

# A RESPOSTA BRASILEIRA À IMIGRAÇÃO VENEZUELANA RECENTE EM RORAIMA<sup>1</sup>

## THE BRAZILIAN RESPONSE TO THE RECENT VENEZUELAN IMMIGRATION TO RORAIMA

**Luiz Eduardo Santos Cerávolo**

Tenente-coronel de Infantaria  
Mestre em Guerra e Paz pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro  
ceravolo.luiz@eb.mil.br

**Tássio Franchi**

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília  
Docente da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro  
tasfranchi@gmail.com

### RESUMO

O presente artigo tem como tema central o processo migratório resultante da crise política e econômica venezuelana e a resposta brasileira subsequente. Pretende-se analisar as conexões causais da questão migratória venezuelana, identificar as consequências e apresentar as soluções estruturadas pelo Governo brasileiro a fim de minimizar as implicações dessa crise. Para tanto, aborda-se num primeiro momento a concepção teórico-metodológica, depois o contexto histórico venezuelano e em seguida o comportamento do Brasil face à crise. A metodologia adotada neste artigo foi a do rastreamento de processos e a teoria escolhida para fundamentar o estudo foi a da securitização desenhada por Barry Buzan e Olav Weaver, autores da Escola de Copenhaga. Como abordagem para solucionar esta crise migratória, o Brasil reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, o que resultou em diretrizes do Ministério da Defesa que estabeleceram os parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

**Palavras-Chave:** Crise venezuelana, imigração, Brasil.

### ABSTRACT

*This article addresses the migration flows caused by the Venezuelan political and economic crisis and the Brazilian response to the problem. The article will analyse the causal links underpinning Venezuelan immigration, in order to identify its consequences*

**Como citar este artigo:** Cerávolo, L. E. S., & Franchi, T. (2020). A Resposta Brasileira à Imigração Venezuelana recente em Roraima. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 235-260. Retirado de [https://www.ium.pt/?page\\_id=5714](https://www.ium.pt/?page_id=5714)

---

<sup>1</sup> Artigo adaptado a partir da dissertação de mestrado do 1.º autor, cuja defesa ocorreu em 16 de agosto de 2019, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro.

*and the measures taken by the Brazilian Government to minimise the impact of this crisis. First, the theoretical and methodological concepts will be presented, after which the Venezuelan historical context will be explained, as will the Brazilian response to the crisis. The study uses process-tracing methods and is based on the securitization theory advanced by Barry Buzan and Olav Weaver, authors of the Copenhagen school. To solve this migration crisis, the Brazilian government recognised the vulnerable situation of the state of Roraima and created the Federal Emergency Assistance Committee, whose work resulted in Ministry of Defence directives that established the parameters and responsibilities for conducting Control and Reception operations.*

**Keywords:** *Venezuelan crisis, immigration, Brazil.*

## 1. Introdução

Migração é o processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos. (OIM, 2009, p. 40)

A migração faz parte da história da civilização. Os primeiros relatos de movimentos humanos datam da pré-história, quando *Neandertais* e *Sapiens* deixaram África rumo à Europa e Ásia. Na história antiga, o êxodo judaico e as migrações dos povos bárbaros na Europa mudaram as feições das regiões onde ocorreram. As grandes navegações dos séculos XIV e XV resultaram no descobrimento de novas colónias e na consequente migração de povoamento, pelos europeus, do continente americano. Nesse contexto, o processo da migração forçada de escravos africanos também colaborou com costumes e carga genética para a composição da população brasileira (Franchi, 2019).

O Brasil, é um país cuja identidade nacional vem sendo forjada por meio da miscigenação de diversos grupos humanos. Aos nativos somaram-se os portugueses e depois africanos que constituíram o cerne da sociedade (Darcy, 2015). Durante o período colonial, as invasões holandesas trouxeram da Europa outros povos, além dos portugueses. Ainda nesse tempo, incentivados pela coroa portuguesa, chegaram ao país vários casais açorianos (Riley, 2003). No final do século XIX e início do XX, o país experimentou ondas migratórias, com a proeminência de grupos italianos, portugueses, espanhóis, alemães, japoneses e libaneses, maioritariamente para as regiões do Sul e do Sudeste. Azevedo, relata que esse movimento foi pensado pela elite brasileira para tornar a população menos mestiça (De Azevedo, 1987). Estas populações chegaram em diferentes levadas e períodos, mas é essencial perceber que os migrantes de diversas origens colaboraram na construção desta identidade do país como uma nação miscigenada (Darcy 2015; Giarola, 2012).

Ainda no século XX, diversos conflitos, dentre os quais as duas grandes guerras mundiais, forçaram o deslocamento involuntário de milhares de pessoas. Esse fenómeno impactou a política migratória brasileira que começou a receber migrantes através da Organização Internacional de Refugiados (Andrade, 2005).

Ainda durante a Segunda Guerra, em outubro de 1945, é criada a Organização das Nações Unidas (ONU), uma estrutura destinada a facilitar a cooperação mundial. A ONU, desde sua criação, apresenta como objetivos a promoção dos direitos humanos e a promoção de assistência humanitária aos milhares de refugiados do conflito mundial. Em 1950 criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para lidar especificamente com o tema das migrações forçadas.

Com o passar dos anos, além de refugiados de guerras, outras pessoas sem assistência por motivos vários passaram também a serem apoiadas pela instituição.

A par de fatos históricos, outras causas influenciaram e/ou influenciam diretamente os movimentos migratórios, como, entre outros, cenários de fome, catástrofes naturais, alterações climáticas, degradação ambiental; contendas intraestatais e interestatais, perseguições políticas; conjuntura internacional favorável.

A migração internacional é um evento de interesse para os países que recebem, para os que remetem e para os acolhem transitariamente. Ocorre nas fronteiras internacionais, aeroportos e portos com nuances específicas de cada região. Favorecem esse movimento a facilidade de vias de acesso, as iniciativas de integração regional, os acordos diplomáticos bilaterais, a precária fiscalização e as redes de solidariedade (Aragón, 2009). O processo migratório é considerado um fenômeno complexo que pode produzir efeitos sobre as regiões relacionadas com o movimento, sobretudo nos planos psicossocial (educação, saúde, cultura, trabalho, demografia), político (diplomacia, soberania, fronteiras), económico (comércio, investimento, integração económica, renda e mercado de trabalho) e militar (articulação, organização e logística).

Nos locais atrativos, a migração em massa ocasiona desequilíbrios entre o desenvolvimento urbano e a geração de empregos e serviços, produzindo não só efeitos imediatos, mas também modificações de curto, médio e longo prazos (Castiglioni, 2009).

A América do Sul, um subcontinente que comporta cerca de 12% da superfície terrestre e 6% da população mundial, tem vindo a ser palco de imigrantes provenientes de países tanto de dentro como de fora do continente americano. A título de exemplo, importa referir apenas que em anos recentes a instabilidade e crise haitiana agravadas pelo terremoto de 2010 dispersaram parte da população do país por todo o continente. As dificuldades de abastecimento têm agravado a crise venezuelana e provocado a migração dos seus cidadãos para diversos países da América do Sul.

Desde 2015 que foi possível perceber, na fronteira Brasil-Venezuela, um movimento crescente de cidadãos venezuelanos para o Brasil para realizarem compras de diversos produtos, principalmente alimentos e medicamentos. Nesse ano poucos venezuelanos se estabeleceram ou pediram asilo. Em 2016, no entanto, o fluxo para o Brasil aumentou e gradativamente, ao longo daquele ano, as características do movimento migratório alteraram-se, com mais venezuelanos à procura de serviços médico-hospitalares e a estabelecerem-se no país. Embora a Venezuela disponha de outros Estados limítrofes (Guiana e Colômbia) os Estados mais a Sul e Leste do país fazem fronteiras apenas com o Brasil e Guiana, sendo que não tem ligações terrestres com a Guiana. Com o Brasil, a Venezuela tem limites com os Estados do Amazonas e Roraima, mas a porta

de entrada dos refugiados é o Estado de Roraima. Esse movimento é facilitado pela ligação rodoviária que liga Caracas a Manaus, no Amazonas, cortando todo o estado de Roraima. É formada pela BR-174, principal estrutura rodoviária do Estado de Roraima que liga à fronteira Brasil-Venezuela (localizada no município de Pacaraima-RR) até Manaus, capital do Estado do Amazonas. E do lado venezuelano pela Rota-10, autoestrada estruturada no sentido Norte-Sul que corta vários Estados venezuelanos desde a malha viária próxima do Mar do Caribe até a fronteira brasileira no Estado de Bolívar.

Roraima é o Estado mais setentrional do Brasil e dispõe de fronteiras secas com Venezuela e Guiana. Tem uma população de 576.568 habitantes (IBGE, 2018) e uma renda anual de 11 milhões de reais. Apresenta ainda algumas características peculiares tais como: o afastamento do centro político-econômico do País; a demarcação de aproximadamente 46% do Estado como Terra Indígena; a desconexão da rede elétrica nacional (recebe energia proveniente da Hidroelétrica de Guri, na Venezuela); além de apresentar problemas de ilícitos fronteiriços e ambientais na faixa de fronteira.

Com recursos, postos de emprego e camas no sistema da saúde planejados para atender uma população de cerca de quinhentos mil habitantes, o Estado tem limitações que o tornam vulnerável às mudanças abruptas no número e perfil populacional. O aumento exponencial do fluxo de venezuelanos, a partir de 2016, afetou o Estado de Roraima, principalmente nas questões ocupacional e sanitária em virtude do escasso mercado de trabalho e da rede hospitalar planejada para atender uma população menor.

Num primeiro momento, o trabalho de recepção e acomodação de imigrantes venezuelanos foi conduzido localmente, com o governo do Estado e a prefeitura de Boa Vista requisitando suporte do governo federal e prestando apoio limitado nos abrigos improvisados. O Exército, por meio do batalhão de engenharia e construção sediado em Boa Vista, prestou ajuda na limpeza e manutenção de alguns abrigos. Organizações da sociedade civil e instituições ligadas a diferentes correntes religiosas envolveram-se tanto em campanhas de obtenção de doações, quanto na administração direta de abrigos. Mas a situação alimentar e sanitária ainda era precária.

Durante o ano de 2017 a situação de escassez na Venezuela agravou-se e o volume de entrada de venezuelanos no Brasil voltou a crescer. Fruto disso, o Governo brasileiro organizou a Operação Acolhida para lidar com o fluxo migratório em Roraima. O objeto de estudo é a resposta brasileira à crise migratória venezuelana. Foi delimitado, espacialmente, como espaço geográfico precípua o território brasileiro, embora a Venezuela seja um espaço essencial para entendimento da problemática; temporalmente a partir de 2015, ano que marca o aumento do fluxo dos venezuelanos para outros países, até o final de 2018. O objetivo geral (OG) desta investigação consiste em analisar as respostas do Estado brasileiro face à crise migratória venezuelana. Para operacionalizar o OG acima apresentado e orientar o processo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE 1 – Apresentar o histórico venezuelano que restou na crise migratória.

OE 2 – Compreender as soluções do Estado Brasileiro diante da diáspora venezuelana.

Com vista a alcançar o OG identificado, formula-se a seguinte questão central (QC): Em que medida as medidas de emergência tomadas pelo Estado brasileiro amenizam o risco de instabilidade na região?

## 2. Conceção teórico – metodológica

O método de rastreamento de processos (*process tracing*) é frequentemente usado quando os analistas se envolvem em explicações históricas: isto é, a identificação das causas dos resultados que já ocorreram. Essas explicações geralmente são compostas por sequências de eventos ou cadeias causais em que fatores localizados em diferentes pontos no tempo contribuem para um resultado (Mahoney, 2015, p. 202).

A metodologia empregada nesse artigo foi a do *theory-building process-tracing*. Esta metodologia principia pela análise do conteúdo empírico, através de análise estruturada, a fim de detetar um mecanismo causal hipotético admissível (Beach & Pedersen, 2019).

Para isso foi necessária uma detalhada descrição dos principais eventos e causas que motivaram a adoção de um novo sistema de gestão migratório, conforme Figura 1.

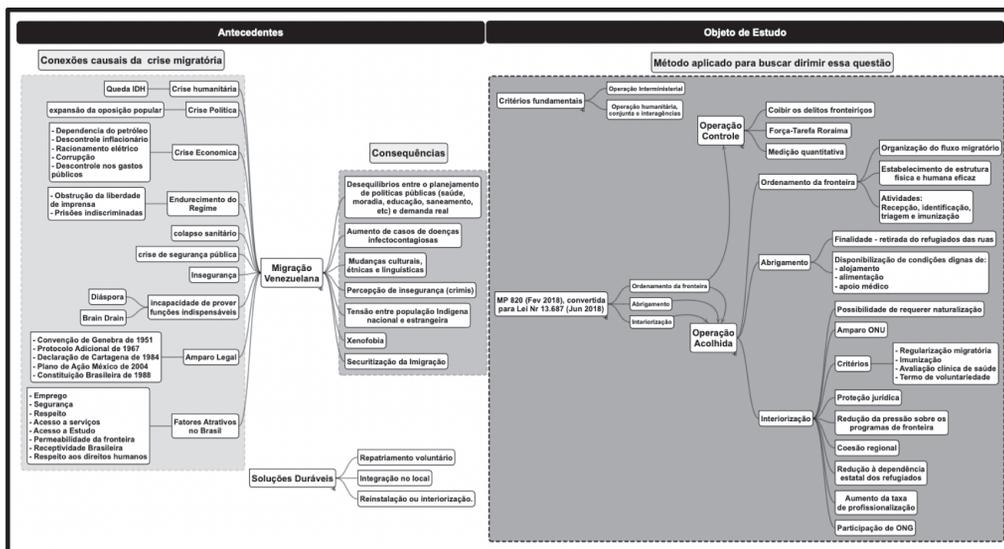


Figura 1 – Mapa mental *process tracing* do sistema de gestão migratório

Do ponto de vista teórico, a teoria escolhida para fundamentar o estudo foi a da securitização desenhada por Barry Buzan e outros autores da Escola de Copenhaga. A Escola de Copenhaga<sup>2</sup>, organização que congregou um grupo de intelectuais que realizou debates nesse período, alinhada com os princípios delineados por Onuf (1998), referência do pensamento construtivista, defende que o mundo é uma construção social resultante do

<sup>2</sup> Estabelecida nos anos 80 e imbuída pelas preocupações teóricas que caracterizaram a época. Ela objetivava desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos para viabilizar a análise de segurança internacional sob uma perspectiva abrangente (Tanno, 2003).

discurso, e das relações sociais, apresentando o conceito de securitização como construção social. Se um objeto é aceite como tema de segurança, indica que houve alegação nesse sentido, o que pode ser apontada por meio da análise do discurso.

Sob o impacto do colapso da União Soviética, os estudos de segurança precisaram enfrentar novos desafios impostos pelo fim do conflito bipolar. Os estudos desse período foram marcados pelo fim da bipolaridade, tanto material quanto ideologicamente, o que impôs questionamentos sobre a própria natureza dos estudos de segurança sendo feitos até o momento, basicamente focados na rivalidade das superpotências e na ameaça de guerra nuclear entre elas (Buzan & Hansen, 2012).

A perspectiva abrangente da Escola de Copenhaga foi importante no desenvolvimento dos Estudos de Segurança Internacional. Buzan e Weaver, referências dessa Escola, apresentam uma nova estrutura para a análise do tema, afastando-se do modelo bipolar anterior, ao entender a ideia de segurança das coletividades humanas e dos Estados de forma conjunta. Assim, segundo Buzan, os estudos de segurança devem incorporar tanto as questões militares quanto as políticas, económicas, ambientais e sociais.

Os estudos de segurança devem ser analisados sob uma perspectiva nova e abrangente, facilitando, assim, o alargamento do assunto. Essa visão contrapõe-se à acusação tradicionalista de que a amplificação do tema torna o assunto incoerente. A análise deve ter um caráter diverso e a dinâmica da segurança deve abranger cinco setores: militar, político, económico, ambiental e social. O argumento dos tradicionalistas de restringir a segurança a um setor, afirmando que a segurança é um tipo particular de política aplicável a uma ampla gama de questões deve ser rejeitado (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p. vii).

Assim, de entre os temas que passaram a ser analisados a partir dessa perspectiva de segurança, ganhou destaque as migrações internacionais em razão da conjuntura mundial onde existem mais de 65 milhões de deslocados em diversas partes do mundo (Trends, 2016). Este é mesmo um problema que chega a ameaçar a estabilidade de alguns Estados. Atualmente, as migrações em massa podem ser comparadas a eventos como as I e II Guerras Mundiais e a Grande Depressão, em virtude de afetarem todos os cantos da Terra, logicamente que com intensidade diferenciada (Buzan et al., 1998, p. 85).

A securitização leva um tema adiante dos princípios pré-definidos na política. Os temas podem ser definidos como: não-politizado, politizado e securitizado. Compreende como não-politizado um tema que o Estado não está envolvido no debate, politizado quando o tema entra no debate e faz parte da agenda do Estado por meio de ações definidas nas políticas estatais, e, securitizado quando um tema requer uma ação imediata e emergencial sobre o determinado assunto (Buzan et al., 1998).

Esse processo de abordagem que visa enquadrar questões multissetoriais no bloco securitário é dinâmico e se modifica de acordo com a ação dos agentes securitizadores e das estruturas. De acordo com Buzan et al., (1998) o que determina é a necessidade que a própria população demonstra de securitização<sup>3</sup> de determinados temas e a narrativa construída.

Reforçando ainda este aspecto da securitização, apresentado pelas teorias de Buzan, a

---

<sup>3</sup> Um tema, ao ser securitizado, ele deixa a esfera da política normal e assume um caráter emergencial.

questão ambiental é sensível ao Estado brasileiro quando associada ao espaço da Amazônia Legal. A região amazônica foi interpretada e gerida no século XX como uma fronteira de desenvolvimento, com recursos naturais capazes de garantir o desenvolvimento nacional (Franchi, Bursztyn & Drummond, 2011), sendo por isso um espaço que recebeu, e recebe, atenção especial por parte do Estado brasileiro. Medeiros demonstra isso ao apontar os desafios do Exército Brasileiro na região e vão do geopolítico (panorama internacional) à securitização de questões domésticas (soberania territorial e apoio ao desenvolvimento) (Medeiros, 2020). Conforme o autor aponta:

[...] a presença militar naquele espaço fronteiriço [amazônico] tem um significado especial, indo muito além das preocupações geopolíticas clássicas. Nesse sentido, não constitui apenas uma ponta de lança do Estado em áreas remotas, mas acaba por assumir, muitas vezes de forma permanente – e isso fica mais evidente no caso brasileiro, responsabilidades estatais, como a gestão do desenvolvimento regional em diferentes áreas: saúde, educação, obras de engenharia etc. No bojo de um histórico processo de national state building, as forças armadas da região ainda mantêm missões fora do que se entendem de forma geral como escopo de defesa. (Medeiros, 2020, p. 92)

A securitização do espaço amazônico pelo Estado brasileiro também pode ser percebida pelo número de operações militares e interações realizadas na região como um todo e, mais especificamente, na faixa de fronteira (Almeida, França & Franchi, 2020). Ainda conforme a Política de Defesa Nacional:

As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes. (Brasil, 2013, p. 8)

Conforme se observa, o tratamento dispendido pelo estado brasileiro a determinadas regiões, em especial as fronteiras amazônicas, estão inseridos não apenas em um movimento global de novas agendas securitárias, mas também em agendas nacionais historicamente contruídas ao longo dos últimos séculos e que contam com legislações para o emprego das Forças Armadas (Jiménez & Franchi, 2020).

### 3. Histórico Venezuelano

A República Bolivariana da Venezuela é um país situado no extremo norte da América do Sul e banhada pelo mar do Caribe. Tem como países limítrofes a Colômbia, a Oeste; o Brasil a Sul; a Guiana, a Leste; e a norte as ilhas do Mar do Caribe. Com a Guiana tem aproximadamente 743 quilômetros de fronteiras, sem ligações terrestres. A totalidade da linha fronteiriça com a Guiana é questionada pela Venezuela que reivindica o território do Essequibo, principalmente após a perspectiva de exploração marítima de petróleo na região do delta do Orinoco (Carnevali, 2015). Com a Colômbia a fronteira venezuelana é marcada por uma densa rede de cidades e estradas que conectam os dois países, sendo esta a sua fronteira mais viva. A fronteira com o Brasil tem aproximadamente 2.199 quilômetros de extensão. Embora em extensão se assemelhe à fronteira colombiana, é marcada por uma

baixa densidade populacional e pela quase total ausência de rodovias de ligação entre os dois Estados, possuindo apenas uma rodovia importante na região, conforme mostra a Figura 2.



**Figura 2 - Fronteiras venezuelanas**  
Fonte: Adaptado a partir de Nations (2016).

É possível perceber que as fronteiras venezuelanas com a Colômbia e o Brasil, apesar das suas diferenças, são espaços que vão além de simples fronteiras (*borders*), sendo antes espaços de integração ativa entre as nações, podendo ser identificadas mais dentro do conceito de frontier, como refere Oscar Medeiros (Medeiros, 2020).

No início do século XX, a Venezuela passou por um período de governos autoritários culminando, na década de 1950, com a ditadura de Marcos Perez Jimenez. Findo esse período de instabilidade, foi assinado, em 1958, o Pacto de *Punto Fijo* que tinha como objetivo garantir a democracia por meio da alternância de poder. Foi considerado um Pacto de Governança, embora a esquerda tivesse sido afastada do processo. Além desse Pacto, a Doutrina Betancourt, que restringiu as relações venezuelanas com os governos ditatoriais, favoreceu a estabilidade democrática venezuelana que durou cerca de três décadas (Langue, 2005).

Na década de 1970, a Venezuela atravessou um período de transformações, colocando em marcha práticas políticas que tinham o propósito de recrutar imigrantes profissionais e trabalhadores especializados sendo considerado, à época, um país receptor de imigrantes (Silva, 2018).

Em 1988, decorrente da prosperidade petrolífera da década anterior, Carlos Andrés Pérez foi eleito pela segunda vez Presidente da República tendo, nesse mandato, que lidar, fruto da queda acentuada do preço do petróleo, com o declínio das reservas do

Banco Central (US\$ 13,75 bilhões em 1985 para US\$ 6,67 bilhões em 1988), com uma inflação que alcançava cerca de 40,3% ao ano, com o desemprego que atingia índices elevados e com uma queda salarial, tudo isso somado a uma fuga de capitais (Maringoni & da Costa, 2009).

Em 1989, irrompeu no país a revolta denominada “Caracazo” como consequência do repúdio popular às medidas econômicas impostas pelo governo de Carlos Andrés Pérez, levando a opinião pública deixar de apoiar o Pacto Punto Fijo (Langue, 2005). Três anos depois, em 1992, o Movimento Revolucionário Bolivariano 200 (MBR-200) organizou uma tentativa de golpe militar, a denominada Operação Zamora. Essa operação, que contou com a participação do então Tenente Coronel Hugo Chávez Frias, foi considerada um fracasso, sendo os revoltosos rendidos e presos em menos de 48 horas (Silva, 2018). A exposição pública da prisão de Hugo Chávez, fruto da oportunidade que lhe foi dada de discursar na cadeia nacional onde declarou a célebre frase “Por ora, me retiro”, pode ser considerado o início da sua carreira política. Em 1994, após cumprir dois anos de prisão, o amnistiado Hugo Chávez abandonou a vida militar e passou a dedicar-se à política.

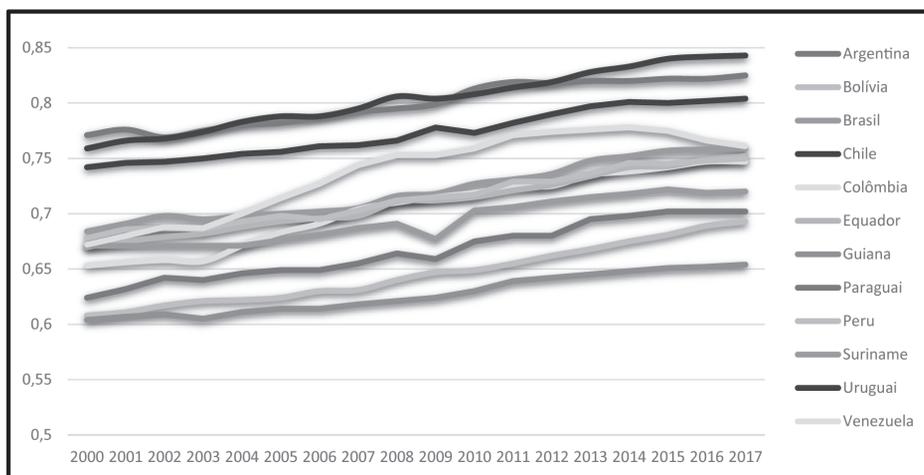
Em 1997, Chávez fundou o *Movimiento V República* (MVR) e, no ano seguinte, foi eleito presidente, pelo MVR, com 56% dos votos (Barros, 2006). Chávez assumiu a presidência em 1999 e, após referendo favorável, convocou uma Assembleia Constituinte que foi composta por 131 representantes, dos quais 120 eram ligados ao chavismo. Além disso, promoveu a Revolução Bolivariana, termo criado por ele para designar as mudanças políticas, econômicas e sociais iniciadas com o objetivo de atingir um novo socialismo, que teve impacto nas instituições por meio da interferência direta do governo em assuntos específicos como, por exemplo, a promoção de oficiais gerais (Silva, 2018).

Em abril de 2002, ocorre uma greve geral incitada pela CTV (Confederação dos Trabalhadores da Venezuela, sindicato mais relevante do país), pela Fedecámaras (associação empresarial venezuelana de maior vulto) e pelos funcionários da PDVSA (Petróleo da Venezuela S.A, petrolífera estatal), greve essa que persistiu por quarenta e oito horas, culminando, no dia 11 de abril de 2002, com uma marcha de protesto, reprimida de forma violenta e deixando mortos e feridos em Caracas (Ribeiro, 2009).

No dia 12 de abril de 2002, Chávez sofreu um Golpe de Estado que resultou na detenção do Presidente, na dissolução da Assembleia Nacional e do Supremo Tribunal e na anulação da Constituição. Esse golpe, conduzido pelos não alinhados com o Regime, durou quase 48 horas em razão, sobretudo, do alinhamento das Forças Armadas com a Revolução Bolivariana e o apoio a Chávez (Silva, 2018).

Durante a madrugada do dia 14, Chávez já estava de volta ao Palácio de Miraflores. Fruto do ocorrido em abril de 2002, Chávez anunciou medidas impopulares que resultaram em outra greve em dezembro de 2002, que ficou conhecida como *paro petrolero* (Ribeiro, 2009). Fruto dessa greve, considerada uma “sabotagem petrolera”, Chávez estatizou a PDVSA, demitiu cerca de 18.000 funcionários e empregou chavistas para essas funções, o que fez a produção da empresa cair para metade (Silva, 2018).

Chávez governou a Venezuela até 2013, tendo como principal *modus operandi* uma política assistencialista custeada pela redistribuição dos lucros da PDVEZA e o envolvimento de oficiais das FFAA em diversos setores do executivo e legislativo. Essa política resultou, a custo de dívidas públicas, em avanços sociais como a melhora Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>4</sup>, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e diminuição dos índices de pobreza. Com essa política, Chávez irradiou o socialismo do século XXI, foi protagonista da política na América do Sul nesse período, e atingiu diversos países como o Brasil, a Argentina, a Bolívia e o Equador, entre outros (Gráfico 1).



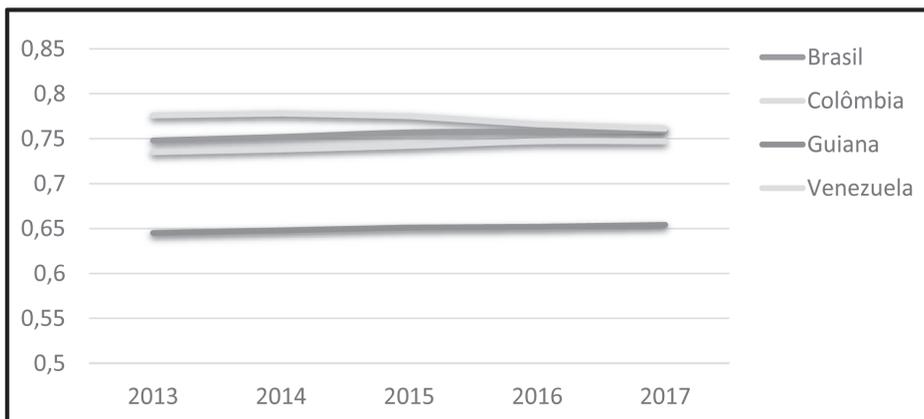
**Gráfico 1 – Índice de Desenvolvimento Humano - América do Sul (1990-2017)**

Fonte: Adaptado a partir de UNDP (2019).

Após a morte de Chávez, em 2013, Nicolas Maduro, o indicado de Hugo Chávez, assume o governo, herdando uma crise do petróleo e um declínio socioeconômico gerado pela dívida do assistencialismo bolivariano (Silva, 2018).

Comparando o IDH da Venezuela com os seus países lindeiros (destino precípua dos refugiados), no período de 2013 a 2017 verifica-se que a Venezuela foi o país que apresentou involução de IDH, fruto das políticas econômicas e sociais adotadas, como mostra o Gráfico 2.

<sup>4</sup> Desde 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) vem publicando uma série de relatórios anuais sobre desenvolvimento Humano (HDRs), onde o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada país é publicado.



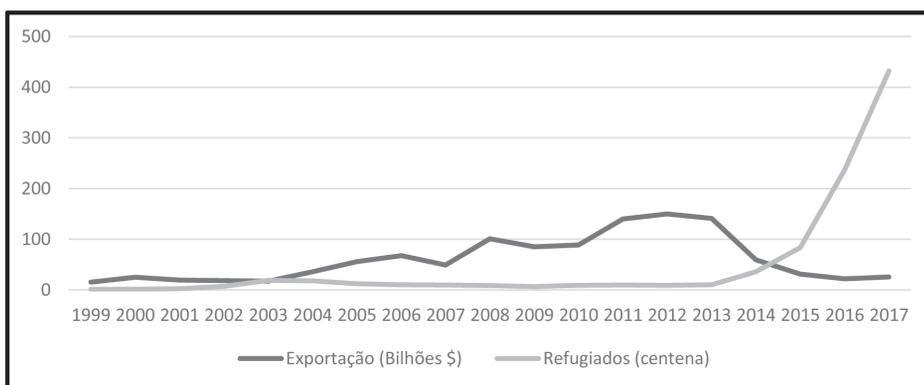
**Gráfico 2 – IDH - Brasil, Colômbia, Guiana e Venezuela**

Fonte: Adaptado a partir de UNDP (2019).

A partir de 2014, a desestruturação do governo de Maduro favorece o recrudesimento das oposições (confrontos e prisões) resultando no endurecimento do regime.

Em razão da impopularidade do governo, nas eleições parlamentares de 2015 a oposição ocupa cerca de 2/3 das cadeiras da Assembleia Nacional. Maduro, porém, conseguiu contornar a autoridade legislativa mantendo o poder total por meio da Suprema Corte (cerca de 33 juízes indicados pelos dois últimos presidentes) e os Tribunais Eleitorais, contando também com apoio dos militares e de setores da sociedade civil.

A recessão observada a partir de 2013, fruto do desequilíbrio inflacionário, da crise humanitária, da obstrução da liberdade de imprensa, da degradação sanitária, do racionamento elétrico, da expansão oposicionista, resultou no decreto de emergência econômica e no aumento significativo de imigrantes, o que pode ser percebido no Gráfico 3.



**Gráfico 3 – Relação exportação / refúgio**

Fonte: Adaptado a partir de OEC (2018) e UNHCR (2018).

Nesse contexto, tem início o movimento de “Guinada à direita” latino-americana, resultado do declínio do fenômeno intitulado “Onda Rosa” iniciado na América Latina no final do século XX e início de XXI. A “Onda Rosa” foi um movimento que teve origem na eleição do venezuelano Hugo Chaves que se expandiu para o Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru, Nicarágua e Equador, e que elegeu governos esquerdistas na América Latina.

Não foi “a esquerda” que conquistou a América Latina, e sim “as esquerdas”. Este processo representou “um movimento plural com diversas características semelhantes, mas que devido a especificidades locais, fica evidente que se trata de um fenômeno heterogêneo”. (Arantes, 2016, p. 64)

A “Guinada à Direita” tem início em meados de 2016 quando governos de direita e centro-direita começaram a resgatar o poder nos países latino-americanos favorecidos pela crise causada por pressões monetárias europeias e americanas, redução do preço do petróleo, redução da demanda e dos preços das matérias-primas e reações diplomáticas (Visentini, 2015).

Presencia-se o avanço de uma maré de direita, que é uma nova releitura do liberalismo e do conservadorismo latino-americanos, mesclando elementos de individualismo/empreendedorismo, discurso religioso, pretensa gestão técnica, anti estatismo e nacionalismo (Cruz, Kaysel & Cudas, 2015).

Nesse contexto, em 2017 é criado o Grupo de Lima, com o objetivo de discutir a situação crítica da Venezuela, em decorrência do aumento do fluxo migratório e do desalinhamento político venezuelano em relação à maioria dos países sul-americanos.

Este grupo, constituído por 14 países (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lúcia), foi concebido para procurar soluções para restaurar pacificamente a democracia venezuelana. Para isso, estabeleceu 16 posicionamentos, de entre os quais se destacam: o não reconhecimento da Assembleia Nacional Constituinte, o apoio e solidariedade à Assembleia Nacional, o repúdio ao uso da força e a condenação à violação dos direitos humanos (Lima, 2017).

Fruto dessa instabilidade venezuelana, o Mercosul suspendeu, em 2017, os direitos políticos da Venezuela por ruptura da ordem democrática. Em 2018, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprova uma resolução a fim de suspender a Venezuela da Organização. Ainda em 2018, motivado por impasses internos na escolha do Secretário-Geral da Organização, os principais integrantes da União das Nações Sul Americanas (UNASUL), bloco sul-americano criado em 2008 pelo presidente venezuelano Hugo Chávez para incentivar a integração regional, suspenderam a sua participação alegando redirecionando de prioridades e tendências políticas.

Nas eleições de maio de 2018, Maduro foi reeleito para um mandato de seis anos numa uma eleição não reconhecida pela oposição e por países como o Brasil e Estados Unidos, aumentando o isolamento internacional da Venezuela. Essa eleição foi caracterizada pela baixa presença popular, resultando em 50% de abstenção.

Nicolás Maduro, como presidente venezuelano, tem tido um governo conturbado. Em menos de um ano viu faltar produtos básicos nas prateleiras do país, a inflação disparar, a economia desacelerar, e a moeda, já em espiral descendente, desvalorizar-se ainda mais. Neste cenário, o FMI previu, para 2020, de retração de cerca de 15% no produto interno bruto (PIB) e aumento de aproximadamente 13.000% no preço dos produtos .

A crise económica venezuelana tem como fatores primordiais a doença holandesa<sup>5</sup> (dependência do petróleo), o controlo dos preços e de câmbio (gera a fuga de capitais, desestímulo e corrupção) e descontrolo nos gastos públicos.

Além da crise económica, a Venezuela apresenta uma grave crise de segurança pública e de governabilidade, que pode ser explicada pelos seguintes fatores:

- Penetração intensa do crime organizado nas instituições estatais;
- Cleptocracia;
- Transferência de poderes do Estado para grupos civis armados;
- Aumento exponencial do crime organizado;
- Alto grau de violência entre atores estatais e não estatais;
- A exportação da criminalidade;
- Acusações internacionais generalizadas de comportamento criminoso (Insight crime, 2018).

Considerando esses dois séculos de história, pode-se verificar que o modelo bolivariano venezuelano sofreu desgastes visíveis, sobretudo a partir de 2015, com a derrota do Governo de Maduro nas eleições parlamentares. A partir desse ano, o fluxo de emigração aumentou expressivamente em virtude do clima de pressão popular e de deterioração política e económica.

A diáspora venezuelana não é um processo novo. Iniciou-se durante o governo do presidente Chávez e vem-se agravando com Maduro. Não é um processo fácil de estudar, pois desde o ano 2000 que não existem dados oficiais publicados pelo Governo venezuelano sobre a trânsito dos seus cidadãos (de La Veja & Vargas, 2014, p. 5).

Sendo a Venezuela, um país que apresentou um perfil de recetor de imigrantes durante a segunda metade do século XX, vem experimentando uma onda emigratória recente, com impacto no Brasil, sobretudo com a entrada de cidadãos venezuelanos pelo Estado de Roraima. Esse Estado, por não possuir histórico recente de acolhimento de estrangeiros, apresentou, inicialmente, escassa preparação dos serviços de atendimento aos migrantes e resistência por parte dos moradores locais (que facilmente associaram a migração venezuelana à prostituição, precarização do trabalho, doenças, além da concorrência nos postos de trabalho).

O Brasil não estava entre as opções dos venezuelanos que procuravam países com o IDH mais elevado ou países com o mesmo idioma materno como Estados Unidos, Espanha e Colômbia. No entanto, essas opções iniciais acabaram por não se alterar.

Entre janeiro e setembro de 2017, cerca de 48.500 venezuelanos solicitaram refúgio no mundo, quase o dobro do ano anterior. Até julho de 2017, estimava-se que havia cerca de 300.000 venezuelanos na Colômbia, 40.000 em Trinidad e Tobago, e 30.000 no Brasil em situações migratórias diversas ou em situação irregular (Civil, 2018, p. 6).

A imigração venezuelana caracteriza-se por ser económica e direcionada a três regiões: para a América do Norte e Europa, para onde os mais abonados se dirigem; para os países latinos de língua espanhola, opção utilizada por venezuelanos da classe média; e para os

<sup>5</sup> Doença holandesa é a crónica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo (PEREIRA; MARCONI, 2007).

países fronteiriços, via alternativa seguida pelos mais humildes e que tem impacto de forma mais relevante nos países acolhedores.

Segundo dados do Departamento de *Homeland Security* dos Estados Unidos (USDHS), entre 1990 e 2013 mais de 154 mil venezuelanos obtiveram a residência permanente nos EUA. A maioria deles são profissionais capacitados, o que configura um claro movimento de fuga de cérebros (*Brain Drain*), que não têm perspectivas de retorno à pátria.

O Brasil passou a ser ponto de interesse dos imigrantes venezuelanos sobretudo a partir de 2016 pela persistência e intensificação da crise. Em 2017 e 2018, como se verá adiante, o volume de venezuelanos que chegam ao país aumentou de forma drástica em relação aos anos anteriores.

Fruto do acima exposto, pode-se verificar que a orientação histórica venezuelana resultou na atual crise política e econômica. A diáspora venezuelana vem sendo direcionada a diversos países, de entre os quais o Brasil, em virtude de fatores geográficos, culturais, econômicos e sociais.

#### 4. O Brasil e a crise venezuelana

No Brasil, a porta de entrada dos refugiados venezuelanos é o Estado de Roraima. O Estado mais setentrional do Brasil, que dispõe de fronteiras secas com Venezuela e Guiana (12,2% das fronteiras terrestres brasileiras), apresenta características peculiares tais como:

- Afastamento do centro político-econômico do país;
- Apresentar aproximadamente 46% do Estado demarcado como Terra Indígena (maior Estado Indígena do Brasil, com 32 Terras Indígenas demarcadas);
- Isolamento da rede elétrica nacional (recebe energia proveniente da Hidroelétrica de Guri, na Venezuela);
- Problemas com ilícitos fronteiriços e crimes ambientais na faixa de fronteira: fraudes, contrabando, garimpo ilegal, desmatamento e tráfico de drogas (em pequenas quantidades)
- Presença de núcleos urbanos (municipais) com interação dinâmica na faixa de fronteira (Pacaraima-Brasil e Santa Helena de Uairém-Venezuela).

Em razão do Brasil ter apenas um único ponto vivificado na fronteira (Pacaraima), Vaz (2017) ressalta alguns aspectos atrativos e repulsivos do fluxo migratório de venezuelanos, descritos no Quadro 1.

**Quadro 1 – Aspectos atrativos e repulsivos da imigração venezuelana**

Aspectos atrativos	Aspectos repulsivos
- Facilidade do acesso da BR 174, que conecta Manaus a Boa Vista, mostrando-se como facilitador do fluxo de pessoas.	- Relativo distanciamento daquele espaço fronteiriço dos principais centros econômicos e demográficos.
- Pré-existência de interações políticas, econômicas e laços sociais na região.	- Limitada capacidade das economias locais de absorver um aumento expressivo da oferta de mão de obra.
- Percepção da baixa propensão do governo brasileiro em impedir o fluxo de migrantes venezuelanos.	- O fato de outros espaços fronteiriços, como o da Colômbia, ser mais atrativo em razão do maior adensamento.

Fonte: Adaptado a partir de Vaz (2017).

A fronteira Brasil-Venezuela não tem uma alta densidade populacional: no entanto, é um espaço dinâmico na economia e rede urbana local.

Assim, verifica-se que o Brasil transformou-se num corredor de mobilidade migratório da Venezuela e que a atual densidade migratória está a modificar o cotidiano das cidades lindeiras, particularmente no Estado de Roraima, designadamente os Municípios de Boa Vista e Pacaraima.

O atendimento médico foi o serviço público mais afetados pelo crescimento no fluxo de imigrantes venezuelanos. O aumento dos casos de doenças infectocontagiosas que poderiam gerar epidemias e mesmo o ressurgimento de doenças que já haviam sido controladas por vacinação no Brasil eram um risco real relatado por médicos e gestores locais.

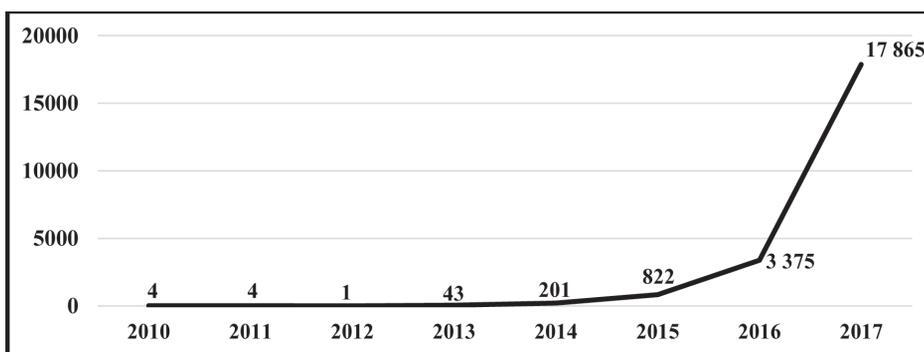
No final de 2016, motivado pela sobrecarga no sistema de saúde estadual e municipal, apresentado no Quadro 2, foi decretada emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em Boa Vista e Pacaraima, em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde com a finalidade de agilizar os processos administrativos em função da desproporcional demanda (Decreto n. 22.199, de 6 dezembro de 2016, do Governo do Estado de Roraima).

**Quadro 2 – Impactos dos venezuelanos no Sistema de Saúde Regional**

Custos (R\$)	2015	2016	2017 (Abril)
Internações	R\$ 34.834,00	R\$ 40.269,00	<b>R\$ 53.640,00</b>
Gasto total	R\$ 24.556.486,66	R\$ 29.133.807,87	<b>R\$ 49.161.481,39</b>

Fonte: Franchi (2017)

A partir de 2017, o fluxo migratório de venezuelanos solicitantes de refúgio aumentou de forma relevante, o que permite dizer que esse é um fluxo recente e sem precedentes (Simões, 2017), conforme retratado no Gráfico 4.



**Gráfico 4 – Solicitações de Refúgio no Brasil**

Fonte: Brasil (2017)

Assim, em fevereiro de 2018, o Governo brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima (Decreto n.º 9.285) e criou um Comitê Federal de

Assistência Emergencial (Decreto n.º 9.286) com a finalidade de coordenar as ações de cunho humanitário. Esse Comitê, que conta com representantes de diversos órgãos governamentais e ministérios, é coordenado por um oficial general do Exército brasileiro.

Fruto dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais n.º 03 e 04 de 2018, estabelecendo parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

Nesse ponto, é importante registrar que a utilização de forças militares em operações humanitárias, tal qual a Operação Acolhida, é uma característica marcante dos exércitos pós-modernos (Moskos; Williams & Segal, 2000).

A Operação Acolhida, que foi concebida conforme a doutrina militar vigente e pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interagências, tem como objetivo o acolhimento humanitário (recepcionar, identificar, triar, imunizar, acolher e realocar) de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima, em consequência do fluxo migratório fomentado pela crise humanitária (Ceravolo, Paiva & Franchi 2020).

Para melhor entendimento, atente-se a algumas definições identificadas no Quadro 3.

**Quadro 3 – Conceitos e definições**

Conceito	Definição
Operação Conjunta	“Operação que envolve o emprego coordenado de elementos de <b>mais de uma força singular</b> , com propósitos interdependentes ou complementares, sem que haja a constituição de um comando único” (Brasil, 2015).
Ajuda Humanitária	“Ação proporcionada por <b>distinto Estado</b> ou por Estados membros da Organização das Nações Unidas para a <b>urgente prestação de socorro de natureza diversa</b> , a nacionais de país atingido pelos efeitos de catástrofes, ou decorrentes da devastação de guerra entre nações litigantes, tudo com o <b>objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não intervenção</b> ” (Brasil, 2014).
Operação de Ajuda Humanitária	“Operação concebida especificamente para <b>aliviar o sofrimento humano</b> , decorrente de desastres, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade. <b>Destina-se a complementar, com a utilização de meios militares</b> , o esforço de resposta a desastre do governo e de organizações não governamentais” (Brasil, 2014).
Força de ajuda Humanitária	“ <b>Força temporária</b> constituída para realizar uma Operação de Ajuda Humanitária, integrando, com os meios necessários, o esforço de <b>resposta em caso de desastre</b> no Brasil ou no exterior” (Brasil, 2014).

Fonte: Adaptado a partir de Brasil (2014, 2015).

A Operação vem sendo conduzida por meio de uma Força-Tarefa Logística Humanitária que tem como missão cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal, realizando medidas de assistência de emergência para acolhimento dos imigrantes provenientes da Venezuela que se enquadram nas normas legais e estão em situação de vulnerabilidade e falta de assistência. Essa Força-Tarefa conta com cerca de 500 militares dos três ramos sob coordenação de um general de divisão do Exército brasileiro e organizou o seu Estado-Maior de acordo com a distribuição apresentada no Quadro 4.

**Quadro 4 – Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária**

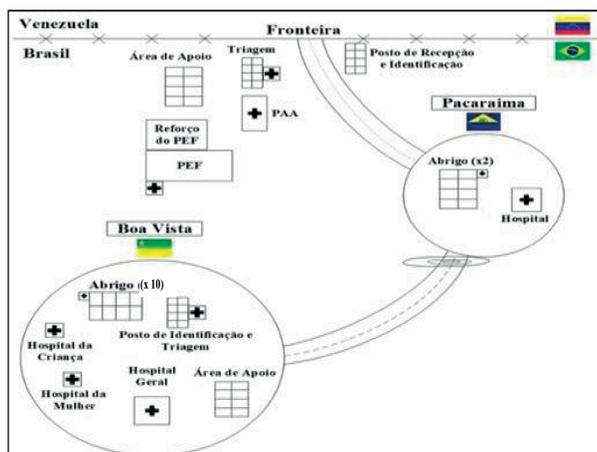


Fonte: Oliveira (2018).

Assim como todas as operações conjuntas, a Acolhida foi elaborada conforme a doutrina do Ministério da Defesa (Brasil, 2011), abrangendo a componente conceptual, que procura o entendimento do problema e conceber uma abordagem operacional, e o detalhado que procura solucionar o problema.

Em função da componente conceptual, observou-se a necessidade de abordar o problema tendo por base três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização (Ceravolo et al., 2020).

A componente conceptual direcionou o planejamento detalhado da Operação Acolhida segundo a visão geral apresentada na Figura 3.

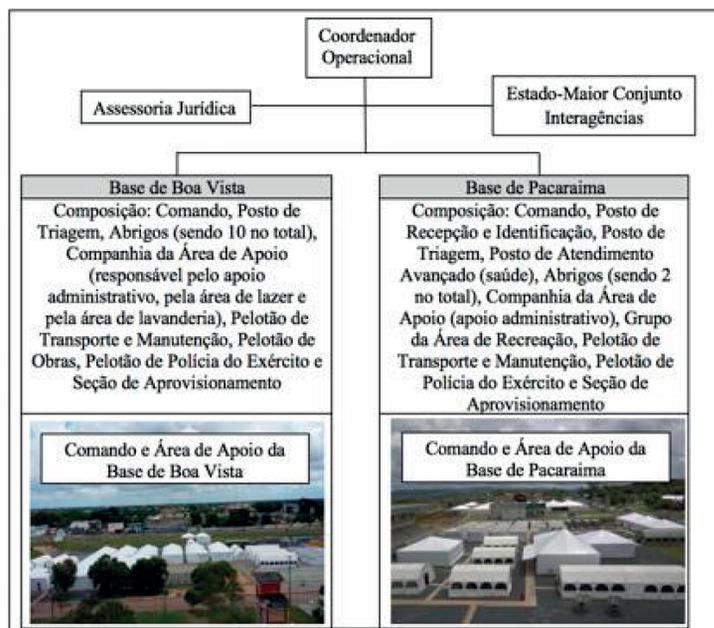


**Figura 3 – Planejamento detalhado da Operação Acolhida**

Fonte: Oliveira (2018).

Sendo Pacaraima e Boa Vista as duas cidades mais afetadas pelo aumento do fluxo migratório venezuelano, a Força-Tarefa estabeleceu uma base em cada uma dessas cidades e organizou as suas forças conforme especificado no Quadro 5.

**Quadro 5 – Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária**



Fonte: Oliveira (2018).

A Operação foi estruturada baseada no estabelecimento de cinco instalações, conforme mostra o Quadro 6.

**Quadro 6 – Quadro estrutural da Operação Acolhida**

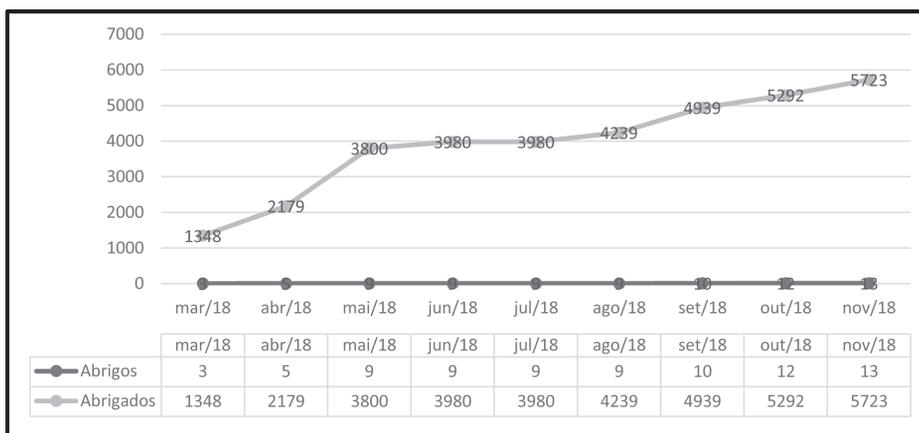
Instalação	Local	Finalidade	Mobiliado	Atividade Executada
1. Posto de Recepção e Identificação	Pacaraima	Identificar motivo pelo qual o imigrante está ingressando no território brasileiro (turismo, residência temporária ou refúgio)	- Forças Armadas brasileiras; - Polícia Federal (PF); - Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA); - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e - Organização Internacional para Migração (OIM).	- Recepção e orientação dos cidadãos que queiram atravessar a fronteira. - Identificação e controle de entrada (Polícia Federal). - Verificação da situação de vacinas. - Oferecimento de alimentação
2. Posto de Triagem		Realizar o cadastramento, inspeção de bagagens, confecção de documentos.	- Forças Armadas brasileiras; - PF; - Receita Federal (RF) - ACNUR; - OIM; - Ministério da Saúde (MS); - Ministério de Desenvolvimento Social; - Ministério dos Direitos Humanos - Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); - Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	- Cadastramento dos imigrantes com biometria solicitantes de residência temporária e refúgio. - Inspeção das bagagens. - Regularização migratória - Confeção dos documentos. - Inspeção fitossanitária. - Imunização. - Atendimento social - Proteção e defesa de direitos - Atividades com crianças - Oferecimento de outra refeição.
3. Posto de Atendimento Avançado (PAA)		Atendimento médico emergencial de baixa e média complexidade e casos isolados	- Forças Armadas Brasileiras - estrutura médica de campanha, que conta com médicos, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros militares.	- Triagem sanitária. - 20 leitos para internação.

(Cont.)

Instalação	Local	Finalidade	Efetivos	
			Capacidade	Abrigados
Abrigos em Pacaraima	Janakoida	Abrigar refugiados de origem <b>indígena – famílias</b> (abrigo transitório)	224	408
	BV-8	Abrigar refugiados <b>não indígenas – abrigo para regularização migratória</b>	500	238
Abrigos em Boa Vista	Pintolândia	Abrigar refugiados de origem <b>indígena – famílias</b>	448	690
	Tancredo Neves	Abrigar refugiados <b>não indígenas adultos</b>	232	284
	Jardim Floresta	Abrigar refugiados <b>não indígenas – famílias</b>	594	568
	São Vicente		278	367
	Nova Canãa		390	387
	Rondon I		726	801
	Hélio Campos	Abrigar refugiados <b>não indígenas – famílias e adultos</b>	250	253
	Palácio Latife Salomão		300	431
	Santa Tereza		514	511
	Rondon III		1000	370
Rondon II	Abrigar refugiados <b>não indígenas – abrigo de trânsito para a interiorização</b>	640	415	
<b>TOTAL</b>			<b>6.196</b>	<b>5.723</b>

- Os abrigos seguem o padrão previsto nas publicações do ACNUR.  
 - Os militares da Operação Acolhida oferecem todo o apoio logístico necessário ao funcionamento dos abrigos, tais como obras e reparos de engenharia, segurança externa e interna, atenção médica e alimentação.  
 - No tocante ao apoio de alimentação, a Força-Tarefa Logística Humanitária fornece refeições quentes para os abrigos ocupados não indígenas e gêneros secos para os indígenas.  
 - Atividades desenvolvidas nos abrigos: três refeições por dia; distribuição de alimentos em abrigos indígenas; distribuição de kits de higiene pessoal e limpeza, fraldas; limpeza diária, aulas de português; atividades com crianças; atividades culturais, lúdicas e recreativas; fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena Warao; provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela; proteção e defesa de direitos e segurança 24h.

Fonte: Adaptado a partir de Civil (2018).



**Gráfico 5 – Histórico dos abrigados**

Fonte: Adaptado a partir de Civil (2018).

O planejamento de abrigos na área urbana de Boa Vista foi idealizado em função de estudos como o realizado pela ACNUR, que calcula que cerca de 60% dos refugiados e de 80% dos deslocados no mundo vivem em áreas urbanas. Muitos evitam campos estabelecidos fora da área urbana, em virtude da falta de oportunidades de trabalho (Park, 2016).

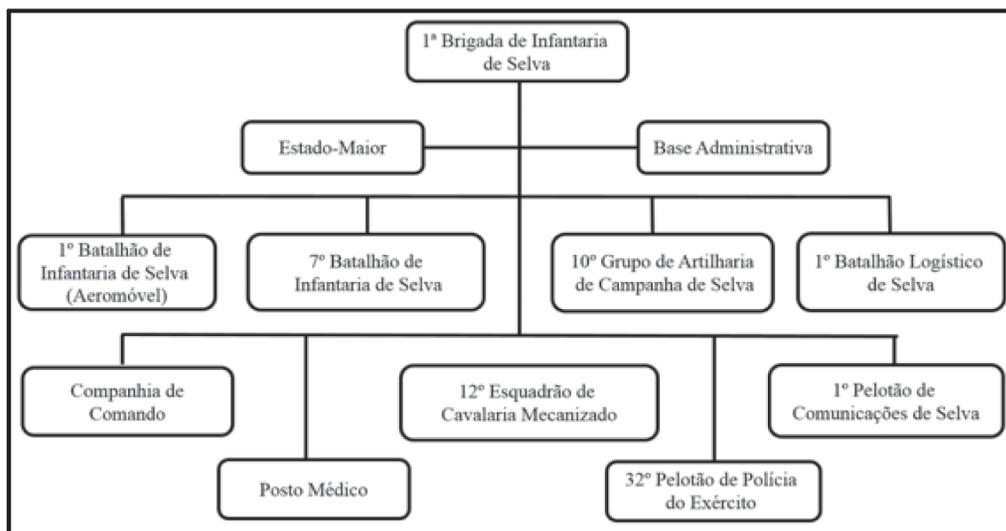
Assim, a Força-Tarefa Logística Humanitária decidiu pelo estabelecimento de campos na área urbana de Boa Vista baseada no pressuposto de que seriam recebidos 500 venezuelanos por mês.

A Operação Controle, estabelecida conforme a Diretriz Ministerial n.º 04/2018, foi desencadeada pelo Exército brasileiro com a finalidade de coibir os delitos fronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima.

A partir dessa diretriz, coube à 1ª Brigada de Infantaria de Selva a intensificação da vigilância na linha de fronteira do Estado de Roraima, conforme determinações contidas no Plano Operacional Controle, elaborado pelo Comando Militar da Amazônia, confeccionado segundo as diretrizes emanadas na Diretriz de Planejamento Operacional Militar do Comando de Operações Terrestres. Assim, a fim de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia federal, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, a partir de 20 de fevereiro de 2018, passou a intensificar as ações de vigilância na linha de fronteira do Estado de Roraima, por meio de ações militares preventivas e repressivas, particularmente na região dos pelotões especiais de fronteira de Pacaraima e de Bonfim e, em profundidade, nos eixos rodoviários oriundos da Venezuela e da Guiana (Ceravolo et al., 2020).

A 1ª Brigada de Infantaria de Selva, que possui um efetivo de 3.200 militares, constitui-se como uma grande unidade composta por organizações militares de combate, apoio ao combate e apoio logístico, estruturada de acordo com o Quadro 7.

**Quadro 7 – Organograma da 1ª Brigada de Infantaria de Selva**



Fonte: Oliveira (2018).

Assim como na Operação Acolhida, foram seguidas as duas etapas previstas na metodologia de planejamento das operações terrestres: a do planejamento conceptual – conceção operativa do Exército e a do planejamento detalhado – exame de situação do comandante.

Fruto do Planejamento Conceptual, a fim de solucionar a problemática de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório, observou-se:

- A importância das BR-174 e a BR-401, por se constituírem as duas principais rodovias oriundas da Venezuela e da Guiana;
- O grande número de vias secundárias que ladeiam as BR;
- A permeabilidade das fronteiras com a Venezuela e Guiana.

Como produto do planejamento conceptual visualizou-se como possível solução do problema:

- O estabelecimento de controle na fronteira e em profundidade;
- A utilização de tropa a pé e meios tecnológicos nos trechos permeáveis;
- Aumento da integração entre os órgãos de segurança pública e agências de fiscalização que atuam na fronteira e nas rodovias federais;
- Busca constante do apoio da população a fim de facilitar as operações;
- Primar pelos aspetos da visibilidade e da legalidade das operações.

Com base na abordagem do planejamento conceptual, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva visualizou, no seu planejamento detalhado, a necessidade de conceber uma Força-Tarefa<sup>6</sup> fruto da complexidade das atividades e da quantidade de tropas recebidas em reforço (tropas de polícia do exército, engenharia, comunicações, operações psicológicas e inteligência).

A Força-Tarefa Roraima foi organizada em destacamentos com tarefas específicas, conforme explicitado no Quadro 8.

**Quadro 8 – Organização por tarefas das tropas da Operação Controle**

Destacamento	Tropas Componentes	Tarefas Recebidas
<b>Fronteira</b>	1º e do 7º Batalhões de Infantaria de Selva, do 7º Batalhão de Polícia do Exército e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado (grupo de exploradores)	- Estabelecimento de postos de bloqueio e controle próximos à linha de fronteira de Pacaraima, na BR-174, e em Bonfim, na BR-401; e - Patrulhamento a pé e motorizado na linha de fronteira das regiões de Pacaraima e Bonfim
<b>Bloqueio</b>	10º Grupo de Artilharia de Campanha de Selva e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado	Estabelecimento de postos de bloqueio e controle em profundidade, na BR-174 e na BR-401 (eixos rodoviários oriundos da Venezuela e da Guiana)
<b>Comando e Controle</b>	1º Batalhão e do 1º Pelotão de Comunicações de Selva	Instalação, exploração e manutenção do sistema de comunicações na área
<b>Informação</b>	4ª Companhia de Inteligência e do Grupo de Inteligência da 1ª Brigada de Infantaria de Selva	Levantamento e análise de informações de inteligência na área de operações
<b>Engenharia</b>	6º Batalhão de Engenharia de Construção	Realização de obras de construção para acomodação da tropa
<b>Logístico</b>	Tropas do 1º Batalhão Logístico de Selva	Apoio logístico às tropas desdobradas nas regiões de Pacaraima e Bonfim
<b>Divulgação</b>	Elementos especialistas em Comunicação Social	Divulgação institucional da Operação Controle
<b>Operações Psicológicas</b>	Destacamento oriundo do 1º Batalhão de Operações Psicológicas	Realização de campanhas com a adoção de três públicos-alvo prioritários: nossas tropas, população de Boa Vista e imigrantes

Fonte: Oliveira (2018)

<sup>6</sup> Grupamento temporário de forças, de valor unidade ou subunidade, sob um comando único, formado com o propósito de executar uma operação ou missão específica, que exija a utilização de uma forma peculiar de combate em proporções adequadas.

Na vertente da repressão aos delitos transfronteiriços, como dados relevantes destaca-se a detenção de 32 (trinta e dois) venezuelanos que tentavam ingressar no Brasil de forma irregular. Nesse ponto, deve-se registrar que muitos deles são usados como “mulas”, recebendo cerca de quatro dólares para ingressar no Brasil, ilegalmente, transportando produtos relacionados com o contrabando e ao descaminho (Oliveira, 2018).

Uma das intenções do comandante da Força-Tarefa Roraima, a fim de apoiar as ações de controle migratório, foi a de realizar a medição da quantidade de venezuelanos que passam pelo posto de bloqueio e controle da BR-174. Nesse sentido, observou-se que, em média, dos 373 (trezentos e setenta e três) venezuelanos que passam diariamente pelo posto de bloqueio da BR-174, cerca de 126 retornam, resultando no saldo de aproximadamente 247 (duzentos e quarenta e sete) que permanecem no Brasil.<sup>7</sup>

Essa medição, em conjunto com as medições realizadas no posto de recepção e identificação da Força-Tarefa Logística Humanitária (em média 548 entradas, 138 saídas, perfazendo um saldo diário de 410 que permanecem no Brasil), permite o acompanhamento do fluxo migratório venezuelano.<sup>8</sup>

Assim, verifica-se que o Brasil, em virtude do agravamento da situação política e econômica da Venezuela, estabeleceu políticas de controle migratório e segurança da fronteira que responde efetivamente à demanda internacional, respeitando os preceitos das normas e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

## 5. Conclusões

A migração é um fenômeno complexo que produz efeito psicossociais, políticos, econômicos e militares distintos nas regiões de origem, de destino e transitórias. A Venezuela figura atualmente como região de origem de fluxo migratório para a América do Sul e além-mar. A crise na Venezuela é complexa com desdobramentos sociais, econômicos e políticos, que não apresentam soluções a curto prazo, o que indica uma manutenção, com oscilações, dos fluxos migratórios para os países vizinhos. Como os dados vêm mostrando, os países sul americanos assumem papéis de destinos finais ou de simples espaços de passagem para os migrantes venezuelanos, com diferentes consequências. O Brasil é um destes países, ora utilizado como passagem, ora como destino, para milhares de venezuelanos.

A região Amazônica é um espaço importante para o Estado Brasileiro do ponto de vista geopolítico e internacional, sendo o seu controle e a manutenção da soberania nacional levados muito à sério pelo governo federal.

Neste ínterim, o espaço da faixa de fronteira amazônica em pontos onde a fronteira é mais viva requerem a atenção do Estado. O fluxo de venezuelanos dirigido exatamente para uma fronteira amazônica numa região isolada, contribuiu para o envolvimento do governo federal e de diversos ministérios na resposta planejada. Especificamente no Estado de Roraima, onde o governo federal brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado (Decreto n.º 9.285, 2018), criou um Comitê Federal de Assistência Emergencial

---

<sup>7</sup> Médias calculadas de abril a outubro de 2018

<sup>8</sup> Médias calculadas de julho a outubro de 2018

(Decreto n.º 9.286, 2018) com a finalidade de coordenar as ações de cunho humanitário. Fruto dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais n.º 03 e 04 de 2018, estabelecendo parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

A Operação Acolhida pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interagências, que tem como objetivo o acolhimento humanitário (recepcionar, identificar, triar, imunizar, acolher e realocar) de imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima, em consequência do fluxo migratório fomentado pela crise humanitária.

A Operação Controle foi desencadeada com a finalidade de coibir os delitos fronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima.

Fica claro que o Estado brasileiro adotou medidas de emergência em função não de um risco de instabilidade nacional, mas do risco de instabilidade em um dos seus Estados federados, o Estado de Roraima. A instabilidade que poderia ter ocorrido caso o governo federal não tivesse agido de forma resoluta e efetiva, seria, em primeira instância, a deterioração da oferta de serviços básicos a brasileiros e estrangeiros presentes naquele território (saúde, segurança, educação, entre outros). Num segundo momento, atingiria as administrações municipais e estaduais.

A execução da resposta brasileira fez-se através de uma complexa operação interministerial, interagências, com a participação de organismos não-governamentais e entidades da sociedade. A forma oportuna e eficiente com que a problemática da imigração venezuelana tem sido tratada até o momento é considerada pela Organização das Nações Unidas como uma solução com êxito. Do ponto de vista militar, o planejamento, preparação e execução de uma série de ações com tantas agências, em uma operação com um volume considerável de migrantes dentro de padrões que atendem às legislações internacionais, demonstra a capacidade brasileira para lidar com este tipo de questões. As lições apreendidas e capacidades desenvolvidas durante estes últimos anos da Operação Acolhida e Operação Controle são um legado ao país.

### Referências bibliográficas

- Almeida Paim de, R., França, R. L. & Franchi, T. (2020). Operações de Garantia da Lei e da Ordem na Faixa de Fronteira. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 34 (72), 141-166.
- Andrade, J. H. (2005). O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 60-96.
- Aragón, L. E. (2009). *Migração internacional na Pan-Amazônia*. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA.
- Arantes, P. C. V. M. (2016) *Grandes transformações na América Latina? A onda rosa, a Bolívia e o contramovimento*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte.
- Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites--século XIX*, 6. Annablume.
- Barros, P. S. (2006). Chávez e Petróleo: Uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos Prolam/USP*, 5(9), 209-237.

- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Brasil (2011). Doutrina de Operações Conjuntas. *Doutrina de Operações Conjuntas-MD30-M-01 (pág. 105)*. Ministério da Defesa Brasília-Brasil.
- Brasil (2013). Política de Defesa Nacional. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Brasil (2014) *Nota de Coordenação Doutrinária n. 1/2014 - C Dout Ex/EME*. Retirado de <http://www.cdoutex.eb.mil.br/index.php/produtosdoutrinarios/n-c-d/ncd-2014?download=171:ncd-01-2014>.
- Brasil. (2015). M. D. MD35-G-01: *Glossário da Forças Armadas*. Brasília: Autor.
- Brasil. (2017) M. J. *Refúgio em Números - 3ª Edição*. Brasília, Autor.
- Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2012). *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: UNESP.
- Castiglioni, A. H. (2009). Migração: abordagens teóricas. *ARAGÓN, LE Migração Internacional na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1, 39-57.
- Carnevali, M. G. M. (2015). PETROCARIBE and the Venezuelan claim over the Essequibo: a political culture versus the policy of the culture. *Latin American Report*, 31 (2), 37-53.
- Ceravolo, L. E. S.; Paiva, Ana Luiza Bravo e ; FRANCHI, Tássio (2020). *Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte*. In: Fernando José Ludwig; Luciano Stremel Barros. (Org.). (Re)Definições das Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. 1ed.Foz do Iguaçu: Editora IDESEF, 2020, v. IV, p. 217-242.
- Civil, C. (2018) *Apresentação 8ª reunião Comitê Federal - 4/12/2018 — Casa Civil*. Retirado de <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/apresentacao-8a-reuniao-comite-federal-4-12-2018/view>
- Cruz, S. V., Kaysel, A., & CODAS, G. (2015). *Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Darcy R. (2015). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Global Editora e Distribuidora Ltda.
- De Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites-- século XIX (Vol. 6)*. Annablume.
- Decreto n. 22.199 de 6 dezembro de 2016. Governo do Estado de Roraima. Diário Oficial do Estado de Roraima (DOERR). Retirado de <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/132980042/doerr-06-12-2016-pg-3>
- Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2018/Decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2018/Decreto/D9285.htm). Acesso em: 25 set. 2020.
- Decreto n. 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/Decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/Decreto/D9286.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

- De la Vega, I., & Vargas, C. (2014). Emigración intelectual y general en Venezuela: Una mirada desde dos fuentes de información. *Bitácora-E Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricos y Culturales de La Ciencia y La Tecnología*, (1), 66-92.
- Diretriz Ministerial n. 03, de 15 de fevereiro de 2018. Estabelece parâmetros e responsabilidade para a execução da Operação Acolhida. Brasília: Ministério da Defesa.
- Diretriz Ministerial n. 04, de 15 de fevereiro de 2018. Estabelece parâmetros e responsabilidade para a execução da Operação Controle. Brasília: Ministério da Defesa.
- Franchi, T., Bursztyrn, M., & Drummond, J. A. L. (2011). A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. *Novos Cadernos NAEA*, 14 (1).
- Franchi, T. (2017) *O Impacto da Crise Venezuelana sobre o Brasil*, Rio de Janeiro, ESG.
- Franchi, T. (2019). Operação Acolhida - A Atuação Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos, *Military Review*.
- Giarola, F. R. (2012). O povo novo brasileiro: mestiçagem e identidade no pensamento de Darcy Ribeiro. *Revista Tempo e Argumento*, 4(1), 127-140.
- IBGE (2018), Brasil em Síntese. Retirado de: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>
- Insight crime (2018), U. I. 7 Reasons for Describing Venezuela as a Mafia State. In *Sight Crime*, v.1 Venezuela: A Mafia State? 3-13. Retirado de [https://www.academia.edu/38600565/Venezuela\\_A\\_Mafia\\_State](https://www.academia.edu/38600565/Venezuela_A_Mafia_State)
- Langue, F. (2005). *Antecedents historiques du "chavisme"*, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Paris, Bibliothèque des Auteurs du Centre, Langue, Frédérique
- Lima (2017), G. *Declaración de Lima*. Governo. Retirado de: <[http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion\\_conjunta.aspx?id=DC-007-17](http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-007-17)>
- Jiménez Villarreal, R. X., & Franchi, T. (2020). Armed Forces and Public Security: Comparative Study of Ecuadorian and Brazilian Laws. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 57-72.
- Mahoney, J. (2015). *Process tracing and historical explanation*. *Security Studies*, 24(2), 200-218.
- Maringoni, G., & da Costa, E. V. (2009). *A revolução venezuelana*. São Paulo, Unesp.
- Medeiros, O. F. (2020). Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 14 (49), 77-97.
- Moskos, C. C., Williams, J. A., & Segal, D. R. (Eds.). (2000). *The postmodern military: Armed forces after the Cold War*. Oxford University Press on Demand.
- Nations (2016) *Online project* Retirado de <http://picturetomorrow.org/wp-content/uploads/venezuela-map-maps-with-road-capital-at-of.jpg>
- OECD. (2018) *Venezuela (VEN) Exports, Imports, and Trade Partners*. Retirado de <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/ven/>
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). (2009). Glossário sobre migração. *Direito internacional da migração*, (22).
- Oliveira, M. G. A. G. (2018). *A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela*. *MILITARY REVIEW*.
- Onuf, N. (1998). *Constructivism: A User's Manual*. Retrieved May 13.

- Park, H. (2016) *The power of cities UNHCR Innovation*, Retirado de <https://www.unhcr.org/innovation/the-power-of-cities/>
- Pedersen, R. B. & Beach, D. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Pereira, L. C. B., & Marconi, N. (2007). *Existe doença holandesa no Brasil?* Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Ribeiro, D. (2015). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Global Editora Ltda.
- Ribeiro, V. N. D. S. (2009). *Petróleo e processo bolivariano: uma análise da disputa pelo controle do petróleo na Venezuela entre 2001 e 2003*. Rio Grande do Sul. UFRGS.
- Riley, C. G. (2003). A emigração açoriana para o Brasil no século XIX: braçais e intelectuais. *ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores*, 143-172.
- Silva, P. R. C. (2018, abril) *A crise na Venezuela e seus impactos para o Brasil*. Em: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, A crise Venezuelana. Simpósio organizado pelo Instituto Meira Mattos, Rio de Janeiro.
- Simões, G. D. F. (2017). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.
- Tanno, G. (2003). A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, 25(1), 47.
- Trends, G. (2016). Forced Displacement in 2016. *UNHCR: Geneva, Switzerland*.
- UNDP. (2019) *IDH Global*. Retirado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>
- UNHCR. (2018) *UNHCR Population Statistics - Data - Asylum Seekers Monthly*. Retirado de [http://popstats.unhcr.org/en/asylum\\_seekers\\_monthly](http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly)
- Vaz, A. C. (2017). *A crise venezuelana como fator de instabilidade regional*. Brasília, Centro de Estudos Estratégicos do Exército
- Visentini, P. F. (2015) *O declínio da “onda rosa” latino-americana*. Retirado de <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>