Fronteiras, Telecom Sem Fronteiras, Conselho Norueguês para Refugiados, Cruz Vermelha Brasileira/Internacional, Rotary Clube Internacional, Visão Mundial, Igreja Católica (Paróquia Nsra Consolata), Cáritas Brasileira (CNBB), Igreja Metodista, Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons), Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA).

<sup>2</sup> Os Decretos nº 9.285 e nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018, reconhecem a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

Provisória (MP) nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, por meio da qual o Brasil criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, que decretou emergência social e criou medidas de assistência para acolhimento a esse segmento-alvo. Na mesma data, foram publicados dois Decretos, nº 9285 e nº 9286 - o primeiro reconheceu a situação crítica, enquanto que o segundo definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial (DEFESANET, 2019). Vale destacar que a presidência do Comitê cabe à Casa Civil da Presidência da República e que a secretaria-executiva é de responsabilidade do Ministério da Defesa<sup>3</sup>.

O programa conta com a gestão das Forças Armadas do Brasil (FA) e com a parceria de algumas agências da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional de Migração (OIM) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). Também é de extrema importância para a operação a articulação com os governos estaduais e municipais, principalmente na etapa de interiorização dos refugiados.

Existem três eixos de atuação dentro da operação: a) o ordenamento da fronteira, b) o abrigamento dos imigrantes, e c) a sua interiorização. Resumidamente, o governo federal preserva a ordem do processo migratório, auxilia os venezuelanos a obterem abrigo temporário e, por fim, organiza a transferência daqueles que pretendem ficar no Brasil para outros estados, como previsto no inciso X do artigo 4º da Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.

O primeiro eixo, ordenamento de fronteira, diz respeito à recepção, identificação, documentação, triagem e cuidados médicos básicos aos venezuelanos que chegam ao Brasil pela fronteira com Roraima (DEFESANET, 2019). Também faz parte desse eixo a vacinação da população que está entrando no território.

O segundo eixo, abrigamento, refere-se à “acomodação em abrigos e albergues na zona fronteira, com alimentação, educação, cuidados em saúde e proteção social (DEFESANET, 2019). Nessa etapa a situação trabalhista dos venezuelanos é regularizada, com a emissão de carteiras de trabalho<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta Ação não é exclusiva do Ministério da Defesa (MD), considerando que este é um dos 12 ministérios componentes do Comitê Interministerial.

<sup>4</sup> De acordo com as normas brasileiras para a emissão de Carteiras de Trabalho.

Finalmente, a interiorização tem como objetivo transferir os venezuelanos refugiados para outros estados do Brasil e apoiar sua inserção social no país. As ações de interiorização começaram em 2018, também no governo Temer, e de acordo com dados da própria Operação Acolhida<sup>5</sup>, 24 estados brasileiros já receberam imigrantes venezuelanos.

### **1.3 OBJETIVO GERAL**

Compreender e analisar a estruturação da Operação Acolhida como política pública e avaliar operacionalmente a sua eficácia, no âmbito das políticas migratórias brasileiras.

### **1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Este trabalho busca realizar um levantamento histórico da crise política e humanitária pela qual passa a Venezuela; identificar se a Operação Acolhida está alcançando seus objetivos dispostos nos Decretos nº 9.285 e nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018; e na MP nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, bem como identificar se os sistemas instalados atendem às especificações da política pública.

---

<sup>5</sup> Dados coletados pela autora durante pesquisa de campo em 28 e 29 de novembro de 2019.

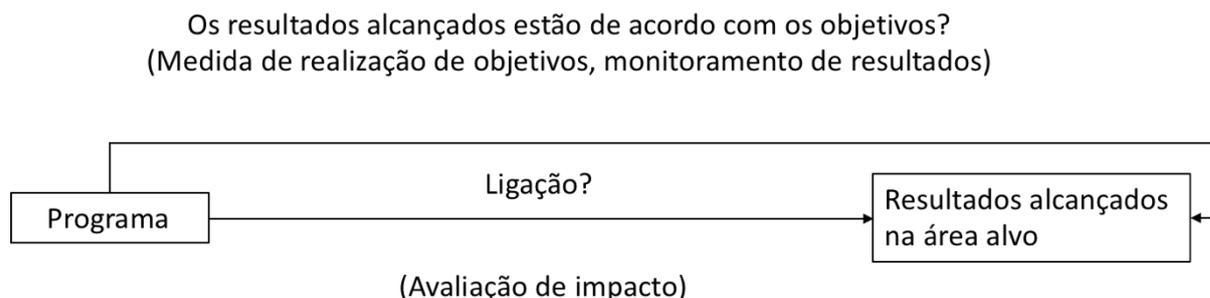
## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Avaliação de políticas públicas é um tema vastamente explorado, por razões óbvias. Trata-se, inicialmente, de verificar se o dinheiro público está sendo bem utilizado, com o alcance dos objetivos das políticas em implementação. Entre diversas abordagens possíveis, este trabalho se baseia, conceitualmente, nos textos de Vedung (2013), Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Rua (1998) e, operacionalmente, no material de Auditoria Operacional construído pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Vedung (2013) informa que “avaliação é o mecanismo para monitorar, sistematizar e classificar intervenções governamentais em andamento ou recentemente finalizadas, de forma que os agentes públicos e outros stakeholders possam, em seus trabalhos futuros, agir da forma mais responsável, criativa, equitativa e econômica que for possível”<sup>6</sup>. Para promover tal atividade, Vedung identifica seis modelos, segundo ele os mais importantes na área: a) goal-attained; b) side-effects, c) relevance, d) client-oriented, e) stake-holder e f) collegial: peer-review, self-evaluation.

Dado o propósito deste trabalho, e em linha com a metodologia adotada, interessam especialmente o primeiro modelo, que tem por objetivo a mensuração do alcance dos resultados e a avaliação do impacto da intervenção. São duas questões básicas que se formulam nesta abordagem: os resultados estão de acordo com os objetivos da intervenção? E, os resultados foram produzidos pela intervenção? Tal abordagem pode ser visualizada no diagrama a seguir:



Fonte: Traduzido de Vedung, 2013.

---

<sup>6</sup> Tradução própria.

O principal motivo que atesta a validade e a importância deste modelo é a necessidade de se demonstrar ao cidadão aquilo que o governo, por ele eleito, realiza em seu nome e com seus recursos.

Para Vedung, todavia, este modelo de avaliação enfrenta algumas dificuldades, particularmente quanto à definição de objetivos das políticas públicas. Se os objetivos são indefinidos ou indeterminados, se são vagos e se são ambíguos, como controlar resultados e avaliar a política pública? Da mesma forma, o excesso de objetivos em uma mesma política, alguns até mesmo conflitando com outros, impede avaliações adequadas. Outro problema deste modelo seria a incapacidade de se incluírem na avaliação os efeitos colaterais, aqueles inesperados, que não fizeram parte do planejamento inicial, torna difícil compreender o escopo daquilo que realmente resultou da execução de uma determinada política pública.

E a lista de problemas a serem enfrentados é ainda maior.

Rua (1998) demonstra a dificuldade desta tarefa, ao narrar a complexidade de sua implementação, ou seja, o processo de se fazer uma política funcionar a partir daquilo que foi colocado no papel. A própria definição das condições necessárias para o sucesso na implementação da política pública demonstra o tamanho do desafio<sup>7</sup>: (1) ausência de restrições externas que a desvirtuem, (2) disponibilidade de tempo e recursos em cada etapa do processo; (3) relação adequada, direta e sem interveniências entre o problema e a solução proposta; (4) um só órgão de Governo responsável pela implementação e pelo sucesso, ainda que com algum nível de participação não dependente de outros órgãos; (5) compreensão e consenso quanto aos objetivos ao longo de todo o processo; (6) alocação de tarefas de forma detalhada e com cronograma definido; (7) comunicação e coordenação perfeitas entre os vários agentes envolvidos; (8) hierarquia bem definida e operante.

Rua identifica, ainda, que formulação e implementação são processos que ocorrem ao mesmo tempo, algo como uma formulação em processo. Usualmente, isso ocorre em função das condicionantes políticas. Mas, se não há planejamento adequado, como fazer a avaliação, ou o controle? Em um ambiente como esse, não é comum a ocorrência de iniciativas superpostas, de iniciativas meramente eleitoreiras ou de iniciativas com sérios comprometimentos em relação a interesses que podem ser contrariados. Nesse ambiente, a implementação da política irá necessariamente

---

<sup>7</sup> Os itens guardam relação direta com a formulação original da autora, todavia foram ajustados em alguns aspectos para utilização neste trabalho.

enfrentar sérios desafios. Pode ocorrer a implementação de apenas algumas partes dos programas ou projetos. Podem ocorrer alterações que trazem resultados contrários os propósitos inicialmente defendidos. Pode haver contradição entre partes distintas do mesmo programa. Enfim, a quantidade de elementos que influenciam a formulação e a implementação da política, considerando ainda a formulação em processo, podem não só gerar resultados muito distantes daquilo que originalmente se planejou, como também, e naturalmente, tornar mesmo impossível qualquer tentativa de avaliação.

Ao analisar as dificuldades relativas à avaliação das políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.210) trazem um interessante relato oriundo do Gabinete do Auditor-geral do Canadá<sup>8</sup> que, no ano de 1983, concluiu que “uma proporção significativa dos estudos de avaliação não formou uma base adequada para recomendação sólida”. Em 1993, outro relatório detalhava ainda mais as dificuldades encontradas:

As avaliações ainda tinham ‘menor probabilidade de serem uma importante fonte de informação em apoio às decisões sobre programas e políticas que lidam com questões de relevância contínua e eficácia de custo. É mais provável que as informações forneçam informações para fins de accountability, mas que são muitas vezes parciais. A informação mais completa disponível se relaciona com a eficácia operacional, o modo pelo qual um programa está funcionando. (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p.210)

Sem desconsiderar o tamanho do desafio até aqui detalhado, é necessário buscar linhas de avaliação que possam ser aplicadas ao objeto deste trabalho, a Operação Acolhida. Como esse propósito, recorre-se a Howlett, Ramesh e Perl (2013), que identificam cinco espécies de avaliação: de processo, de esforço, de desempenho, de eficiência e de eficácia.

A avaliação de processo, como já sinalizado no próprio nome, coloca sua atenção nos processos operacionais - ou processos administrativos, tendo em vista sua melhor fluidez e eficiência.

A avaliação de esforço tenta identificar os insumos utilizados em uma política pública, os recursos nela investidos para o cumprimento da meta governamental. Seu

---

<sup>8</sup> Em inglês: *Office of the Auditor General of Canada*

propósito é servir de base inicial para avaliações mais complexas, como de eficiência e qualidade.

A avaliação de desempenho examina primordialmente os produtos (outputs) em detrimento dos insumos (inputs). Seu objetivo é determinar o que uma determinada política pública está produzindo, por exemplo, no âmbito da Saúde, número de pacientes atendidos, ou, na Educação, o número de estudantes que se formaram em um determinado nível escolar.

A avaliação de eficiência diz respeito, principalmente, a custos. Busca identificar os meios mais baratos de se executar a política pública em relação aos resultados esperados. Torna-se particularmente importante em momentos de restrições orçamentárias.

Por último, a avaliação de eficácia, também conhecida como avaliação da adequação de desempenho e auditoria de custo/benefício (value for money), por meio da qual se espera identificar se os resultados alcançados na execução da política pública estão de acordo com aqueles que foram inicialmente traçados. Com base nessas avaliações, são feitas recomendações para alterar ou mudar os programas ou as próprias políticas públicas.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), algumas dificuldades se impõem de maneira mais marcante quando se trata de avaliação de políticas públicas: a definição de objetivos muitas vezes é deficiente; governos muitas vezes não querem divulgar seus fracassos; uma mesma política visa alcançar diversos objetivos, sem indicação de prioridade relativa; a interligação de problemas sociais e econômicos torna difícil avaliar os resultados das políticas isoladamente; externalidades podem tornar intratáveis as tarefas de avaliação; entre outros fatores que poderiam ser acrescentados à lista. Todavia, não se trata de barreiras intransponíveis, até mesmo porque é indispensável que se avaliem as políticas públicas.

Para efeito da avaliação que se fará da Operação Acolhida, utilizaremos o diagrama de Vedung (2013), e a definição da avaliação de eficácia, de Howlett, Ramesh e Perl (2013), tendo em mente todas as dificuldades que certamente surgirão, conforme já tratado anteriormente.

Por último, vale o registro de que Howlett, Ramesh e Perl (2013) informam que como forma de apurar a eficácia de seus programas, muitos governos criaram órgãos especializados de auditoria interna, o que é válido também para o Brasil, como se vê na última década com o crescimento da Controladoria-Geral da União e a

organização das controladorias gerais em diversos estados brasileiros, sendo a mais recente a Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, criada em 18 de junho de 2018.

## **2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS**

Como apontado no capítulo introdutório, a nova Lei de Migração, nº 13.445, de 24 de maio de 2017, entrou em vigor no dia 21 de novembro de 2017 e tornou-se o referencial na legislação sobre migração, tratando também da condição dos refugiados e se tornando base para as políticas migratórias brasileiras. Além do mais, o texto prevê a simplificação de diversos procedimentos administrativos para o imigrante.

O novo arcabouço legal representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abre a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior. (Oliveira, 2017, p.174)

Oliveira também aponta que:

O Brasil hoje tem uma das legislações mais modernas no que se refere às políticas públicas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas. (Oliveira, 2017, p.175)

Em se tratando de políticas migratórias, não podemos deixar de mencionar o Pacto Global por uma Migração Ordenada, Regular e Segura (PG/M), da ONU, estabelecido no âmbito da Declaração de Nova Iorque, de 19 de setembro de 2016. O PG/M, estabelece uma série de princípios, compromissos e percepções sobre a migração internacional, em todas as suas dimensões.

Dentre os princípios estabelecidos, está o reconhecimento de que existem situações em que migrantes e refugiados enfrentam riscos semelhantes (Declaração de Nova Iorque, 2016, p.4). Por exemplo:

O risco de exploração ou abuso por parte de contrabandistas/traficantes ou empregadores sem escrúpulos;

Risco de danos devido a circunstâncias especiais, por exemplo, crianças não acompanhadas ou separadas, mulheres em risco, idosos, pessoas com deficiência ou necessidades médicas, sobreviventes de tortura ou de trauma. (Global Compact on Refugees, NEW YORK DECLARATION FAQs, 2017, p.4).

Com relação à situação específica da Venezuela, no Brasil esse reconhecimento da situação de vulnerabilidade dos migrantes e dos refugiados, veio através dos Decretos nº 9.285 e nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. É interessante também perceber, através destes decretos, que o status de refugiado deixa de ser relacionado somente a situações de guerra - como no caso dos deslocamentos na Síria.

### **3 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO**

Este capítulo busca explicar a metodologia aplicada no desenvolvimento desta pesquisa, e a forma como ela foi guiada. A pesquisa almeja avaliar a eficácia da operação acolhida, e, para atingir esse objetivo a autora conduziu quatro (4) entrevistas semiestruturadas em Roraima na sede Operação Acolhida em Boa Vista. Foram entrevistados três participantes da operação além do Coronel Georges Kanaan, que é coordenador adjunto da Operação Acolhida.

Em termos de metodológicos, este estudo é classificado como uma pesquisa empírica com abordagem qualitativa. A análise do objetivo foi feita sob a ótica descritiva, e contou com estudo de bibliografia existente sobre o tema além de realização de entrevistas – gravadas pela autora -, conversas informais com os moradores de Boa Vista, análise de dados secundários e comparação de informações.

É importante ressaltar que os participantes entrevistados da Operação Acolhida foram selecionados por conveniência, e, conseqüentemente podem refletir a situação de maneira tendenciosa através de respostas com o que eles acreditam ser o que o entrevistador quer ouvir (YIN, 2016).

Para a análise da eficácia da operação, a metodologia utilizada será proposta no Manual de Avaliação Operacional (ANOp) do Tribunal de Conta da União (TCU) conforme a descrição abaixo.

#### **3.1. AUDITORIA OPERACIONAL**

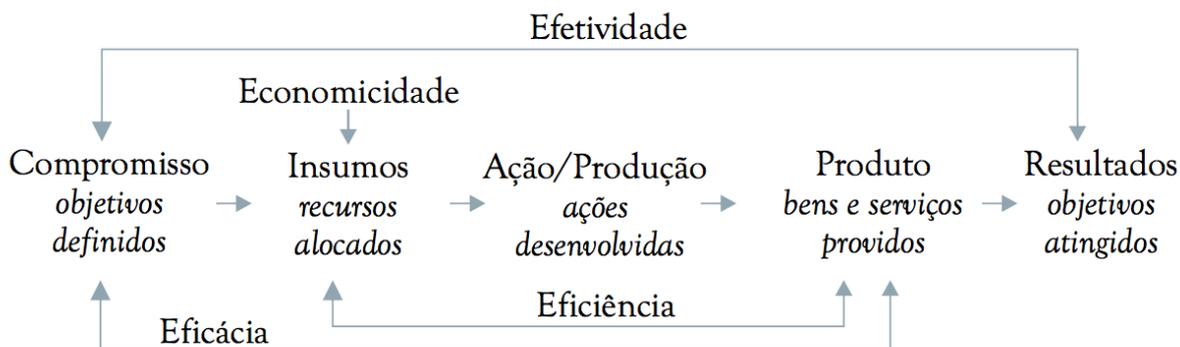
O Manual da Avaliação Operacional (ANOp) do Tribunal de Contas da União (TCU), agrega os conhecimentos e experiências dos auditores do órgão, bem como os padrões internacionais adotados pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).

Da mesma maneira que a base teórica utilizada neste trabalho, o ANOp avalia, de maneira independente e objetiva, a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (ANOp, 2010, p. 11).

Para fins deste trabalho, a expressão auditoria operacional se traduz em auditoria de desempenho, ou, em inglês, performance auditing.

A metodologia do TCU aponta que, em um mesmo trabalho, pode-se estudar mais de uma dimensão de análise, como demonstra o diagrama a seguir:

**Figura 1 - Diagrama de Efetividade**



Fonte: ANOp, TCU, p.11.

Como apontado acima, o manual utiliza quatro dimensões de análise para realizar a avaliação de uma política pública, economicidade, eficiência, efetividade e eficácia.

Os autores do manual utilizam como base para a definição das dimensões de análise as diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho - Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000/1, 2004).

De maneira simples, a expressão economicidade diz respeito à minimização dos custos dos recursos disponibilizados, porém, sem afetar a qualidade da política pública. Qual a capacidade do gestor da política de gerir apropriadamente os recursos disponibilizados? Isso poderá ser avaliado por meio de verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, benchmarking de processos de compra e outros.

A eficiência é a relação entre os bens e serviços (produtos), disponibilizados pela política pública e os recursos alocados para esse fim, novamente sem afetar a qualidade da política pública. Essa dimensão de análise mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos, e pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993).

Quando falamos dos resultados pretendidos a médio e longo prazo, nos referimos à efetividade da política pública. Essa dimensão avalia os resultados da política pública para a população, os efeitos sobre o público alvo e os objetivos pretendidos. É necessário que se verifique se os efeitos encontrados estão relacionados à política que está sendo avaliada.

A última dimensão, é a que será utilizada neste trabalho para avaliar a Operação Acolhida, é a eficácia. A eficácia é a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações (ANOp, 2010, p.12).

Para realizar a avaliação da eficácia da Operação Acolhida, utilizaremos a ferramenta da matriz de planejamento, disposta no ANOp, página 32.

**Tabela 1 - Ferramenta da matriz de planejamento**

Questão / subquestão de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Especificar os termos-chave e o escopo da questão:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- critério</li> <li>- período de abrangência</li> <li>- atores envolvidos</li> <li>- abrangência geográfica</li> </ul>	Identificar as informações necessárias para responder à questão de auditoria	Identificar as fontes de cada item de informação	Identificar as técnicas de coleta de dados que serão usadas e descrever os respectivos procedimentos	Identificar as técnicas a serem empregadas na análise de dados e descrever os respectivos procedimentos	<p>Especificar as limitações quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à estratégia metodológica adotada</li> <li>- ao acesso a pessoas e informações</li> <li>- à qualidade das informações</li> <li>- às condições operacionais de realização do trabalho</li> </ul>	Esclarecer precisamente que conclusões ou resultados podem ser alcançados

Fonte: ANOp, TCU, p.32.

O propósito da matriz de planejamento é auxiliar a elaboração conceitual do trabalho e a orientação da equipe na fase de execução. É uma ferramenta de auditoria que torna o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre metodologia e auxiliando a

condução dos trabalhos de campo. A matriz de planejamento é um instrumento flexível e o seu conteúdo pode ser atualizado ou modificado pela equipe à medida que o trabalho de auditoria progride. (ANOp, 2010, p. 32)

Esta matriz de planejamento será o principal instrumento utilizado na auditoria operacional da Operação Acolhida.

## 4 CONTEXTO HISTÓRICO

### 4.1. LEGISLAÇÃO

A referência inicial que será utilizada é o já mencionado Estatuto dos Refugiados, firmado na Convenção da ONU de 28 de julho de 1951. Este documento consolida diversas normas anteriores<sup>9</sup>, e, de início, define a condição do refugiado: aquele que teme ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Além dessa definição, básica para a identificação do grupo ao qual pretende prestar proteção, o Estatuto refere-se ainda, à condição para manutenção ou perda do status de refugiado, aos direitos e obrigações dos refugiados, à situação jurídica dos refugiados, às questões referentes ao emprego e ao bem-estar, entre outras de igual relevância.

A internalização do Estatuto ocorreu por meio do Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961, no qual foram excluídos dois artigos do texto original (15 e 17), criando assim algumas restrições relativamente às atividades associativistas e ao acesso a empregos.

Naquele momento, tendo como pano de fundo o Regime Militar, a migração internacional era percebida como ameaça à estabilidade e à coesão social do país, predominando, portanto, o enfoque da segurança nacional, que deveria manter de fora das nossas fronteiras aqueles que “pretendiam vir causar desordem em nossas plagas” (Oliveira, 2017).

Posteriormente, já nos anos finais do Regime Militar, a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, que tratou da situação jurídica do estrangeiro no País e também criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que recebeu a competência de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração no País. De forma emblemática, a presidência deste Conselho era exercida por representante do Ministério do Trabalho, além de contar também com representantes de áreas como Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Agricultura, entre outros.

A seguir, a Lei 6.964, de 9 de dezembro de 1981, introduziu algumas modificações na Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, dentre as quais destaca-se o caráter de política pública dado à imigração, definindo seu objetivo primordial

---

<sup>9</sup> Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, as Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939, e a Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

“propiciar mão-de-obra (...) visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos” (art. 16, § único). Além disso, e como consequência natural desta percepção, vincula-se o CNIg ao Ministério do Trabalho (art. 129, caput).

Algumas questões de cunho mais operacional e regulatório foram introduzidas pela Lei 7.180, de 20 de dezembro de 1983<sup>10</sup>, e pelo Decreto-Lei 2.236, de 23 de janeiro de 1985<sup>11</sup>. Outras pequenas alterações ao texto foram promovidas pela Lei 9.076, de 10 de julho de 1995<sup>12</sup>.

Já no âmbito do país redemocratizado, o Estatuto dos Refugiados foi alçado à condição de Lei Ordinária, e não mais de Decreto, por meio da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Além dos dispositivos de cunho principiológico, esta norma abrange as questões concretas do refugiado, como, sua condição jurídica, seu ingresso no território brasileiro, autorização para residência, condições para permanência e situações de expulsão, da perda da condição de refugiado etc. Além disso, a norma criou o Conselho Nacional para os Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça, com atribuições deliberativas relativas aos processos de concessão e revogação da condição de refugiado.

Somente mais de uma década depois foram realizadas mudanças no estatuto de 19 de agosto de 1980: a Lei 12.968, de 6 de maio de 2014, trata de questões relativas a vistos de turistas; e a Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016, trata de vistos para pessoas que atuam em área de ensino e pesquisa, e questões correlatas. Afinal, a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, revoga a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, e, conforme sua ementa, “Institui a Lei de Migração”.

Quanto à questão específica dos refugiados, a Lei de Migração avançou ao incluir expressamente este tipo de visto, complementando assim os instrumentos legais necessários para o devido acolhimento ao refugiado.

## **4.2. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS DE REFÚGIO**

A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), foi criada em 1950, com o objetivo de reassentar refugiados europeus que tinham perdido seus lares após a

---

<sup>10</sup> Por exemplo, relação de documentos para o estrangeiro pleitear a permanência no País.

<sup>11</sup> Por exemplo, tabela de emolumentos de emissão de documentos.

<sup>12</sup> Relativas a visto para turistas.

Segunda Guerra Mundial. Em 1967, o ACNUR tornou-se responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo (ACNUR, 2019?).

O trabalho do ACNUR foi reconhecido mediante a concessão por duas vezes do Prêmio Nobel da Paz (1954 e 1981). Atualmente, a agência conta com quase 12 mil funcionários e está presente em cerca de 130 países com mais de 460 escritórios.

Os movimentos migratórios de refúgio vêm apresentando números sem precedência ao longo da história. O site do ACNUR traz informações relevantes sobre estes quantitativos:

- 70,8 milhões de pessoas já foram forçadas a se deslocar no mundo, sendo que destes;
- Os quatro países que mais geraram refugiados foram a Síria, com 6,7 milhões, a Venezuela, com mais de 4 milhões, o Afeganistão, com 2,7 milhões e o Sudão do Sul, com 2,3 milhões
- Cerca de 80% dos refugiados vivem atualmente em países vizinhos aos seus;
- O país que mais abriga refugiados no mundo é a Turquia, com 3,7 milhões; na Europa, é a Alemanha, com 1,1 milhões;
- Em 2018, foram registrados 341,8 mil pedidos de refúgio em todo o mundo, sendo que a maioria de venezuelanos. (ACNUR, 2019)

No Brasil, o ACNUR mantém escritórios em Brasília, São Paulo, Manaus e Boa Vista, atuando neste momento com especial atenção à Operação Acolhida. O País foi um dos primeiros países integrantes do Comitê Executivo do ACNUR, e já tinha sido, no ano de 1960, o primeiro país do Cone Sul a ratificar o Estatuto dos Refugiados, de 1951.

#### **4.3. A ERA CHÁVEZ**

A crise política, econômica e humanitária da Venezuela parece se agravar continuamente. Para tentar compreendê-la, é necessário fazer uma análise histórica que remonta ao processo de estabelecimento do governo populista de Hugo Chávez em 1998, eleito em meio à decepção dos venezuelanos com os partidos tradicionais.

O governo Chávez (1999-2013) foi o primeiro a iniciar o “giro à esquerda” na América Latina (FUKUSHIMA, 2019). Desde o início de seu Governo, Chávez adotou a postura populista, permanecendo em constante campanha política (ARENAS, 2004). Fortaleceu a estrutura midiática do governo e instituiu meios de comunicação direta com a sociedade, como o programa “Aló Presidente” (FONSECA, 2019). Isso

tudo ao lado de uma forte expansão de programas de benefícios sociais diretamente ligados à própria figura do presidente, criando uma forte rede social de apoio político ao presidente.

A grande ruptura com o status quo da política-partidária gerou embates constantes com setores que se deslocaram para a oposição, entre eles partidos políticos, setores empresariais e grupos midiáticos.

Todavia, fortemente apoiado nos abundantes recursos oriundos da exploração do petróleo, e no controle das Forças Armadas, Chávez não teve maiores dificuldades para obter uma folgada maioria no Congresso, que ao longo dos anos foi lhe propiciando reformas institucionais que lhe garantiram cada vez maior controle sobre o aparato político do País. Ao mesmo tempo, Chávez conseguiu o apoio absoluto da Suprema Corte venezuelana (FOLHA DE S.PAULO, Nov. 2019). Esse quadro, por suas características próprias, naturalmente, resultou na ausência de fiscalização e transparência, criando o ambiente adequado para o florescimento da corrupção facilitada pela abundância de recursos alocados em diversos projetos.

A repetição do discurso, a perseguição da mídia, o enfraquecimento da oposição e a capitulação dos demais poderes, tudo isso levou ao empobrecimento da participação política e cidadã dos venezuelanos. Na verdade, mesmo esta atuação cidadã passou a ser controlada, por meio de elementos similares ao da democracia participativa, mas que passaram a ser controlados com o fim de se buscar apoio político na população. A participação política foi reduzida a pequenos grupos de pessoas, frequentemente imersos em relacionamentos de clientelismo com governos locais ou regionais.

No campo econômico, Chávez empreendeu processos de encampação e nacionalização de empresas, tornado a presença do Estado na economia cada vez mais ampla (FABIANO MAISONNAVE, 2009). Aproximou-se da Rússia mediante diversos acordos de cooperação, que alcançavam tanto atividade econômicas como militares. A maior intervenção do Estado na economia não foi bem-sucedida, gerando ao longo dos anos a queda de produtividade das empresas agora controladas pelo Estado e o desabastecimento cada vez maior.

Com a queda do preço do petróleo no mercado internacional, e a queda de produtividade da empresa estatal de petróleo (PDVSA) - imersa em corrupção e clientelismo -, o Governo fica sem um dos principais pilares de sustentação, que era o orçamento farto para manutenção dos programas sociais. Inicia-se um processo de

retração econômica e inflacionário que vai crescendo exponencialmente ao longo dos anos seguintes (EL PAÍS, 2014).

A seguir, um resumo dos principais acontecimentos da era Chávez.

**1999** - Chávez organiza um referendo popular para aprovar uma nova constituição, que tem medidas como a redistribuição de terras, preocupando empresas privadas e alguns setores trabalhistas.

**2001** - Após os ataques terroristas em New York e Washington, Chávez intensifica a retórica anti-imperialista.

**2002** - Abril - Logo após marchas e protestos que deixaram inúmeros mortos, o Alto Comando Militar anuncia que Chávez havia renunciado a presidência. Na verdade, tratou-se de um golpe militar fracassado, e depois de três dias Chávez retorna ao poder.

**2002** - Dezembro a 2003 - fevereiro - Chávez enfrenta uma grande greve promovida pela Fedecâmaras - a federação de sindicatos empresariais, por diretores e trabalhadores da PDVSA, por partidos de oposição da Coalizão Coordenadora Democrática, pela Confederação de trabalhadores da Venezuela e por meios de comunicação privados, entre outras organizações.

**2004** - Agosto - Chávez sai vitorioso em referendo público que lhe concedia mais tempo como presidente.

**2005** - Chávez decreta a reforma agrária para beneficiar classes menos favorecidas em áreas rurais, com a conseqüente reação dos proprietários de terras que argumentam se tratar de ataque a propriedades privadas. Novas regulamentações impostas aos meios de comunicação estipulam fortes multas e até possibilidade de prisão em caso de difamação de figuras públicas.

**2006** - Julho - Chávez firma um acordo com a Rússia, no valor de US\$ 3 bilhões, para aquisição de armamentos, inclusive de aviões e helicópteros, deixando de obter tais suprimentos dos Estados Unidos.

**2006** - Dezembro - Chávez é eleito para um terceiro mandato, com 63% dos votos.

**2007** - Janeiro - Chávez anuncia a nacionalização das principais companhias de energia e de comunicação.

**2007** - Maio - O Governo não renova a concessão do canal de televisão RCTV, crítico do presidente Chávez, o que gera massivos protestos internos e ampla condenação internacional.

**2007** - Junho - As empresas Exxon Mobil e ConocoPhillips se negam a entregar o controle de suas operações, e o Governo procede a expropriação destes ativos.

**2007** - Dezembro - Chávez é derrotado em sua proposta de reforma constitucional, por meio do qual, entre outras modificações, pretendia definir a Venezuela como um País Socialista.

**2008** - Setembro - A Venezuela firma acordo de cooperação com a Rússia na área de gás e petróleo, em projetos nucleares e para realização de manobras navais conjuntas

**2008** - Novembro - A oposição vence as eleições regionais, inclusive a prefeitura de Caracas. Todavia, os aliados de Chávez não entregam o controle de 17 dos 22 governos perdidos.

**2009** - Fevereiro - Chávez consegue a aprovação de referendo para emenda constitucional que aboliu a limitação de reeleições presidenciais, governadores, prefeitos e deputados da Assembleia Nacional. O presidente Chávez envia 15.000 soldados à fronteira da Colômbia, sob o pretexto de defender-se contra a violência de grupos paramilitares colombianos.

**2010** - A pior seca dos 50 anos mais recentes levou à necessidade de declaração de emergência no setor elétrico. No mês de setembro, a oposição avança nas eleições parlamentares. Em dezembro, a Assembleia Nacional concede a Chávez poderes especiais para enfrentar os efeitos das inundações, criando o temor generalizado nas oposições de avanço do autoritarismo.

**2012** - O canal de notícias Globovisión é multado em U\$ 2,1 milhões, por ter realizado a cobertura de distúrbios nas prisões do País.

**2012** - Novembro - Chávez ganha seu quarto mandato presidencial, com 54% dos votos, e comparecimento de 81% do eleitorado. O líder da oposição, Henrique Capriles, reconhece a vitória.

**2012** - Dezembro - Chávez anuncia que irá a Cuba para tratar-se de câncer, e aponta Nicolás Maduro como seu sucessor. Ao final do ano, circulam rumores da morte cerebral do presidente.

**2013** - O Governo anuncia a morte de Chávez, no dia 5 de março, aos 58 anos de idade.

(Adaptado de VOA NOTICIAS, Alejandro Escalona, 2017)

#### **4.4. A ERA MADURO**

Nicolás Maduro chegou ao poder na qualidade de interino, e logo convocou eleições presidenciais. No bojo de uma crise econômica que cada vez mais se agravava, particularmente em função da queda do preço internacional do petróleo, maior fonte de receita do País. Venceu a disputa eleitoral contra Henrique Capriles, que desta vez contestou o resultado do pleito. Maduro foi eleito, em abril de 2013, para um mandato de seis anos.

Ao longo dos anos de 2013 a 2017, a forte crise econômica fez com que o PIB per capita do País caísse 47%, e que a inflação chegasse, em 2018, de acordo com o Banco Central Venezuelano (BCV), a 130.060% (BCV, 2019). Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que a inflação no país ficou em 1.370.000% (IMF DataMapper, 2019), cerca de dez vezes o número divulgado pelo BCV.

Como resultado deste processo, 48% da população vive hoje em condições de pobreza (ENCOVI, 2016), há falta generalizada de alimentos e medicamentos, a violência explodiu no País - inclusive tornando Caracas a capital mais violenta do Planeta (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2018) -, e milhões de pessoas deixaram o País em busca muitas vezes exclusivamente de condições de sobrevivência.

Nas eleições legislativas de 2015, a oposição tornou-se maioria pela primeira vez desde 1999, com a Mesa da Unidade Democrática (MUC). Obteve 112 cadeiras no parlamento, contra apenas 51 do Partido Socialista Unido da Venezuela, comandado por Maduro. Com esse resultado, a oposição dá início a um movimento com vistas à antecipação das eleições presidenciais, que demandava, pela legislação, o apoio de 4 milhões de eleitores. Todavia, sob a alegação e irregularidades, o processo foi abortado pela autoridade eleitoral venezuelana.

Ondas sucessivas de protestos foram se estabelecendo.

Em 2017, mais um capítulo do fechamento foi protagonizado pela Suprema Corte do País, controlada pelo Executivo, ao retirar a imunidade dos parlamentares, e tentar assumir as funções da Casa Legislativa. A onda de protestos que se seguiu fez com que Maduro recuasse e revertesse a decisão.

Em maio de 2018, Maduro foi reeleito em uma eleição geral marcada por denúncias de fraude, não apenas por agentes políticos internos, mas também pela comunidade internacional. O líder opositorista, Juan Guaidó, declarou-se presidente interino do País, no início de 2019 quando da nova posse de Maduro, e foi reconhecido imediatamente como tal pelos Estados Unidos, e a seguir por outros países, inclusive o Brasil. O enfraquecido regime chavista, sob o comando de Maduro, não teve condições de expurgar o movimento de Guaidó, que, por sua vez, não teve poder suficiente para se impor e derrubar o Governo de Maduro. Continua, até o presente momento, o impasse político no País (CONEXÃO SENADO, 2019).

A seguir, um resumo dos principais acontecimentos da era Maduro.

**2014** - Fevereiro - O líder opositorista Leopoldo López, acusado pelo governo de instigar atos de violência, se entrega às autoridades. Pelo menos 28 pessoas morreram em atos de protestos.

**2014** - Novembro - O governo anuncia a redução do gasto público, em função da queda do preço do petróleo no mercado internacional, chegando a seu nível mais baixo em quatro anos.

**2014** - Dezembro - A líder opositora María Corina Machado é formalmente acusada de conspirar para assassinar o presidente Maduro.

**2015** - Fevereiro - Antonio Ledezma, prefeito de Caracas, e opositor do governo, é acusado de planejar um golpe de estado com a ajuda dos Estados Unidos. Ledezma nega, e acusa o governo de não permitir críticas.

**2015** - Dezembro - A coalizão de oposição Unidade Democrática obtém dois terços da Assembleia Nacional, interrompendo um período de 16 anos de controle do parlamento pelo Partido Socialista.

**2016** - Janeiro - Pressionados pela Suprema Corte, três deputados da Unidade Democrática renunciam à Assembleia Nacional, deixando a coalizão sem a maioria necessária para bloquear as propostas legislativas de Maduro.

**2016** - Fevereiro - Maduro anuncia medidas para combater a crise económica, entre as quais a desvalorização da moeda, e o primeiro aumento do preço da gasolina em 20 anos.

**2016** - Setembro - Centenas de milhares de pessoas protestam em Caracas, exigindo a renúncia de Maduro.

**2017** - Abril - Início de uma nova onda de protestos de âmbito nacional, que até meados de julho resultou na morte de mais de 90 pessoas. Os manifestantes exigiam a antecipação das eleições presidenciais, e a suspensão da Assembleia Constituinte a ser instalada por Maduro em fins de julho. Maduro ordena aos empregados públicos que votem a favor da nova Constituinte.

**2017** - Junho - Os Estados Unidos denunciam o governo da Venezuela pela repressão aos protestos e pedem eleições livres no país. Os representantes dos países que compõem a OEA reunidos em Cancún não chegam a um acordo sobre uma resolução a respeito da situação na Venezuela.

**2017** - 16 de Julho - A oposição venezuelana convoca consulta popular sobre a situação no país e em repúdio à Assembleia Constituinte.

**2017** - 30 de Julho - O governo Maduro convoca a Assembleia Nacional Constituinte, que é composta apenas por membros leais ao regime.

**2018** - Maio - Maduro é reeleito com 68% dos votos, em uma eleição à qual compareceram 46% dos eleitores. Diversos países latino-americanos declaram que a eleição de Maduro foi ilegítima, e se comprometem a reduzir suas relações diplomáticas com a Venezuela.

**2019** - Janeiro - Juan Guaidó assume a presidência da Assembleia Nacional. Nicolás Maduro é empossado na Suprema Corte, para seu segundo mandato. A Assembleia Nacional declara Maduro usurpador e empossa Juan Guaidó como presidente interino do País.

(Adaptado de VOA NOTICIAS, Alejandro Escalona, 2017)

#### **4.5. DESLOCAMENTO DOS VENEZUELANOS**

No ano de 2014 os índices migratórios da Venezuela dispararam. Segundo dados do ACNUR, houve um aumento de 8.000% no número de venezuelanos em busca de refúgio (ACNUR, 2019). Mais de 4 milhões de venezuelanos já deixaram o país e a grande maioria busca asilo no Brasil, na Colômbia e no Peru.

Apesar do aumento de migrantes ser registrado desde fevereiro de 2014, a disparada nas taxas de migração coincide com a imposição de diversas sanções sobre o petróleo venezuelano por parte dos Estados Unidos em dezembro do mesmo ano.

As sanções ao governo venezuelano foram impostas após diversas tentativas de negociação por parte do governo americano. Para os norte-americanos, o governo de Maduro não promoveu as mudanças políticas e econômicas necessárias para que o país pudesse sair da crise na qual se encontrava após a morte de Chavez (G1, 2015), e, por isso, foram obrigados a impor sanções como forma de estimular as mudanças que eles julgam como importantes.

O impacto causado pelas sanções foi expressivo, e, impedida de vender seu petróleo para os seus principais consumidores, a Venezuela se deparou com uma crise maior ainda. Grande parte do dinheiro arrecadado com a venda do petróleo era direcionada a programas sociais, que foram conseqüentemente cortados por falta de verba (MANUD, 2019).

No ano de 2003, o governo Chavez implementou no país o Sistema Nacional de Misiones, que buscava melhorar a qualidade de vida dos venezuelanos independente de sua classe social. Segundo a Agencia Venezolana de Noticias (2019), mais de 20 milhões de venezuelanos foram contemplados com as políticas sociais do país. O programa que era 100% financiado pelos lucros obtidos com a venda do petróleo (MANUD, 2019) sofreu graves cortes decorrentes das sanções americanas.

Incapaz de seguir com todos os programas sociais, o governo venezuelano limitou o acesso aos históricos benefícios dados a população, o que causou uma intensa desestruturação na economia. Como consequência, a população que contava com essas políticas se viu obrigada a reestruturar seu planejamento financeiro, e muitos não foram capazes de se adaptar às mudanças.

É possível ver que como as mudanças no sistema de políticas públicas impactaram a população venezuelana através da comparação dos dados sobre a pobreza do país. Segundo dados de 2016 do governo venezuelano, 22,5% da população do país vive em situação de pobreza. Já em 2018, cerca de 87% dos venezuelanos se encontravam nessa situação (ENCOVI, 2019).

A principal consequência do aumento da pobreza no país é o aumento expressivo na quantidade de emigrantes que saem continuamente da Venezuela (MAISONNAVE, 2009).

## 5. RESULTADOS

### 5.1. AUDITORIA OPERACIONAL

Como forma de coletar dados primários para a realização da auditoria operacional da Operação Acolhida, a autora realizou pesquisa de campo em Boa Vista, Roraima. Para guiar o processo, a auditoria foi amparada pela matriz de planejamento abaixo, produzida a partir da apresentada na página 32 do ANOp:

**Tabela 2 - Matriz de planejamento**

Questão / subquestão de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
Critério: Eficácia	Número de migrantes que passaram pela Operação Acolhida	ACNUR - ONU	Pesquisa de campo	Análise das entrevistas	Número de entrevistas é reduzido por causa da dificuldade de acesso aos migrantes	Identificar os motivos dos deslocamentos
Período de abrangência: 2014 a 2019	Número de venezuelanos que entraram no país	Forças Armadas do Brasil (FA)	Entrevistas semi-estruturadas com gestores da FA	Análise de dados disponíveis sobre a Operação Acolhida	O acesso aos refugiados é reduzido por questões de segurança dos mesmos	Identificar se a Operação Acolhida está alcançando seus objetivos dispostos nos Decretos nº 9.285 e nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018; e na MP nº 820, de 15 de fevereiro de 2018
Atores envolvidos: Forças Armadas do Brasil, ACNUR, Governo de RR, entre outros	Número de venezuelanos que foram interiorizados	Entrevistas realizadas pela autora	Entrevistas semi-estruturadas com migrantes	Comparação entre os dados disponibilizados e as entrevistas	A pesquisa de campo foi realizada em dois dias	Identificar se os sistemas instalados atendem às especificações do programa
Abrangência geográfica: Boa Vista, RR e Pacaraima, RR	-	-	-	-	Sigilo de parte dos dados das FA	-

A auditoria operacional realizada pela autora procurou responder questões de caráter normativo que “são aquelas que tratam de comparações entre a situação existente e aquela estabelecida em norma, padrão ou meta, tanto de caráter qualitativo quanto quantitativo” (ANOp, p.27). Para tal, buscou-se responder, através da comparação com critérios previamente identificados e o desempenho observado, as seguintes perguntas:

- A Operação Acolhida tem alcançado as metas previstas?
- Os sistemas instalados atendem às especificações da operação?

Para responder as perguntas acima, é preciso observar o disposto nos artigos 3º e 4º da MP nº 820 de 2018:

Art. 3º As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária têm o objetivo de articular ações integradas destinadas a pessoas, nacionais ou estrangeiras, que façam parte de fluxo migratório desordenado, a serem desempenhadas pelos Governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa, no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos.

Art. 4º As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária visam à ampliação das políticas de:

- I - proteção social;
- II - atenção à saúde;
- III - oferta de atividades educacionais;
- IV - formação e qualificação profissional;
- V - garantia dos direitos humanos;

VI - proteção dos direitos das mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população indígena e comunidades tradicionais atingidas;

VII - oferta de infraestrutura e saneamento;

VIII - segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras;

IX - logística e distribuição de insumos; e

X - mobilidade, distribuição no território nacional e apoio à interiorização das pessoas mencionadas no caput. (BRASIL)

Com o propósito de guiar investigação de se o disposto nos artigos 3º e 4º da MP nº 820 de 2018 está sendo cumprido, foi utilizada uma matriz de achados, apresentada na página 41 do ANOp.

Abaixo, matriz de achados elaborada pela autora com base na auditoria operacional realizada na Operação Acolhida.

Achado					Boas Práticas	Recomendações e determinações	Benefícios Esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais de 300 mil venezuelanos já passaram pela operação;</li> <li>- 15.910 venezuelanos interiorizados;</li> <li>- Mais de 50 mil carteiras de trabalho emitidas;</li> <li>- Acesso livre dos venezuelanos ao SUS;</li> <li>- Fronteira pacificada;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise das entrevistas;</li> <li>- Análise dos dados encontrados;</li> <li>- Comparação entre os dados encontrados e as entrevistas;</li> <li>- Comparação entre o levantamento histórico realizado e as entrevistas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Média de 3 meses de estada em Boa Vista;</li> <li>- Crise causada pela situação política e econômica da Venezuela;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento do fluxo migratório vindo da Venezuela em razão da crise política e humanitária no país (Identificadas no contexto histórico e nas entrevistas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenação da fronteira em Pacaraima;</li> <li>- Início da distribuição dos migrantes pelo país;</li> <li>- Início do “desafogamento” do estado (RR);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos os pedidos de residência ou refúgio são aceitos;</li> <li>- Campanhas de proteção a grupos de vulnerabilidade (mulheres, crianças, idosos);</li> <li>- Parceria com ONGs e entidades da sociedade civil);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificação do processo de interiorização;</li> <li>- Participação dos demais estados no processo de interiorização;</li> <li>- Investimento nos serviços públicos de Roraima (por exemplo o SUS) para aliviar a situação dos brasileiros residentes no estado;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desafogamento da situação de Roraima;</li> <li>- Índices maiores de interiorização;</li> </ul>

Na avaliação da autora, com base nos resultados da matriz de achados, nos dados colhidos e nas entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo realizada em Boa Vista, foi possível identificar que, em sua maioria, os pontos dispostos no artigo 4º estão sendo cumpridos.

De início, pode-se destacar que nenhum migrante que entra com o pedido de residência ou de refúgio no Brasil tem o seu pedido negado pelo governo brasileiro, garantindo a proteção social dessas pessoas em situação de vulnerabilidade. Além disso, o Sistema Único de Saúde (SUS) atende qualquer pessoa, independente de nacionalidade (BARBOSA, et al, 2016) e disponibiliza vacinas para as pessoas que optarem por participar da operação, fato este que foi confirmado nas entrevistas realizadas.

Outro ponto que deve ser destacado é o esforço realizado dentro da Operação Acolhida para a proteção dos direitos das mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Nos postos de triagem (PTrig) da operação, existem diversos cartazes encorajando as pessoas a denunciarem casos de violência contra esses grupos.

**Figura 2 - Cartaz “No permita ninguna violencia contra las mujeres. ¡Denuncie! Violencia contra mujer es crimen”.**



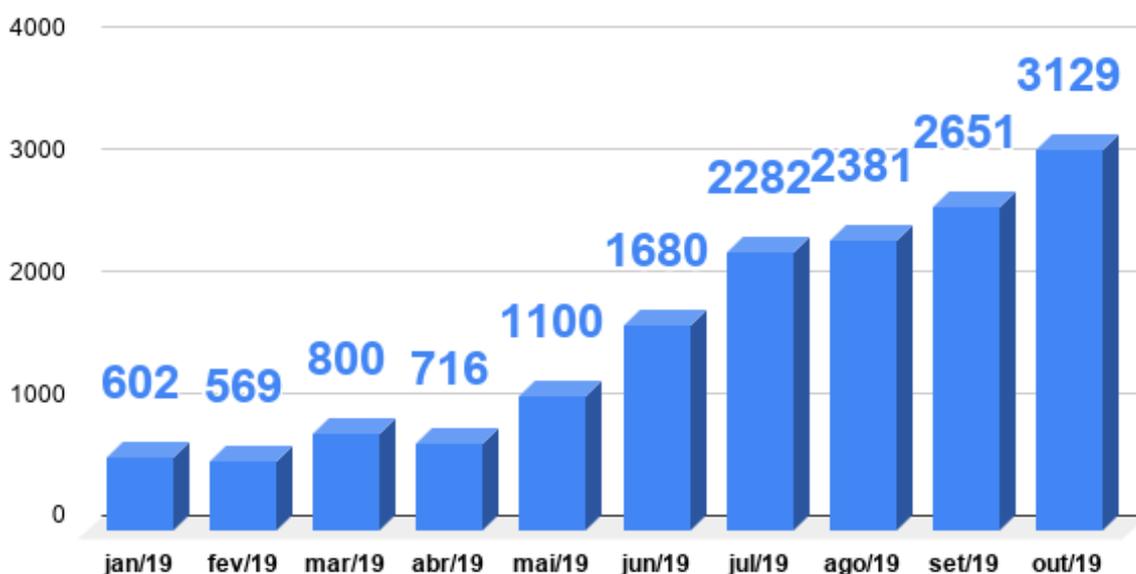
Foto do arquivo pessoal da autora.

Com relação à oferta de infraestrutura e saneamento, segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras, logística e distribuição de insumos e distribuição dos migrantes no território nacional (interiorização), as Forças Armadas do Brasil têm atendido esses quesitos.

Dentre esses pontos, destaca-se o papel das FA no processo de interiorização dos migrantes venezuelanos. Como exposto no capítulo 5, o processo de interiorização consiste na realocação dos migrantes em outros estados do Brasil para aliviar a situação do estado de Roraima. Para o Coronel Georges Kanaan, esse é o ponto mais importante de toda a operação. De acordo com informações da Casa Civil da Presidência da República, dentro do atual modelo, aproximadamente 15 mil pessoas foram interiorizadas desde a constituição da operação<sup>13</sup>.

A seguir, quadro com as estatísticas sobre a interiorização em 2019:

**Gráfico 1 - Estatísticas sobre a interiorização 2019**



Fonte: Exército Brasileiro, Operação Acolhida, nov. 2019

<sup>13</sup> Declaração feita pelo Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, Antônio José Barreto, em 02 de outubro de 2019.

## 6.2. ENTREVISTAS

No dia 28 de novembro de 2019, no processo da pesquisa de campo, a autora teve a oportunidade de entrevistar o Coronel Georges Kanaan, do Exército Brasileiro, que é o coordenador adjunto da Operação Acolhida e está na operação desde da fase de planejamento. Kanaan chegou a Roraima em 21 de março de 2018.

Para ele, o fato de tantos agentes nacionais e internacionais estarem envolvidos na Operação Acolhida é o que mais marca a operação. São cerca 110 entidades envolvidas, e esse aspecto multi-atores da operação também válida, de certa forma, a importância da operação e pode ser visto como indicador de sucesso.

“Quem vai se meter numa operação furada, desacreditada, sem credibilidade? Então, todo mundo quer vir. Tá dando certo. Isso é um bom aspecto, a quantidade de órgãos em nível federal, estadual e municipal, internacionais, ONGs nacionais e estrangeiras, e entidades civis filantrópicas e religiosas.”

Kanaan também destacou o reconhecimento da imprensa nacional e internacional como indicador de sucesso. Agências de notícias como a Al Jazira, CNN, CBN, TV Record, TV Globo, estiveram em Boa Vista para fazer reportagens sobre a operação. A operação também recebeu visitas de grupos de embaixadores e diplomatas de outros países que vieram conhecer o funcionamento da operação como política pública, em uma espécie de benchmarking.

Ainda sobre os indicadores de sucesso da Operação Acolhida, o Coronel citou a atual situação da cidade de Pacaraima, que ano passado passou por momentos de tensão e conflito entre venezuelanos e os moradores da cidade em 18 de agosto de 2018.

Hoje a fronteira [em Pacaraima] está ordenada. Pacaraima vive o ciclo do ouro. Tem impacto na educação? Tem. A gente está procurando ajudar isso? Estamos. Ampliando as salas de aula, etc. Agora, o comércio está bom. As pessoas estão transformando parte das casas delas em comércio. Vou morar aqui, e aqui estou vendendo tudo. Principalmente o que a gente comprava lá, que era mais barato – não tem taxa. Desde pneu, material de limpeza, alimentos, etc. Então, ciclo do ouro. O que incomoda a população de Pacaraima, aquelas pessoas que ficam vagando, que pulam o muro para roubar roupa... Isso irrita. Quando fechou a fronteira, Pacaraima virou uma cidade fantasma e foi um ‘Deus nos acuda’ para o comércio. Hoje a situação está ok. As pessoas chegam, já tem o posto [de triagem]. Pessoas que dormem na rua em Pacaraima, quase nada, é só você ver. Muitas porque chegaram

tarde e o posto fechou, outras, que 'o que a senhora está fazendo aqui [fora do abrigo] com essas crianças?' e ela fala 'não Coronel, estou indo embora amanhã cedo', [...] e tem aquelas que não querem, não querem seguir adiante, descendo aqui para Boa Vista e tão pouco querem voltar. (Coronel Georges Kanaan, 28 de novembro de 2019)

Segundo o Coronel, a fronteira não está mais em conflito. O último conflito registrado foi entre militares venezuelanos e os próprios venezuelanos quando a fronteira foi fechada.

A pressão no início da operação foi muito grande em cima das FA para resolver a situação crítica pela qual passavam Pacaraima e Boa Vista. Por isso a primeira resposta foi o abrigamento dos venezuelanos que já estavam ali.

Mas, para Kanaan, entre os eixos de atuação da operação o mais importante é a interiorização: "Se tivesse que começar de novo essa operação, eu não gastava um real em abrigamento sem que antes estivesse tudo pronto da interiorização".

Na visão do Coronel Georges Kanaan, o Brasil deveria ser um "corredor de passagem" ainda mais em um estado isolado como Roraima. "Quanto mais seguramos as pessoas aqui, mais estamos prejudicando esse gargalo. Impacta os serviços do estado que já estavam deteriorados".

No dia 29 de novembro de 2019, a autora realizou entrevistas presenciais com três venezuelanos que estavam sendo atendidos no Posto de Triagem (PTrig) de Boa Vista. Para manter o anonimato dos entrevistados, estes serão chamados de entrevistados A B e C. As entrevistas foram realizadas em espanhol. Abaixo, informações básicas sobre eles.

Entrevistado A: mulher, 36 anos, ensino fundamental completo.

Entrevistado B: mulher, 22 anos, ensino médio completo.

Entrevistado C: homem, 43 anos, ensino fundamental completo.

Foi possível identificar alguns pontos de semelhança entre os entrevistados, apesar da diferença na faixa etária:

- A, B e C estavam desempregados na Venezuela e continuam desempregados no Brasil;
- A, B e C afirmaram que saíram da Venezuela por causa da crise no país e quando questionados sobre as causas da crise, responderam que a má

gestão dos serviços e dos recursos públicos por parte do governo é a principal causa;

As entrevistadas A e B chegaram ao Brasil há aproximadamente dois meses, vieram com suas famílias e pretendem participar do processo de interiorização assim que puderem. Ambas estão alojadas em abrigos da operação.

A entrevistada A se mostrou animada com a perspectiva de sua filha estudar em uma escola pública brasileira e “ter oportunidades que não teria na Venezuela”. Mãe e filha também tiveram que utilizar os serviços do SUS, e A alegou terem sido bem tratadas no posto de saúde.

A entrevistada B espera conseguir um emprego no Brasil e finalizar seus estudos universitários. Ela busca uma melhor qualidade de vida, quer ajudar a sustentar seus pais e formar uma família sem se preocupar se terá comida para dar aos seus filhos.

Já o entrevistado C, chegou ao Brasil há seis meses, sua família ainda está na Venezuela e não tem perspectivas de participar do processo de interiorização. Informou também que está morando nas ruas de Boa Vista, e quando questionado sobre o porquê, explicou que “não cabe na cama disponível no abrigo”.

O entrevistado C também informou que, antes da chegada da crise, ele era “chavista”. Explicou que a desorganização do governo com as finanças públicas foi “vergonhosa”. Antes de vir ao Brasil, já estava trabalhando em três empregos diferentes para conseguir sustentar sua família. Explicou que aqui ainda não tem trabalho fixo, mas consegue sobreviver com doações (das Forças Armadas, de igrejas, outras entidades da sociedade civil).

Todos os três entrevistados já estavam com os documentos brasileiros, providenciados no âmbito da Operação Acolhida, em mãos ou em processo final de emissão. A, B e C (e suas respectivas famílias, no caso de A e B) também já haviam sido imunizados.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o dia 14 de março de 2018, mais de 300 mil venezuelanos foram recebidos pela Operação Acolhida, em Roraima (POLÍCIA FEDERAL, 2019). Desses, 58% (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019) escolheram ficar no Brasil e regularizar sua situação como residentes ou refugiados.

A operação que conta com o acolhimento dos migrantes, atendimento médico, atendimento jurídico, entre outros, já administrou mais de 300 mil vacinas e emitiu 50 mil carteiras de trabalho (DEFESA.GOV, 2019). Além disso, até outubro de 2019 foram interiorizados 15.910 venezuelanos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019). Dos venezuelanos alocados em um dos 13 abrigos da operação em Roraima, apenas 25% permanecem por mais de seis meses<sup>14</sup>, e os demais já passaram pelo processo de interiorização.

Não existe obrigação de interiorização dos venezuelanos que entram no país. Os que não participam dessa parte da operação ou permanecem no estado de Roraima ou seguiram viagem por conta própria.

Existe uma grande dificuldade na interiorização dos venezuelanos (DEFESANET, 2018). É um processo caro, que demanda uma logística gigantesca entre as FA, o Governo Federal e os estados. Para que aconteça a interiorização, precisa-se de verba para viabilizar o deslocamento dessas pessoas (por avião ou ônibus) e existe a necessidade de que essas pessoas sejam transportadas para lugares que estejam prontos para recebe-las, com empregos, vagas em escola, etc.

Esses dados mostram que, apesar das dificuldades práticas, os eixos de atuação da Acolhida são eficazes, na medida em que cumprem o proposto nos decretos de criação da política pública. A operação trouxe muitos benefícios tanto para os venezuelanos migrantes quanto para o estado de Roraima.

Os principais benefícios observados no estado de Roraima são a ordenação da fronteira e o acolhimento dos venezuelanos, que antes estavam majoritariamente morando nas ruas. Como informado pelo Coronel Georges Kanaan, hoje não existe conflito na fronteira entre os dois países e as pessoas que estão morando na rua, optaram por isso. De fato, houve uma “organização” dessas pessoas por parte da operação.

---

<sup>14</sup> Informação coletada durante entrevista com o Coronel Georges Kanaan.

Com relação aos obstáculos enfrentados nesta pesquisa, pode-se destacar dois pontos de maior dificuldade: 1) a falta de dados disponíveis tanto do lado brasileiro quanto do venezuelano; e 2) a incapacidade de abordar o problema social em Roraima causado pelo aumento do fluxo migratório.

Sobre a falta de dados, do lado brasileiro podemos explicar isso observando o tanto que é uma política recente – de março 2017. Não existe ainda uma série histórica de dados que provem, sozinhos, a eficácia da operação. Já do lado Venezuelano, os últimos dados oficiais (econômicos, sociais, deslocamentos) são de 2016, antes do agravamento da crise político humanitária.

A incapacidade de o trabalho abordar o problema social em Roraima, se refere à quantidade de tempo que teria que ser disponibilizada para a realização de um estudo dessa magnitude. Em conversas informais com brasileiros moradores de Boa Vista, foi possível perceber que existe um ressentimento da população para com os migrantes. O aumento da população de Boa Vista e Pacaraima inundou os serviços públicos das cidades, dificultando o acesso a estes pelos brasileiros.

De acordo com dados da Secretaria de Segurança Pública do estado, em 2018 Roraima foi o estado brasileiro com o maior número de mortes violentas. Os índices de criminalidade no estado subiram consideravelmente com o aumento do fluxo migratório (G1, Monitor da Violência, 2019). Isso se deve ao fato de que não é possível controlar quem entra no país, a operação recebe a todos, independente do seu histórico.

Como também apontou o Coronel Georges Kanaan, é necessário focar no eixo da interiorização para desafogar o estado e melhorar as condições de vida de brasileiros e migrantes. Não existe previsão para o fim da operação e por isso é preciso que mais estados brasileiros participem nesse processo de interiorização, se mobilizando de maneira sistêmica para receber essa população.

A autora pretende desenvolver um estudo sobre os impactos sociais da Operação Acolhida mais a fundo em outra oportunidade, onde possa priorizar o aspecto social – possivelmente em uma tese de mestrado.

## 7. REFERÊNCIAS

ACNUR. 2019? Convenção de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 15 de out. 2019.

ACNUR. 2019? Venezuela. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em 01 de nov. 2019.

ARENAS, Nelly. El gobierno de Hugo Chávez: Populismo de otrora y de ahora. In: NUEVA SOCIEDAD, 200., 2004, Buenos Aires. Nueva Sociedad 200. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas En Estudios del Trabajo, 2004. p. 38 - 50. Disponível em: <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Populismo de Chavez.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BARBOSA, Mayara Lima et al. Assistência à saúde prestada pelo SUS: a experiência de estudantes estrangeiros. Esc. Anna Nery, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, e20160092, 2016.

BBC. 28 jan. 2019. Crisis en Venezuela: 7 gráficos que explican la situación económica y política en el país sudamericano. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47017193>. Acesso em: 28 de out. 2019.

BBC. Ángel Bermúdez, 13 de out. 2019. Crise na Venezuela: o que há por trás da queda vertiginosa das exportações de petróleo, que sustentam o país. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49982417>. Acesso em: 28 de out. 2019.

BBC. Claudia Jardim, 29 de jan. 2009. Povo, petróleo e militares sustentam governo Chávez. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/02/090129\\_venezuelasustentacaocj\\_tc2](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/02/090129_venezuelasustentacaocj_tc2). Acesso em: 01 de nov. 2019.

BCV. Banco Central de Venezuela. 2019. Disponível em: <http://bcv.org.ve/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018

CLEMENTE, Augusto Junior. Leonardo Secchi. Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 26, p. 313-322, Aug. 2018.

COMANDO MILITAR DO SUL. Preparação da Operação Acolhida. Disponível em: <http://www.cms.eb.mil.br/index.php/home/contingente-encouracado-se-prepara-para-operacao-acolhida>. Acesso em: 28 de out. 2019.

COMISSÃO EXTERNA CRISE NA FRONTEIRA DA VENEZUELA COM O BRASIL. 1º Relatório, Julho de 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1774525&filename=REL+1/2019+CEXVENEZ](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1774525&filename=REL+1/2019+CEXVENEZ). Acesso em: 12 de dez. 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. 01 de mar. 2019. Perguntas e respostas: situação humanitária na Venezuela. Disponível em: [https://www.icrc.org/pt/document/perguntas-respostas-situacao-humanitaria-venezuela?gclid=CjwKCAiA27LvBRB0EiwAPc8XWU5FpIF80YHIGZWB7QIfDm2BjVgplm\\_Bfy1nUc7fPyzBksoXXfUuRBoCBacQAvD\\_BwE](https://www.icrc.org/pt/document/perguntas-respostas-situacao-humanitaria-venezuela?gclid=CjwKCAiA27LvBRB0EiwAPc8XWU5FpIF80YHIGZWB7QIfDm2BjVgplm_Bfy1nUc7fPyzBksoXXfUuRBoCBacQAvD_BwE). Acesso em: 15 de out. 2019.

DEFESANET. 08 de mai. 2018. Operação Acolhida em Roraima: ação de solidariedade. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/aciso/noticia/29209/Operacao-Acolhida-em-Roraima--acao-de-solidariedade/>. Acesso em: 23 de out. 2019.

DEFESANET. 28 de nov. 2014. Queda do preço do petróleo abala economia da Venezuela. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/al/noticia/17568/Queda-do-preco-do-petroleo-abala-economia-da-Venezuela/>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS (Brasil). Caracas é a cidade mais violenta do planeta: 89 homicídios por 100 mil habitantes. 2018. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/venezuela-caracas-e-a-cidade-mais-violenta-do-planeta---relatorio-10269079.html>. Acesso em: 01 nov. 2019.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 03 de dez. 2018. Caracas é a cidade mais violenta do planeta: 89 homicídios por 100 mil habitantes. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/venezuela-caracas-e-a-cidade-mais-violenta-do-planeta---relatorio-10269079.html>. Acesso em: 15 de out. 2019.

EBC. Victor Ribeiro, 19 de jan. 2019. Brasil já recebeu 1,1 milhão de imigrantes e 7 mil refugiados Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-01/brasil-ja-recebeu-11-milhao-de-imigrantes-e-7-mil-refugiados>. Acesso em: 20 de out. 2019.

EL PAÍS. Alfredo Meza, 17 de out. 2014. Queda do preço do petróleo agrava a crise econômica da Venezuela. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/17/economia/1413502704\\_182767.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/17/economia/1413502704_182767.html). Acesso em 20 de out. 2019.

ENCOVI (Venezuela). Indicadores Sociales ENCOVI 2014-2016. 2016. Disponível em: <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/03/indicadores-sociales-encovi-2014-2016.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

EXAME. EFE, 01 de dez. 2018. 48% da população da Venezuela vive em condição de pobreza, diz pesquisa. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/48-da-populacao-da-venezuela-vive-em-condicao-de-pobreza-diz-pesquisa/>. Acesso em: 28 de out. 2019.

EXAME. EFE, 09 de jan. 2019. Venezuela fecha 2018 com inflação de quase 1.700.000%, diz Parlamento. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/venezuela-fecha-2018-com-inflacao-de-quase-1-700-000-diz-parlamento/>. Acesso em: 15 de out. 2019.

EXAME. Gabriela Ruic, 17 de mai. 2019. 5 pontos para entender a crise na Venezuela. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/5-pontos-para-entender-a-crise-na-venezuela/>. Acesso em 28 de out. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 15 de out. 2019. Detalhes e Resultados da Operação Acolhida são apresentados diante de Comitê Das Nações Unidas. Disponível em: [http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/10597206](http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/id/10597206). Acesso em: 20 de out. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 24 de set. 2019. Chefe de Gabinete do Comando do Exército Conhece Ações Realizadas Pela Força-Tarefa Logística Humanitária. Disponível em: [http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset\\_publisher/MjaG93KcunQl/content/id/10512812](http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQl/content/id/10512812). Acesso em: 28 de out. 2019.

FABIANO MAISONNAVE (Brasil). Chávez comanda tomada de 60 empresas na Venezuela. 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u563069.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. 02 de fev. 2019. Dados de inflação, petróleo e migração mostram escala da crise na Venezuela. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/dados-de-inflacao-petroleo-e-migracao-mostram-escala-da-crise-na-venezuela.shtml>. Acesso em 01 de nov. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. 29 de mai. 2019. Venezuela reconhece inflação de 130.060% em 2018, menos de um décimo da estimativa do FMI. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/venezuela-reconhece-inflacao-de-130060-em-2018-menos-de-um-decimo-da-estimativa-do-fmi.shtml>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. Chávez aumenta número de juízes na Corte Suprema venezuelana: Para oposição, ele quer controlar Judiciário. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2510200317.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

FONSECA, Carlos Augusto dos Santos. Recuperação do passado no discurso de Hugo Chávez: Um recorte de Aló, presidente (2006-2012). 2019. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Letras, Filosofia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8145/tde-25062019-125338/publico/2019\\_CarlosAugustoDosSantosFonseca\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8145/tde-25062019-125338/publico/2019_CarlosAugustoDosSantosFonseca_VCorr.pdf). Acesso em: 11 nov. 2019.

FUKUSHIMA, Kátia Alves. Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela. colomb.int., Bogotá, n. 98, p. 105-135, Apr. 2019.

G1. Marina Franco, 25 de mai. 2019. Crise na Venezuela: veja a cronologia do agravamento da situação do país. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/crise-na-venezuela-veja-cronologia-do-agravamento-da-situacao-do-pais.html>. Acesso em: 20 de out. 2019.

G1. O que levou a Venezuela ao colapso econômico e à maior crise de sua história. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2019.

G1. Obama declara Venezuela uma ameaça à segurança dos EUA: Presidente aumentou sanções contra 7 autoridades venezuelanas. Funcionários tiveram congelamento de bens e restrição de vistos. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/03/obama-amplia-sancoes-contra-autoridades-venezuelanas.html>. Acesso em: 09 nov. 2019.

GLOBAL COMPACT ON REFUGEES. New York Declaration FAQs. 19 de Jan. 2017. Disponível em: <https://www.globalcrf.org/wp-content/uploads/2018/07/FAQ-portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 12 de dez. 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política. Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm\\_source=portal&utm\\_medium=popclock&utm\\_campaign=novo\\_popclock](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock). Acesso em: 28 de out. 2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Real GDP growth: Annual percent change. Disponível em: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/VEN?year=2019](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/VEN?year=2019). Acesso em: 28 de out. 2019.

JIMENEZ, Jenny Alexandra; PATARROYO, Santiago. El populismo en contextos democráticos en América Latina: revisión a los significantes vacíos en el discurso de tres líderes populistas, un estudio desde el análisis político del discurso. Rev. mex. cienc. polít. soc, México, v. 64, n. 235, p. 255-287, abr. 2019.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, Sept. 2005.

MIGRAMUNDO. 02 de mai. de 2019 Escalada da crise na Venezuela preocupa ONU e deve elevar diáspora. Disponível em: <https://migramundo.com/escalada-da-crise-na-venezuela-preocupa-onu-e-deve-elevar-diaspora/>. Acesso em 20 de out. 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. 02 de jul. 2019. Operação Acolhida continua apoio no processo de interiorização. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/57823-operacao-acolhida-continua-apoio-no-processo-de-interiorizacao>. Acesso em: 28 de out. 2019.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. Sur, Rev. int. direitos human., São Paulo, v. 6, n. 10, p. 120-137, June 2009.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 07 de nov. 2019. Operação Acolhida em Manaus inaugura espaço com serviços de documentação e interiorização para refugiados e migrantes venezuelanos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/operacao-acolhida-em-manaus-inaugura-espaco-com-servicos-de-documentacao-e-interiorizacao-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

ONU. Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, 13 de set. 2016. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referer=http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://refugeesmigrants.un.org/declaration&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referer=http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://refugeesmigrants.un.org/declaration&Lang=S). Acesso em: 12 de Dez. 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Apr. 2017.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, Sept. 2005.

POLÍCIA FEDERAL. Setembro 2019. Apresentação: TRÁFEGO MIGRATÓRIO. Disponível em: [http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao\\_setembro\\_2019\\_VF.pdf](http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao_setembro_2019_VF.pdf). Acesso em: 01 de nov. 2019.

PORTAL CONSULAR, ITAMARATY. 2019? Refúgio no Brasil. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/refugio-no-brasil>. Acesso em: 25 de out. 2019.

RÁDIO SENADO. Ivan Godoy, Jeziel Carvalho, Marcela Diniz, 03 de mai. 2019. Solução para a Venezuela ainda deve demorar, afirma Ivan Godoy. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/venezuela-passa-por-um-classico-impasse-politico-afirma-ivan-godoy>. Acesso em 01 de nov. 2019.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (Venezuela). MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (MANUD) 2015-2019. 2019. Disponível em: <https://onu.org.ve/manud-2015-2019/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de Defesa e Segurança Para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI n. 22. Jan./Abr. 2016.

SERENI, Cristina Andrea. Populismo democrático y movilización política: El ascenso al poder de Hugo Chávez en su contexto histórico-político. Postdata, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 19, n. 2, dic. 2014.

TERRA. 06 de mar. 2013. Os 14 anos do governo socialista de Chávez na Venezuela. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/america-latina/os-14-anos-do-governo-socialista-de-chavez-na-venezuela,7b0c2812d904d310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>. Acesso em: 20 de out. 2019.

VEDUNG, Evert (2013) Six models of evaluation. In: Araral, A, Fritzen, S, Howlett, M (eds) Routledge Handbook of Public Policy, Oxon: Routledge, pp. 387–400.

VOA NOTÍCIAS. Alejandro Escalona, 30 de jul. 2017. Venezuela: cronología de los últimos 20 años. Disponível em: <https://www.voanoticias.com/a/venezuela-historia-cronologia-chavez-maduro-/3964896.html>. Acesso em: 20 de out. 2019.

YIN, Robert K. Pesquisa Qualitativa: Do Início ao Fim. Porto Alegre: Penso, 2016.