

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
INSTITUTO MEIRA MATTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS MILITARES

RENATA ALVES DA COSTA

**COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS:
UM ESTUDO DA RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NA
OPERAÇÃO ACOLHIDA (2018-2020)**



Rio de Janeiro

2020

RENATA ALVES DA COSTA

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS:
UM ESTUDO DA RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NA OPERAÇÃO ACOLHIDA (2018-2020)

ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA

Dissertação apresentada à Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército como requisito parcial para
a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Ana Luiza Bravo e Paiva

Co-orientadora: Prof^ª Dr^ª Ana Paula Moreira Rodriguez Leite

Rio de Janeiro

2020

C837c Costa, Renata Alves da

Cooperação Interagências: um estudo da relação Civil-Militar na Operação Acolhida (2018-2020). / Renata Alves da Costa. —2020.

98 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Ana Luiza Bravo e Paiva.

Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

Bibliografia: f. 83-88

1. COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS. 2. COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR. 3. FRONTEIRA NORTE. 4. RORAIMA. 5. OPERAÇÃO ACOLHIDA. I. Título.

CDD 355.4

RENATA ALVES DA COSTA

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: UM ESTUDO DA RELAÇÃO CIVIL-MILITAR
NA OPERAÇÃO ACOLHIDA (2018-2020)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como, pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 10 de setembro de 2020.

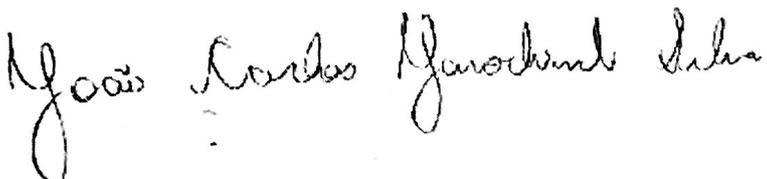
BANCA EXAMINADORA



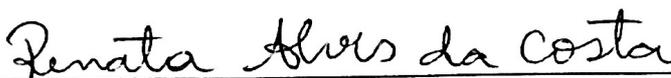
ANA LUIZA BRAVO E PAIVA – Profª Drª – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



CASSIO FRANCHI – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA – Prof Dr – Membro
Universidade Federal de Roraima - UFRR

Ciente: 

RENATA ALVES DA COSTA – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

*Con tus paisajes en mis sueños me iré
Por esos mundos de Dios
Y tus recuerdos al atardecer
Me harán más corto el camino*

*Y si un día tengo que naufragar
Y el tifón rompe mis velas
Enterrad mi cuerpo cerca del mar
En Venezuela*

(Luis Silva)

*Às primeiras e melhores pessoas da minha vida:
pai (em memória), mãe, irmão.*

AGRADECIMENTOS

À minha mãe por me oferecer o conforto do seu amor.

Ao meu pai (em memória) pelo bem maior que me deixou - a vida.

Ao meu irmão por acreditar em mim e me apoiar.

Às minhas sobrinhas porque enchem de alegria a minha vida.

À Profª Drª. Ana Luiza Bravo e Paiva, minha orientadora, por me ajudar a atravessar esse caminho com tranquilidade.

À minha coorientadora, Profª Drª Ana Paula Moreira Rodriguez Leite, por toda atenção e relevância das suas observações.

Ao Profº Drº Tassio Franchi pelo incentivo e auxílio desde o início do mestrado.

Ao Profº Drº João Carlos Jarochinski Silva por todo conhecimento transmitido em suas aulas e pela consideração durante meu período como aluna visitante na UFRR.

Ao Profº Drº Cleber Batalha Franklin da UFRR por sua disposição em ouvir as minhas ideias enquanto estive em Roraima.

Aos meus colegas de turma, civis e militares.

Aos meus amigos de longa data pelo incentivo.

À Capes pela concessão da bolsa do programa PRO-Defesa (Apoio ao Ensino e Tecnologia em Defesa Nacional).

À Deus porque colocou pessoas boas no meu caminho e me fortaleceu até aqui.

RESUMO

A cooperação civil-militar está dentro do escopo de uma missão humanitária, e é essa interação que determina em grande medida o seu êxito. Realizar missões desse tipo faz parte de uma política externa de poder brando do Brasil, não obstante, coordenar uma missão em seu território com a participação de mais de cem agências, nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais, se deu em razão da mais recente crise social, política e econômica da Venezuela, responsável hoje pelo maior fluxo migratório da região. Diante desse contexto, foi instaurada em 2018 a Operação Acolhida, uma operação conjunta - com o apoio das Forças Armadas -, humanitária e interagências no estado de Roraima para atender as demandas dos imigrantes venezuelanos que ingressam no país pela fronteira norte. Assim, esse trabalho tem como **objetivo geral** analisar como ocorre a cooperação civil-militar na Operação Acolhida dada a sua complexidade logística, recursos humanos limitados e custos elevados por se tratar de uma operação na fronteira amazônica. O **problema de pesquisa** proposto apresenta o seguinte questionamento: quais fatores afetam a cooperação civil-militar na Operação Acolhida? Esse pode ser considerado um **trabalho multimétodo**, pois engloba um estudo de caso, pesquisa de campo, realizada em três ocasiões, com observação participante do pesquisador, além de análise documental e de um questionário desenvolvido a partir do trabalho em campo. Assim, os **resultados** desse questionário apontaram alguns fatores que comprometem a operação, entre eles: a duração do trabalho de cada contingente, atualmente considerada insuficiente para uma cooperação efetiva; a duplicidade de esforços; a terceirização dos serviços, e como consequência a diminuição da participação das Forças Armadas; protocolos não compartilhados; a falta de conhecimento do trabalho desempenhado pelos atores envolvidos. Por fim, concluiu-se também que a pouca colaboração das organizações internacionais com o trabalho dos pesquisadores pode prejudicar os resultados obtidos.

Palavras-chave: Cooperação interagências; Cooperação civil-militar; Fronteira norte; Roraima; Operação Acolhida.

ABSTRACT

Civil-military cooperation is within the scope of a humanitarian mission, and it is this interaction that largely determines its success. Performing such missions is part of Brazil's soft power foreign policy, nevertheless, coordinating a mission in its territory with the participation of more than one hundred agencies, national and international, governmental and non-governmental, occurred due to the recent social, political and economic crisis in Venezuela, responsible today for the largest migratory flow in the region. In this context, *Acolhida* Operation was launched in 2018, a joint - with the support of the Armed Forces - humanitarian and interagency operation in the state of Roraima to meet the demands of those Venezuelan migrants entering the country through the northern border. Thus, this work has as general objective to analyze how civil-military cooperation occurs in *Acolhida* Operation given its logistic complexity, limited human resources and high costs, considering it is an operation on the Amazon border. The proposed research problem presents the following question: what factors affect civil-military cooperation in *Acolhida* Operation? This research can be considered a multimethod work, as it covers a case study, a field research carried out on three occasions with participant observation of the researcher, in addition to a documentary analysis and a questionnaire developed from the field work. Thus, the results of this questionnaire indicated some factors that compromise the operation, among them are: the length of work of each contingent, currently considered inadequate for effective cooperation; the duplicity of efforts; outsourcing of services and, as a consequence, the decrease in the participation of the Armed Forces; unshared protocols; lack of knowledge of the work performed by the actors involved. Finally, it was also concluded that a lack of collaboration of the international organizations with the work of the researchers can affect the results obtained.

Keywords: Interagency cooperation; Civil-military cooperation; Northern border; Roraima; *Acolhida* Operation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AVSI - Associação de Voluntários para o Serviço Internacional

CIMIC - Cooperação Civil-Militar

CIMIC-ONU - Coordenação Civil-Militar da Nações Unidas

CMDH - Centro de Migrações e Direitos Humanos

DPU - Defensoria Pública da União

EB - Exército Brasileiro

FAB - Força Aérea Brasileira

FTLog - Força-Tarefa Logística Humanitária

GIFMM - Grupo Interagências de Fluxos Migratórios Mistos

GT - Grupos de Trabalho

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IASC - *Inter-Agency Standing Committee*

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IMDH - Instituto Migrações e Direitos Humanos

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MCDA - *Military and Civil Defence Assets*

MD - Ministério da Defesa

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MONUSCO - Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo

NRC - *Norwegian Refugee Council*

OCHA - *Office for Coordination of Humanitarian Affairs*

OEA - Organização dos Estados Americanos

OG - Organização Governamental

OI - Organização Internacional

ONG - Organização não governamental

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

OIM - Organização Internacional para as Migrações

ONU - Organização das Nações Unidas

PAS - Plano Amazônia Sustentável

PTrig - Posto de Triagem

R4V - *Response for Venezuelans*

SJMR - Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados

TO - Teatro de Operações

UERR - Universidade Estadual de Roraima

UFRR - Universidade Federal de Roraima

UNASUL - União de Nações Sul-americanas

USAID - *U.S. Agency for International Development*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1: Linha do Tempo - Pesquisa de Campo	p. 13
Imagem 2: Países Fronteiriços com o Brasil	p. 14
Imagem 3: Mapa Rodoviário do Brasil (2015)	p. 22
Fotografia 1: Posto da Polícia Federal em Pacaraima	p. 51
Fotografia 2: Posto de Triagem - Boa Vista	p. 53
Fotografia 3: Abrigo Pintolândia - Boa Vista	p. 55
Fotografia 4: Banheiro na Rodoviária de Boa Vista	p. 58
Fotografia 5: Área destinada ao pernoite	p. 57
Fotografia 6: Embarque de interiorização - Abrigo Rondon 2	p. 62
Fotografia 7: Check in de interiorização - Base Aérea de Boa Vista	p. 62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estados Fronteiriços do Brasil	p. 15
Tabela 2: Operações Interagências na Fronteira Amazônica	p. 24
Tabela 3: Estrutura Organizacional de Células na Operação Acolhida	p. 28
Tabela 4: Relação entre assuntos civis, assuntos de governo e CIMIC	p. 33
Tabela 5: População venezuelana por país na América Latina e Caribe	p. 39
Tabela 6: Estrutura de Governança da Operação Acolhida	p. 44
Tabela 7: Resumo das instituições envolvidas na Operação Acolhida	p. 46
Tabela 8: Instituições envolvidas da na Operação Acolhida em Roraima	p. 46
Tabela 9: Abrigos venezuelanos em Roraima	p. 54
Tabela 10: Ocupações Espontâneas	p. 56
Tabela 11: Modalidades de Interiorização	p. 59
Tabela 12: Imigrantes Interiorizados em 2019	p. 59
Tabela 13: Atuação em Roraima antes da Operação Acolhida	p. 65
Tabela 14: Grau de confiança	p. 65
Tabela 15: Mudança de contingente	p. 67

Tabela 16: Linguagem e Terminologia	p. 68
Tabela 17: Grau de conhecimento do trabalho dos atores	p. 69
Tabela 18: Comunicação com a equipe logística	p. 69
Tabela 19: Canais de Comunicação	p. 70
Tabela 20: Grupos de Trabalho	p. 71
Tabela 21: Relações CIMIC nos Grupos de Trabalho	p. 72
Tabela 22: Duplicidade de esforços/ações	p. 74
Tabela 23: Interação nos níveis hierárquicos	p. 74
Tabela 24: Efetivo do contingente militar	p. 75
Tabela 25: Terceirização	p. 76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Fluxo de Imigrantes Venezuelanos em Pacaraima	p. 50
Gráfico 2: Etapas do Processo de Interiorização no Sistema Acolhedor	p. 61
Gráfico 3: Órgão que representa	p. 64
Gráfico 4: Reuniões quinzenais	p. 73
Gráfico 5: Deficiência na Operação Acolhida	p. 76

SUMÁRIO

Prólogo	08
Introdução	10
1. Análise da abordagem clássica e contemporânea da fronteira	14
1.1 Amazônia: Fronteira volátil e complexa.....	18
1.2 Operações Interagências na Fronteira Amazônica.....	22
2. Cooperação civil-militar em operações interagências	25
2.1 Conceito de Operações Interagências pelo Ministério da Defesa.....	26
2.2 Conceito de Cooperação civil-militar (CIMIC).....	29
2.2.1 Definição CIMIC pela OTAN.....	31
2.2.2 Definição CIMIC pelas Nações Unidas.....	31
2.2.3 Definição CIMIC pelo Ministério da Defesa.....	32
2.2.4 Outros documentos sobre as relações civis-militares	33
3. Um estudo de caso da resposta brasileira à migração venezuelana	35
3.1 Migração Venezuelana: Impactos Regionais.....	35
3.2 Operação Acolhida: estudo de caso.....	42
3.2.1 Ordenamento da Fronteira.....	49
3.2.2 Posto de Triagem - Boa Vista.....	51
3.2.3 Abrigamento e Ocupações Espontâneas.....	53
3.2.4 Rodoviária Internacional de Boa Vista.....	56
3.2.5 Interiorização.....	58
3.3 Análise de Dados: Questionário.....	63
4. Conclusão	77
Referências	82
Apêndice A - Questionário	88

PRÓLOGO

Este trabalho começou a ser desenvolvido após a **Viagem de Estudos Estratégicos para a Amazônia Ocidental**¹ (VEE-AMOC) em agosto de 2018. A VEE inclui a participação dos alunos civis em seu segundo ano do **Mestrado em Ciências Militares**, instrutores e alunos militares do Curso de Comando e Estado-Maior (CEEM). Nessa ocasião, além de visitar as estruturas do Exército Brasileiro na capital amazonense - Manaus, pude conhecer as instalações da recém-criada Operação Acolhida na capital Boa Vista e no município fronteiriço de Pacaraima no estado de Roraima.

Importante destacar nessa ocasião a flexibilidade da Escola com as necessidades do pesquisador, garantindo assim uma experiência mais rica e resultados mais sólidos nos estudos de Defesa. Portanto, a minha participação na VEE ainda no primeiro ano do curso direcionou grande parte das minhas escolhas seguintes, e isso incluiu a mobilidade acadêmica realizada por três meses na Universidade Federal de Roraima, no Programa de Pós-Graduação em **Sociedade e Fronteiras** (PPGSOF) no primeiro semestre de 2019.

Em 2018 havia um protagonismo maior do componente militar em todos os aspectos da Operação, ao passo que em 2019 o compartilhamento de responsabilidade com outras agências já estava melhor consolidado. A pesquisa de campo nessas duas ocasiões e em fases distintas da Operação permitiu-me a compreensão ampliada do papel dos atores envolvidos nessa missão humanitária em território nacional ao norte do país, além do trabalho conjunto e interagências das Forças Armadas.

Com efeito, essa experiência *in loco* tornou-se possível através da bolsa de mestrado do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (**Pro-Defesa IV**) de iniciativa do Ministério da Defesa e da CAPES, confirmando a importância desse incentivo ao pesquisador durante seu período de estudo.

Entre tantos que contribuíram para minha experiência em Roraima destaco o Coronel Eduardo MIGON, instrutor da ECEME, que integrou o 5º contingente da Operação, por ter viabilizado a minha inserção como pesquisadora nas instalações da 1ª Brigada de Infantaria de Selva onde se encontra a base da Operação Acolhida em Boa Vista. Além disso, me apresentou

¹ Outras regiões contempladas pela VEE: Amazônia Oriental; Núcleo Central; Nordeste; Centro-Oeste; Sul.

importantes figuras da Operação, que contribuíram de modo direto e indireto no desenvolvimento dessa pesquisa, como o General Eduardo Pazuello, 1º Coordenador Operacional da Operação Acolhida, que me deu a oportunidade de passar alguns dias na Base da Operação onde conheci a rotina dos militares e acompanhei um processo de interiorização desde a saída do ônibus da Brigada às 03:30 da manhã até o embarque na base aérea.

Assim, busca-se demonstrar que a relação civil-militar não é antagônica e sim complementar e que a cooperação entre essas partes na pesquisa científica produz resultados que se aplicam aos interesses de ambos. Assim sendo, que esse esforço inicial configure um divisor de águas para a inserção de outros pesquisadores civis da ECEME em operações interagências de cunho humanitário no Brasil e em outras partes do mundo e que as lições aprendidas aqui favoreçam ações futuras de cooperação, e permitam que outros projetos de pesquisa se beneficiem dele.

Introdução

A natureza da participação do Brasil em operações humanitárias esteve até recentemente restrita a missões fora do seu território. Embora hoje a sua participação tenha diminuído, a sua contribuição tem sido marcada por uma estratégia de poder brando, sendo este um instrumento importante de sua política externa por longos anos, o que garantiu elevada projeção do país no mundo. Como resultado disso, o Brasil se tornou um importante receptor de imigrantes à medida que as circunstâncias nos países desenvolvidos foram sendo modificadas. Nesse sentido, os movimentos migratórios internacionais, que antes estavam direcionados aos países de primeiro mundo, foram sendo direcionados, com grande destaque, para países em desenvolvimento. Como afirma o Professor Póvoa Neto (2008, p. 395), as mudanças nos mercados de trabalho dos países industrializados tornaram o imigrante um “excedente inassimilável”, dificultando, por conseguinte, o seu ingresso.

Nesse sentido, o ano de 2010 marcou o início da imigração haitiana para o Brasil e, portanto, o início de um novo contexto migratório intrarregional na América Latina, ocasionado em grande medida por restrições de ingresso cada vez mais severas dos EUA e países da Europa e pela potencialização dos discursos nacionalistas. Em meio a esse novo cenário, as condições sociais, econômicas e políticas da Venezuela foram se deteriorando, e esse país, “considerado até pouco tempo como o país mais estável da América do Sul” (FRANKLIN, 2012, p. 22), tornou-se responsável pelo maior desafio migratório da região na atualidade.

Dessa maneira, entre 2010 e 2018 inúmeras situações prepararam o Brasil, ainda que de forma não planejada, para responder ao fluxo migratório decorrente do país vizinho. Dessas situações destacaram-se a aprovação, em 2017, da nova Lei de Migração nº 13.445; o encerramento da participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) após 13 anos; o simpósio de Exercício Combinado de Logística Humanitária na região Amazônica, AMAZONLOG17, entre outras operações.

Os militares do Exército brasileiro atuam na coordenação dessa missão humanitária ao extremo norte do país, assim, podemos falar em uma estrutura *top-down* na denominada Operação Acolhida, o que para o Ministério da Defesa não caracteriza subordinação. Além disso, à atuação das Forças Armadas na região da fronteira norte incorporou-se as atividades não concorrentes de outros atores, aqui denominados agências, com vistas a alcançar a *expertise*

de diferentes profissionais no trabalho de assistência humanitária aos venezuelanos solicitantes de refúgio e residência temporária no estado de Roraima.

Desse modo, o **problema de pesquisa** questionou quais fatores afetam a cooperação civil-militar na Operação Acolhida. Isto pois, essa é a operação com o maior número de agências envolvidas já realizada no Brasil na complexa região Amazônica, e cuja temática da cooperação interagências é relativamente nova. Além disso, a volatilidade das “novas” ameaças, que se incursionam com o processo migratório (tráfico humano, contrabando etc.) demanda maior coordenação e interação entre essas agências. O tema de pesquisa aqui proposto está, portanto, dentro do escopo de interesse do Projeto Pró-Defesa IV do Ministério da Defesa, que propõe o aprofundamento dos estudos das operações interagências.

Assim sendo, o **objetivo geral** deste trabalho teve como proposta analisar a cooperação civil-militar num ambiente interagências, especificamente na Operação Acolhida realizada ao norte do Brasil. No que concerne aos **objetivos específicos**, buscou-se (i) discutir os desafios e vulnerabilidades das operações interagências na fronteira amazônica; (ii) apresentar os diferentes conceitos de cooperação civil-militar (CIMIC) em operações interagências; (iii) realizar um estudo de caso da Operação Acolhida apresentando juntamente os resultados do questionário aplicado às agências envolvidas.

O **locus de observação** dessa pesquisa foi o estado de Roraima, especificamente as cidades de Boa Vista e Pacaraima, no contexto da Operação Acolhida, que através da cooperação entre múltiplas agências busca atender as demandas iniciais dos imigrantes venezuelanos. O recorte temporal dessa investigação teve como referência o ano de 2018, início da operação com o 1º contingente do Comando Militar do Leste (CML), até o fechamento da fronteira em março de 2020 por razão da pandemia do novo coronavírus (COVID 19), mais uma vez com efetivo do CML representando o 7º contingente da operação.

No que tange a técnica de pesquisa deste trabalho utilizasse como referência a **abordagem metodológica** qualitativa com enfoque no estudo de caso da Operação Acolhida. Em relação ao arcabouço teórico, a análise bibliográfica sobre o tema deste trabalho foi realizada em grande parte no sistema de biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Além disso, documentos oficiais, como decretos, leis, diretrizes e manuais, foram consultados também por meios digitais.

Uma segunda fase dessa pesquisa se deu através uma pesquisa de campo nas cidades de Boa Vista e Pacaraima em 2018, 2019 e 2020. Nesse sentido as circunstâncias da pesquisa de campo indicaram que o melhor seria optar por um trabalho com método de observação participante. Assim sendo, esse trabalho de campo incluiu: visitas a oito dos treze abrigos em Roraima; participação a cada quinze dias nas reuniões interagências, em 2019 como ouvinte e em 2020 como interlocutora de uma organização não governamental; duas viagens à fronteira, a primeira com a comitiva da ECEME em 2018 e a segunda na condição de aluna da UFRR durante o “I Curso Avançado de Direito Internacional dos Refugiados para Professores” ofertado conjuntamente com a Universidade Católica de Santos, com apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Defensoria Pública da União (DPU); voluntariado em 2019 em uma organização que presta atendimento às mulheres migrantes no que tange a sua regularização migratória e em outra organização que atua no acolhimento e proteção dos imigrantes; atividades culturais para a promoção da cultura brasileira e venezuelana e integração dos imigrantes; além da aplicação de um questionário em 2020 aos atores principais da operação.

Neste sentido, o questionário aplicado buscou compreender essa relação civil-militar na Operação Acolhida e desse modo identificar o grau de cooperação desses atores em diversos aspectos da operação. Esse questionário foi elaborado através da ferramenta *Google Forms* utilizando a escala *Likert* de resposta na maioria das perguntas. O questionário foi enviado aos representantes das agências envolvidas na Operação Acolhida através de correio eletrônico (*e-mail*) e do aplicativo *WhatsApp*. Esse questionário foi submetido à um *software* de análise estatística e de texto avançada de livre acesso. Assim, por meio do SPSS foi possível realizar o tratamento dos dados coletados. Na escolha dos respondentes não houve nenhum critério de idade, gênero ou posição ocupada na organização.

Com vistas a alcançar os objetivos propostos, esse trabalho foi dividido em três capítulos. No **primeiro capítulo**, de natureza teórica, foi realizada uma apresentação da abordagem clássica e contemporânea do conceito de fronteira, com vistas a compreender os desafios e vulnerabilidades da fronteira Amazônica, e por conseguinte, as dificuldades de uma operação interagências nessa região.

O **segundo capítulo** teve uma perspectiva conceitual e nele foi apresentada (i) a definição de operações interagências dada pelo Ministério da Defesa e (ii) os diferentes

conceitos de cooperação civil-militar (CIMIC) propostos pela OTAN, Nações Unidas e pelo Ministério da Defesa. A partir disso, foi possível conjugar teoria e prática e assim elaborar as perguntas do questionário cujos resultados serão analisados no último capítulo.

Por fim, o **terceiro capítulo** apresentou dados de elementos empíricos com um estudo de caso da Operação Acolhida. Inicialmente foi apresentado alguns dos impactos regionais decorrentes da crise na Venezuela. Uma das dimensões dessa crise se refere ao deslocamento forçado de milhões de imigrantes venezuelanos para países da região. A partir disso, foi analisada a opção do Governo brasileiro por uma operação interagências como resposta a esse fluxo migratório no norte do país. Ainda nesse capítulo, foram apresentados os resultados da pesquisa de campo obtidos através do questionário.

Imagem 1: Linha do Tempo - Pesquisa de Campo



Fonte: Elaborado pela autora no <https://infogram.com/>

1. Análise da abordagem clássica e contemporânea da fronteira

No presente capítulo, apresentamos as diferentes abordagens históricas do conceito de fronteira, assim como as especificidades da complexa fronteira amazônica que afetam mormente as políticas públicas direcionadas nessa região. A partir disso, discutiremos os desafios das operações interagências desencadeadas nessa região ao norte do país. O estudo das relações de fronteira mostrou-se relevante para essa pesquisa pois apresenta o espaço de descontinuidades (BENEDETTI, 2011) em que se configurou a migração venezuelana no Brasil, e, portanto, a diferencia de outros tipos de fluxos migratórios dos quais o país está acostumado a lidar, como a migração pendular.

O Brasil faz fronteira terrestre com 10 países sul-americanos (Imagem 2), somando 15.719 km de extensão territorial. Esse território abrange 11 estados brasileiros, demonstrados na Tabela 01, e 588 municípios, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019. Corresponde, portanto, a 27% do território brasileiro com uma população de cerca de 10 milhões de pessoas. Além disso, representa importante papel econômico e estratégico para o desenvolvimento nacional.

Imagem 2: Países Fronteiriços com o Brasil



Fonte: Ipea (2017)

A faixa de fronteira é caracterizada por normas que definem os atos legais de trânsito, a ocupação e a exploração econômica dessa região (BORBA, 2013, p. 59), leva em conta os interesses de segurança e a soberania do Brasil, e é considerada área indispensável à Segurança Nacional. Essa área se refere a uma linha imaginária constituída por uma faixa interna de terras de 150 km, que permite que “o poder central possa exercer convenientemente sua tarefa de defesa das fronteiras” (MARTIN, 1992, p. 46).

Tabela 1: Estados Fronteiriços do Brasil

Estado	Região	Países Fronteiriços	
Acre	Norte	Bolívia	Peru
Amapá	Norte	Suriname	Guiana Francesa
Amazonas	Norte	Peru	Colômbia e Venezuela
Mato Grosso	Centro-Oeste	Bolívia	
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	Paraguai	Bolívia
Pará	Norte	Guiana	Suriname
Paraná	Sul	Argentina	Paraguai
Rio Grande do Sul	Sul	Uruguai	Argentina
Rondônia	Norte	Bolívia	
Roraima	Norte	Venezuela	Guiana
Santa Catarina	Sul	Argentina	

Fonte: Elaborado pela autora

A faixa de fronteira foi sendo alterada ao longo da história. Na Constituição de 1891, sua extensão era de 66 km, enquanto na Constituição de 1934 aumentou para 100 km². A partir da Constituição Federal de 1937, ficou estabelecido a sua extensão atual de 150 km de largura que consta na Constituição de 1988:

A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (Artigo 20, § 2º).

² A expressão “faixa” de fronteira passou a ser utilizada somente a partir da Constituição de 1934, artigo 166.

Notadamente, essa delimitação³ diz respeito a um espaço geográfico que não contempla os diversos fenômenos que ali transcorrem e que vão além de limites territoriais. O professor Paulo Bonavides (2000, p. 107) argumenta que alguns autores têm se limitado a dizer que o território é simplesmente o espaço dentro do qual o Estado exerce a sua soberania. Argumenta ainda que outros autores caem no erro de reduzir os estudos do território a uma concepção ou puramente política (condições geográficas) ou puramente jurídica. Como destaca Di Fiore:

As fronteiras do século XIX, tinham sem dúvida a função de definir o "espaço estatal", em termos de um novo tipo de território no qual o Estado moderno detinha influência inigualáveis, militar, fiscal e em termos de policiamento. No entanto, as fronteiras do século XIX foram o resultado de um processo de negociação e conflito com atores sociais localizados nas fronteiras, muitas vezes se opondo ou resistindo à postura do Estado em relação à sua maneira tradicional de se relacionar com o espaço e suas reivindicações locais, e às vezes tornando as fronteiras recém criadas ente criou fronteiras para sua própria vantagem (DI FIORE, 2016, p. 40).

Exige-se, portanto, uma análise mais aprofundada de outros elementos que constituem a noção de território. Assim, para Haesbaert (2003, p. 13), a concepção de território implica não só uma vertente jurídico-política (a mais difundida de todas), mas também a cultural(ista) e econômica. Acrescenta ainda em sua análise uma interpretação naturalista (relações sociedade-natureza) da noção de território. Para o autor, território:

Envolve sempre ao mesmo tempo [...] uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (HAESBAERT, 1999, p. 42).

Com essas premissas, é propício apresentar a definição de fronteira proposta pelo dicionário Houaiss como:

A parte extrema de uma área, região etc.; a parte limítrofe de um espaço em relação a outro; a área contígua a essa parte extrema; o marco, a raia, a linha divisória entre duas áreas, regiões, estados, países etc.; a região de separação entre um sistema físico e a sua região externa a totalidade dos pontos existentes nas linhas fronteiriças de um conjunto.

³ Martin (1992, p. 49) chama a atenção para a diferença entre delimitação (estabelecimento da linha de fronteira/limite) e demarcação (construção da divisa no terreno).

Porém, essa definição por si só não basta para compreender todas as relações constituídas nesse espaço. Nesse sentido, Bertha Becker (1988) faz uma crítica a esse conceito tradicional (abordagem clássica) de fronteira comumente usado. Segundo Becker (1988) a fronteira não pode ser pensada tão somente como “franjas do mapa” que representam limites espaciais, demográficos e econômicos. Por isso, Albuquerque argumenta que:

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI tem havido uma preocupação crescente de antropólogos e sociólogos em olhar as microrrelações das populações locais nas regiões de confluência entre duas ou mais nações. A possibilidade de pensar as nações em seus limites tem contribuído para analisar a articulação entre a esfera local, regional, nacional e transnacional nos espaços fronteiros e perceber a dinâmica das identificações e das representações sobre o “outro” (2010, p.138).

A fronteira como “limite sagrado” do Estado moderno foi por muito tempo mal definida (RAFFESTIN, 2005, p. 166). Há uma diferença semântica que muda todo entendimento da concepção de fronteira, assim, Mezzadra e Nelson (2013, p. 16-31) fazem uma clara distinção entre *border* e *frontier*. Enquanto a primeira tem sido tipicamente considerada uma linha (neutra), a última foi construída como um espaço amplo e aberto à expansão. No entanto, autores como Medina García (2006, p. 18) não consideram adequado tratar de forma separada o que ele chama de fronteiras políticas (*borders*) dos espaços de fronteira (*frontiers*), pois para ele a concepção de fronteira como um todo compreende ambos aspectos.

À vista disso, para Bertha Becker (1988), é necessária uma definição nova e mais abrangente sobre fronteira, e aqui entendemos como sendo uma abordagem contemporânea. Sendo assim, Becker (1988, p. 67) propõe que a fronteira “pode ser definida como espaço de manobra das forças sociais, e como o espaço de projeção para o futuro, potencialmente gerador de alternativas”. Essas forças sociais esbarram com múltiplos elementos, sejam eles jurídicos, culturais, sociais, econômicos, simbólicos e linguísticos, que por vezes se chocam em razão de seus interesses que caminham frequentemente em direções opostas (MEZZADRA, 2015, p. 19).

É nesse espaço de expressiva circulação de bens e pessoas que observamos “a transformação da fronteira em espaço da migração transnacional” (BAENINGER e PERES, 2017, p. 128), portanto, onde transcorrem relações longe dos grandes centros urbanos do país e com uma dinâmica de vida que requer, entre outros, políticas públicas específicas. Por isso, o

risco ao reduzir a concepção de fronteira a um mero espaço geográfico, sem considerar a sua interdisciplinaridade.

1.1 Amazônia: Fronteira volátil e complexa

Para essa pesquisa, é necessário compreender as particularidades da fronteira amazônica, pois ela é ainda mais complexa para o processo migratório e para as ações que o Estado desenvolve em resposta a esse processo. A fronteira Amazônica tornou-se o lugar de passagem para os imigrantes venezuelanos e isso contribuiu para as transformações socioculturais dessa região e para a crescente demonstração do Estado em estabelecer maior presença.

A Amazônia ocupa uma área total de 7.584.421 km² distribuídos por nove países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Isso compreende uma área brasileira de mais de 5 milhões de km², isto é, mais de 60% dessa área está no Brasil, mais especificamente na região norte do país. A região norte compreende os estados do Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins.

Um dos *experts* da região amazônica, Samuel Isaac Benchimol,⁴ em seu livro “Amazônia: formação social e cultural” publicado em 1999 apresenta uma discussão sobre o processo de integração amazônica. Segundo dados apresentados por Benchimol, a evolução demográfica da região, hoje conhecida como Amazônia Legal, teve grande crescimento a partir de 1960. A título de exemplo, o autor traz dados do Censo de 1960, cuja população na época era de 2,56 milhões, enquanto em 1996 o número de habitantes saltou para 18,7 milhões.

Além disso, Benchimol (1999) discorre sobre a ação política do Governo Federal na região amazônica a partir da Constituição de 1946. Para o autor, em razão do fluxo migratório, da expansão demográfica, da fronteira agrícola e, também, do impacto ecológico decorrente disso, a Amazônia tem passado por um grande processo de transformação e de mudanças econômicas e culturais. O autor apresenta também um debate sobre os desafios e problemas

⁴ Graduou-se na Faculdade de Direito do Amazonas. Kursou mestrado em Sociologia na Universidade de Miami no qual foi bolsista. Posteriormente, em 1954, obteve o grau de doutor em Direito também pela Faculdade de Direito do Amazonas. Teve uma vasta produção intelectual com mais de 109 trabalhos publicados, entre eles “Amazônia: Um Pouco-Antes e Além-Depois” e “Eretz Amazônia: Os Judeus na Amazônia”.

que a Amazônia e suas fronteiras enfrentarão nesse século. Assim, antecipou alguns desses desafios para traçar cenários que irão influenciar a formação da Amazônia do terceiro milênio. O primeiro desses cenários diz respeito às crises internas e externas da região, decorrente por exemplo, da escassez dos recursos internos, a perda de lideranças científicas e empresariais. O segundo cenário, segundo Benchimol, retrata uma política altamente restritiva do desenvolvimento econômico amazônico, cujo objetivo é tornar a Amazônia um santuário da vida silvestre. O terceiro cenário proposto pelo autor, retrata a retomada de investimentos públicos e privados na região, com modificações estruturais nos modelos de desenvolvimento aplicados atualmente.

Outro autor que discute sobre os estudos da região Amazônica é Carlos Walter Porto-Gonçalves⁵. Em seu livro “Amazônia, Amazônias”, publicado em 2001, o autor afirma que a “Amazônia é, sobretudo, diversidade” e que existem diversas amazônias nessa região “complexa e diversificada” (2001, p.9), cujas populações - caboclas, migrantes, extrativistas, etc - detém o conhecimento sobre as particularidades locais. Para Porto-Gonçalves (2001, p. 23), esse é um lugar estratégico onde se pode discutir o futuro da humanidade e agora com a prerrogativa da participação daqueles que lá habitam, em razão, sobretudo do longo alcance e modernização das redes telemáticas. A Amazônia quando entendida como região periférica, é, para o autor, marginal no âmbito nacional. Se torna uma questão nacional a partir do momento em que é incorporada ao Estado brasileiro no ano de 1983 e carrega o jugo de garantir a integridade territorial do país (PORTO-GONÇALVES, 2001, p.26-31).

No que tange à Amazônia referida como um grande vazio demográfico, Porto-Gonçalves questiona: “a densidade demográfica da Amazônia é baixa em relação a quê”? Do seu ponto de vista, a ideia desse vazio se justifica muitas vezes para legitimar os interesses daqueles que desejam ocupá-la. Ainda de acordo com Porto-Gonçalves, a Amazônia é apresentada como reserva de recursos pelos óbices da não incorporação dessa região ao processo de desenvolvimento dos países a qual pertence, havendo nesse sentido, uma supervalorização desses recursos. Por outro lado, a Amazônia se apresenta como reserva

⁵ Geógrafo de formação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro onde também concluiu o mestrado e doutorado na mesma área. Pós-Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina atualmente é Professor Titular da Universidade Federal Fluminense e coordena o Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades (LEMTO). Entre os seus livros publicados, destacam-se: A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização; Os (des)caminhos do Meio Ambiente; O Desafio Ambiental.

ecológica do planeta, em especial a partir dos anos setenta, deixando de lado, aos poucos, o discurso enraizado que lhe era atribuído de uma região com características do período colonial, dependente e periférica (PORTO-GONÇALVES, 2001, p.58).

A exportação de matérias primas e energia configurou um novo contexto para a Amazônia, tornando-se atrativa para investimentos estrangeiros com a incorporação de empresas como a de celulose e papel. O autor (2001, p.62) destaca, todavia, que esse novo modelo de desenvolvimento não passou por um debate democrático da sociedade brasileira, pois foi uma decisão imposta pelas elites civis e militares da época. Foi assim que atraiu também os olhares dos ambientalistas, em face as denúncias sobre esse novo modelo de desenvolvimento que estava se estabelecendo na região, emergindo o debate de que a floresta deve ser preservada.

Não obstante, um dos mapas imaginários da Amazônia a caracteriza como região atrasada e por isso precisa se modernizar. O autor tece a crítica de que essa é uma visão que revela mais a respeito de quem a caracteriza dessa forma do que a própria realidade da região. O referencial de desenvolvimento que se coloca no mundo deixa sempre o outro aquém dos padrões então estabelecidos. Mas para Porto-Gonçalves, esse atraso atribuído à Amazônia é resultado da própria modernização, pois coloca parâmetros que não se adequam à região, nem no tempo nem no espaço.

Surgem novos cenários e possibilidades políticas para a Amazônia que permitem que as populações ali presentes possam atuar inclusive além das fronteiras nacionais. Para Porto-Gonçalves (2001), o que antes era privilégio dos “de cima” hoje envolve camadas de todas as esferas da sociedade amazônica, posto que as questões agora dialogadas se tornaram ainda mais complexas. Nesse contexto, as organizações não-governamentais ganharam papel de destaque. O autor faz questão de diferenciar as organizações “sem fins lucrativos” das “não governamentais”, a primeira nega o lucro e a segunda nega o Estado na figura dos governos. A ambiguidade que o autor frisa nesse momento se refere ao fato de que essas organizações dependem financeiramente de agências cujas fontes financeiras resultam de recursos governamentais. Desse modo, muitos projetos precisam ser adaptados às agendas do agente financiador, traduzindo uma incoerência de identidade dessas organizações.

Porto-Gonçalves (2001) sugere que é necessário diferenciar a questão da soberania e da autonomia. A primeira deve ir além da dimensão territorial das fronteiras nacionais, afinal o

debate nacionalista exclui, em especial os amazônidas e deixa indefinida quais são as fontes de poder que decidem soberanamente. A segunda não deve se limitar à ideia de território autônomo, pois nesse caso menospreza aqueles que auto formulam as suas próprias regras. O autor propõe que entre esses que formulam as suas próprias regras estejam incluídos aqueles que sempre foram excluídos, ou seja, os “de baixo”, os amazônidas.

Com base nas análises desses dois autores, nos inclinamos ao contexto dos estudos fronteiriços da complexa fronteira amazônica com seu amplo espectro de ecossistemas, marcada por um isolamento quanto ao restante do país em função, sobretudo, da escassez de infraestrutura logística que dificulta o deslocamento terrestre, como demonstrado na Imagem 3. O território brasileiro está conectado por uma malha de rodovias federais de 72.337 km, e destes 23.415 km encontram-se na faixa de fronteira, segundo dados da Polícia Federal (2018). Esse modal prevalece em relação aos demais no país, no entanto, em regiões como a Amazônia e o Pantanal existe a predominância das hidrovias (IBGE, 2019).

Essa escassez de infraestrutura logística⁶ enfrenta ainda o impasse de preservar o meio ambiente enquanto se busca um desenvolvimento (sustentável) da Amazônia, isto é, encontrar o ponto de equilíbrio entre os custos ambientais e os benefícios econômicos e sociais motivados por esse desenvolvimento. Com efeito, de acordo com o que foi proposto pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS), o desenvolvimento dessa região tem como finalidade a redução das desigualdades regionais no país. O PAS, lançado em 2008 durante o Governo Lula, busca reverter esse panorama com a ampliação da infraestrutura regional e o aumento da presença do Estado brasileiro na Amazônia, garantindo assim maior governabilidade sobre processos de ocupação territorial e de usos dos recursos naturais. Somada a essa precariedade da infraestrutura, temos ainda uma vasta floresta densa de mata fechada e grandes rios que transbordam para outros países, além de um vazio demográfico, questionado por Porto-Gonçalves, em diversos pontos da sua extensão, e que representa assim, como afirma Bertha Becker (1988, p. 61) “um dos últimos grandes espaços escassamente povoados do planeta”. Dessa complexidade resulta ainda a fraca presença do Estado brasileiro, não alcançada pelo o que foi proposto pelo PAS, propiciando crimes transfronteiriços dos mais diversos.

⁶ De acordo com o Índice de Eficiência Logística (LPI) do Banco Mundial de 2018, Brasil ocupa o 56º lugar em uma lista de 160 países. Esse desempenho demonstra a limitada infraestrutura de suas estradas, ferrovias, portos e aeroportos.

Imagem 3: Mapa Rodoviário do Brasil (2015)



Fonte: Ministério dos Transportes (2015)

1.2 Operações Interagências na Fronteira Amazônica

Com todas as questões sinalizadas sobre a fronteira Amazônica, temos hoje o desafio de gerenciar uma missão humanitária nessa região sem precedentes, sobretudo, porque se trata de uma migração que transcorre para o restante do país a partir do estado de Roraima, que possui uma precária infraestrutura de mobilidade. Todos esses fatores juntos, somados a experiências anteriores das mais diversas, contribuíram para a decisão do Brasil em instaurar uma operação interagências em resposta à migração venezuelana.

Nesse viés, o trabalho desempenhado pelo Exército brasileiro em outras ocasiões deu subsídios ao Brasil para instaurar em 2018 uma operação humanitária em seu território. Mas o principal Exército que antecedeu a Operação Acolhida ocorreu em 2017, a partir da integração e sinergia entre as Tropas e Meios de Brasil, Colômbia e Peru, e mais de duas dezenas de outros países, com o lançamento pelo Governo Federal do AMAZONLOG17⁷. Esse foi um simpósio de Exército Combinado de Logística Humanitária na região Amazônica realizado na área da

⁷ Foi inspirado no exercício logístico internacional da OTAN *Capable Logistician – CL 15* que ocorreu em 2015 na Hungria.

fronteira comum entre esses três países com a participação também de empresas e universidades; instituições governamentais e não-governamentais; observadores de 22 Nações Amigas; além de outros atores ocasionais, tais como Parlamentares, profissionais da mídia, visitantes, escolares e outros. A execução das ações humanitárias ficou a cargo dos representantes dos três países fronteiriços, nos seus respectivos territórios, segundo as suas leis internas (BRASIL, 2018, p. 8). Os trabalhos de preparação do AMAZONLOG17 foram desenvolvidos em cerca de um ano, com os diversos atores participando a partir de suas bases em todo o país, enquanto seguiam, cumulativamente, com suas funções e missões regulares (BRASIL, 2018, p. 8).

Os cerca de 2.000 militares e civis, de mais de 20 países, além de 102 agências nacionais e estrangeiras como a OPAS/OMS, FUNASA, Infraero, FUNAI, ACNUR, se concentraram em Tabatinga/AM, em um Centro de Coordenação Logística Multinacional. O AMAZONLOG17 oportunizou a aproximação e cooperação das Forças Armadas com Instituições de Pesquisa e de Ensino, Agências e Ministérios que trabalham com o tema saúde. Além disso, contou com os esforços do Exército para o transporte terrestre em face das grandes distâncias percorridas até a região do Exercício e dada a impossibilidade do transporte aéreo.

Os processos logísticos de Engenharia e Construção ficaram a cargo da Base Logística Multinacional. Assim, para a execução destas atividades foi disponibilizado pessoal e meios do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, localizado em Boa Vista-Roraima e do Comando do 2º Grupamento de Engenharia, que está sediado em Manaus-Amazonas. Ficou à cargo do serviço de Engenharia a construção de consultórios da Unidade Básica de Saúde e a preparação da área a ser ocupada por instalações como o Hospital de Campanha. Portanto, coube ao serviço de Engenharia desempenhar, sobretudo, os trabalhos que antecederam o início do Exercício, criando um ambiente propício para a atuação das demais agências.

As agências participantes tiveram papel de protagonismo no AMAZONLOG17, visto que em casos de desastres são elas que detêm a *expertise* e pessoal especializado para prestar apoio humanitário à população, enquanto as Forças Armadas detêm outras capacidades logísticas que possibilitam a execução do trabalho dessas agências. Esse trabalho conjunto, sob a coordenação e apoio logístico das Forças Armadas, é considerado um dos principais fatores de êxito do AMAZONLOG17, pois ele possibilitou conhecer o papel de cada agência envolvida e estreitar laços profissionais.

Embora tenham finalidades diferentes da Operação Acolhida, as operações demonstradas na Tabela 02 contaram com um trabalho integrado de órgãos de segurança pública, Forças Armadas, Receita Federal, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, somando, assim, experiência, em especial na fronteira norte. A Operação Controle já resulta desse histórico de operações realizadas entre órgãos públicos com vistas a apoiar as ações humanitárias da Operação Acolhida.

Tabela 2: Operações Interagências na Fronteira Amazônica

Operação	Ano	Região	Agências	Coordenação
Controle	2018	Norte	PF	EB
Ágata	2011 ⁸	Sul, Norte Oeste	FA	MD
Fronteira Blindada	2011	Centro-Oeste	FA, PRF, PF	RF
Sentinela	2010	Norte	PF, PRF, FN	MJ

Fonte: Elaborado pela autora

No entanto, foi o AMAZONLOG17 que alçou as bases para a resposta brasileira à migração venezuelana no estado de Roraima. Isso se deve ao fato de que os meios logísticos utilizados nesse exercício humanitário puderam ser empregados na Operação Acolhida, assim como a prática de cooperação entre as múltiplas agências. Em suma, sem esse exercício não teria sido possível iniciar uma operação humanitária de tamanha dimensão e em período tão curto tempo no estado mais ao extremo norte do país. Tendo em vista que se passaram apenas quatro meses entre o término do AMAZONLOG17 e o início da Operação Acolhida (novembro de 2017 e março de 2018).

⁸ Teve início em 2011 e é realizada até os dias atuais. É considerada uma operação permanente.

2. Cooperação civil-militar em operações interagências

If we [civilian and military officials] are going to be successful in the region, we need to understand interagency roles, and come together in the effort.

Coronel Ronald Oates, U.S. Marine Corps

Para compreender as relações civis e militares em uma operação interagências, é necessário abordar primeiramente o que são operações interagências e porque tantos atores são envolvidos em um evento como esse. No caso da Operação Acolhida, entre todos os atores, as Forças Armadas são os que têm maior conhecimento operacional e logístico da região Amazônica, mas isso não seria suficiente para executá-la e por isso o envolvimento de um número tão grande de agências.

Diversos são os tipos de operações militares levadas a cabo pelos Estados em resposta a uma situação de guerra ou não-guerra⁹ dentro ou fora do seu território. Nesse tocante, as operações conjuntas (*joint operations*) envolvem a participação de efetivos das três Forças Singulares - Marinha, Exército e Aeronáutica - e são conduzidas sob um único comando (BRASIL, 2011). As operações combinadas (*combined operations*), por sua vez, são realizadas pelas forças de dois ou mais países, e consideradas mais complexas para planejar e executar, dada, entre outras, as barreiras culturais e linguísticas (VEGO, 2008, p. 119). No entanto, os conflitos atuais redimensionaram o emprego as Forças Armadas para atuar além das suas missões tradicionais em um ambiente dentro ou fora do seu território com múltiplas agências envolvendo a participação de novos atores estatais e não estatais, agências locais e internacionais e a sociedade civil.

O termo “interagência” implica um grupo altamente diversificado de atores que operam de forma independente em um teatro de conflito (DAVID, 2010, p. 58), embora em muitos casos, como no da Operação Acolhida, a atuação dessas agências aconteça no seio da sociedade sem nenhum tipo de conflito corrente. Mendel e Bradford (1995, p. 5) apontam que “na era militar pós-soviética, comandantes unificados operam rotineiramente em um ambiente de paz

⁹ Operação de não guerra é definida pela doutrina militar como: Operações em que as Forças Armadas, embora fazendo uso do Poder Militar, são empregadas em tarefas que não envolvam o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, em que esse poder é usado de forma limitada. Podem ocorrer, inclusive, casos em que os militares não exerçam necessariamente o papel principal (BRASIL, 2015, p. 193).

onde o combate em larga escala no teatro tradicional de guerra não se aplica. Trata-se de um ambiente multi-agências, onde a cooperação é essencial”.

De Araújo Neto et al (2017, p.4) afirma que:

Os militares estadunidenses começaram a empregar o termo operações interagências para caracterizar as operações militares, que, por algum motivo, necessitavam da participação de instituições não militares, mas que deveriam manter-se subordinadas à estrutura militar da referida operação.

De Araújo Neto et al (2017, p. 243) aponta ainda que no Brasil o termo interagências é mais comumente encontrado no meio militar e que o termo agência foi formalmente adotado por meio da Lei nº 9.649 de 1998. Assim:

A atividade interagências no Brasil é caracterizada por apresentar uma doutrina ainda incipiente, incompleta e de vivência prática militar, sendo um tema muito específico, profundamente influenciado no país pelas doutrinas estadunidenses e raramente tratado em debates acadêmicos (DE ARAÚJO NETO et al, 2017, p. 243)

Possivelmente, isso se deve ao fato de que “nem todas as organizações governamentais sentem a necessidade (ou veem um problema) de integrar capacidades interagências” (MENDEL e BRADFORD, 1995, p. 1). Como consequência essas operações ganham mais destaque quando conduzidas em atividades militares. Em uma missão humanitária, por exemplo, é praticamente inexequível que uma única agência consiga realizar todas as diligências sozinha, visto que suas capacidades são limitadas. Assim também operações na fronteira, embora conduzidas por militares, requer a participação de órgãos governamentais.

2.1 Conceito de Operações Interagências pelo Ministério da Defesa

Em meio a escassa doutrina sobre as operações interagências, temos o Manual MD33-M-12 do Ministério da Defesa de 2017, sendo esse o único documento formal no Brasil acerca desse assunto elaborado a partir da perspectiva militar, mas que *pode* servir como referência para as demais agências. Esse manual é a principal publicação sobre operações interagências no Brasil. Fundamenta-se pela Constituição Federal de 1988, além de outros documentos. Sua primeira edição foi publicada em 2012 e sua segunda e última atualização ocorreu em 2017,

aprovada pela Portaria Normativa nº 32. Nesse manual o Ministério da Defesa (p. 14) defini uma operação interagências como “a interação das Forças Armadas com outras agências (forças amigas) com vistas a conciliar interesses e coordenar esforços para a execução de objetivos convergentes que atendam ao bem comum evitando a duplicidade de ação”. Quer dizer, é uma operação que pressupõe cooperação, não havendo subordinação entre as agências.

A interação a qual se refere o Ministério da Defesa demanda uma arquitetura que envolve, entre outros elementos, uma boa comunicação, transparência das ações, intercâmbio de informações e consenso. De acordo com este Ministério, nesse contexto de operações interagências, consenso é a eleição de preferências coletivas e, portanto, como afirma Finley (1988, p. 94) não há por que se falar em unanimidade. Para De Araújo Neto et al (2017, p. 258), consenso é o aspecto mais importante para se alcançar a cooperação interagências, mas a busca pelo consenso não deve “comprometer a autoridade, os papéis ou as competências essenciais” dos atores. Portanto, não é uma decisão acertada recomendar uma abordagem superficial para a resolução de um problema complexo apenas para se alcançar o consenso (BRASIL, 2017, p. 15-17). O Ministério da Defesa estabelece que devem ser atendidas três condições na busca pelo consenso:

- i) todos os envolvidos no processo de decisão devem reconhecer que tiveram e exerceram a oportunidade de manifestar sua opinião;
- ii) todos devem reconhecer que os demais participantes entenderam o que cada um queria dizer; e
- iii) todos, atendidas as duas condições anteriores, devem se subordinar e se comprometer com as decisões tomadas (BRASIL, 2017, p. 17)

Além do consenso, outros princípios norteiam uma operação interagências. A começar pela colaboração entre os atores participantes. Para tanto, é necessário que haja um grau mínimo de cooperação institucional entre eles (BRASIL, 2017, p.17) e isso envolve tomar conhecimento do trabalho realizado por cada ator. Ademais, o Ministério da Defesa assinala que cada agência deve: conhecer os objetivos institucionais e dos recursos humanos das outras agências; estabelecer prioridades de recursos, dada a sua escassez; ter unidade de esforços; flexibilidade diante de uma mudança situacional; objetivos claros e mensuráveis; e integração. Em se tratando da Operação Acolhida, as reuniões interagências que ocorrem quinzenalmente oportunizam a interação entre esses atores de modo e propicia a troca de informações. Assim,

para facilitar a comunicação e a coordenação dos participantes dessa operação foi criada uma estrutura organizacional de células¹⁰ (Tabela 3).

Tabela 3: Estrutura Organizacional de Células na Operação Acolhida

D1	Pessoal	D8	Operações Psicológicas
D2	Inteligência	D9	Assuntos Cíveis
D3	Operações	D10	Fiscalização/Patrimônio
D4	Logística	D11	Saúde
D5	Planejamento	D12	Interiorização
D6	Informática	D13	Abrigos Diversos
D7	Comunicações		

Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária (2020). Adaptado pela autora.

O Ministério da Defesa busca através desse manual definir os fundamentos doutrinários que orientaram as Forças Armadas, mas com isso exclui desse escopo de ações as demais agências envolvidas na operação, não estabelecendo uma doutrina de referência para esses atores, o que implica em muitos casos em protocolos não compartilhados. E ainda que esses fundamentos doutrinários direcionem o trabalho das Forças Armadas ela não é estática, e, portanto, dentro da Operação Acolhida cada contingente oferece uma interpretação, alterando substancialmente a sua forma de atuação.

Além disso, o Ministério da Defesa define à existência de um comando militar designado, havendo assim coordenação das tarefas pelo Exército ao invés do controle operacional em relação às demais agências envolvidas (BRASIL, 2017, p.16).¹¹ Nesse sentido, em uma operação interagências um militar sempre estará na posição de coordenação, este é o “Princípio da Unidade de Comando” que é quando a autoridade é atribuída a uma só pessoa. Esse Comandante Operacional possui duas responsabilidades: a condução dos efetivos militares e a interação com as agências (BRASIL, 2017, p. 23). O Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, realiza a coordenação interagencial no nível

¹⁰ Subdivisões dentro de uma operação militar.

¹¹ A presente investigação utilizará a definição de agência conforme estabelecida pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2017, p. 14), a saber: “organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais [...] podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional”.

estratégico da operação. Essa coordenação é influenciada por uma gama de fatores como orçamento, leis, decretos, demandas sociais e políticas de governo a depender do cenário e momento histórico em que a operação é levada à cabo. A construção e manutenção da coordenação interagências por esse militar designado é apoiada em primeira instância no aproveitamento das capacidades das diferentes agências, que trazem suas prioridades e procedimentos operacionais distintos. Portanto, é necessário definir de forma clara o problema que está para ser enfrentado. De acordo com o Ministério da Defesa os Comandantes devem estabelecer objetivos alcançáveis, bem como o estado final desejado quando do término da missão.

As diferenças semânticas são evidentes num ambiente interagências. Portanto, a fim de evitar problemas de entendimento, os planejadores militares devem estabelecer terminologias de uso comum. Nesse tocante, o Ministério da Defesa sugere que todos os atores tenham acesso às publicações “Glossário das Forças Armadas” e “Manual de Abreviaturas, Siglas, Símbolos e Convenções Cartográficas das Forças Armadas” (BRASIL, 2017, p. 18). Apesar disso, na Operação Acolhida a origem dos diferentes atores aponta para o uso de terminologias não apenas em português, mas em outros idiomas. Durante a ocasião da pesquisa de campo deste trabalho, foi possível observar que esse era um fator que criava entraves de comunicação, visto que as organizações internacionais não traduzem as suas terminologias para o português.

2.2 Conceito de cooperação civil-militar (CIMIC)

Uma vez apresentada a definição de operações interagências, conforme estabelecido pelo Ministério da Defesa do Brasil, essa seção do trabalho será direcionada para os conceitos de cooperação/coordenação civil e militar (CIMIC), pois há diferenças consideráveis do ponto de vista da OTAN e das Nações Unidas.

Haugevik e De Carvalho (2007, p. 7) afirmam que estudos anteriores concordam que existem pelo menos três desafios globais para a cooperação civil-militar. O primeiro desafio está relacionado com a falta de conhecimento do trabalho desempenhado pelos atores civis e militares, assim como o desconhecimento de as identidades e objetivos organizacionais uns dos outros, e isso envolve suas tradições e culturas.

Um segundo desafio global à cooperação civil-militar é a falta de conhecimento quanto as questões de segurança dos demais atores. Segundo Haugevik e De Carvalho (2007), os atores civis, pela ameaça iminente de se tornarem um alvo no conflito, percebem a cooperação com os militares como necessária, mas ainda assim, são acusados pelos militares de serem muito ingênuos sobre os riscos de segurança em áreas de conflito, e por isso muitas vezes se recusam a se alinhar com as estruturas militares. Por outro lado, os militares, entendem como risco à sua segurança o compartilhamento de informações operacionais com esses atores civis.

O terceiro e último desafio à cooperação civil-militar, de acordo com Haugevik e De Carvalho (2007), diz respeito à falta de conhecimento dos atores civis e militares sobre os procedimentos de trabalho divergentes uns dos outros nas fases de planejamento, execução e avaliação de uma operação. Acima de tudo, há grandes variações civil-militares, bem como intra-civis quando se trata de definir metas finais operacionais e estabelecer um plano de trabalho para alcançá-las. Além do desafio das terminologias operacionais divergentes. Tem-se argumentado que o uso de linguagem e terminologia divergentes constituem possíveis obstáculos de comunicação entre as agências, criando um cenário de considerável mal-entendido e falha de comunicação.

Uma operação interagências existe dada as limitações de cada ator que atua somente em uma determinada área de uma situação complexa, seja em uma emergência humanitária, em um desastre ambiental ou para reprimir atividades ilegais nas fronteiras. O estudo da cooperação civil-militar é tão velho quanto a guerra (ONU, 2014, p. 41), mas à medida que a presença de organizações da sociedade civil, organizações governamentais e não-governamentais e organizações internacionais em um ambiente interagências foi aumentando tornou-se inevitável um debate institucionalizado acerca das relações civis-militares. Por isso, organizações como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 2003 e as Nações Unidas em 2014 apresentaram as suas definições formais sobre a cooperação civil-militar (CIMIC). O Brasil também estabeleceu o seu entendimento sobre o CIMIC por meio do Ministério da Defesa do Brasil. Outros documentos não formais também trataram sobre a cooperação-civil militar e representam igualmente esforços para tratar sobre esse tema.

2.2.1 Definição CIMIC pela OTAN

A definição de cooperação civil-militar (CIMIC) utilizada pela maioria dos países da Europa, assim como Nova Zelândia, Canadá e Austrália é trazida pela OTAN (de CONING, 2007, p. 4) num contexto de pós-Guerra Fria, que significou o aumento de conflitos dentro dos Estados, assim como o aumento das operações para a construção e manutenção da paz (OSLON E GREGORIAN, 2007). Assim, de acordo com a doutrina da OTAN (2003. p. 8, tradução própria), CIMIC representa “a coordenação e a cooperação, em apoio à missão, entre o Comandante da OTAN e atores civis, incluindo a população nacional e autoridades locais, bem como organizações e agências internacionais, nacionais e não governamentais.

Nesse documento intitulado “NATO *Civil-Military Cooperation Doctrine*” os princípios que governam a cooperação civil-militar recaem em duas categorias: (a) os princípios que regem a Direção Militar do CIMIC e (b) os princípios que regem a relação civil-militar. O primeiro os são princípios que orientam os processos militares internos, que permitem o desenvolvimento de um plano de apoio CIMIC e regula a sua execução. Enquanto no segundo, oferecem orientação sobre o estabelecimento e manutenção efetiva das relações civis-militares eficazes com autoridades civis, agências, organizações e populações (2003, p. 14, tradução própria). Apesar disso, essa doutrina é um guia que se aprofunda no trabalho do componente militar e trata sobre a necessidade dos militares de cooperar com os demais atores (ROLLINS, 2001, p. 53).

2.2.2 Definição CIMIC pelas Nações Unidas

As Nações Unidas por sua vez trazem uma definição para o conceito CIMIC que difere daquela dada pela OTAN. As Nações Unidas utilizam a sigla CIMIC quando se refere à "Coordenação Civil-Militar", enquanto a OTAN utiliza o CIMIC para descrever a "Cooperação Civil-Militar". No contexto da OTAN, entende-se que a cooperação implica relações menos vinculantes do que a coordenação, por outro lado, do ponto de vista da ONU, a coordenação refere-se a um espectro de relações mais profundas que vão da convivência entre os atores à cooperação (de CONING, 2007, p. 7, tradução própria) e envolvem responsabilidades compartilhadas. Sendo assim, para o presente trabalho foi empregado o uso do termo

“cooperação” para o entendimento do CIMIC sem que isso represente preferência para a definição da OTAN.

Do ponto de vista das Nações Unidas, há uma supremacia da autoridade civil em apoio aos objetivos civis e não aos objetivos militares, e por isso, a missão é liderada por representantes civis. Assim, como destacado no *United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials* de 2014, ao contrário dos conceitos tradicionais do CIMIC em que prevalece o apoio à intenção do Comandante, a coordenação civil-militar da ONU (ONU-CIMIC) apoia a implementação do mandato e os objetivos gerais da missão.

2.2.3 Definição CIMIC pelo Ministério da Defesa

Para além das concepções de CIMIC apresentadas pela OTAN e pelas Nações Unidas, os Estados elaboram as suas próprias definições acerca desse assunto, a depender, sobremaneira, de seus interesses políticos. No Brasil, o Manual de Campanha “EB70-MC-10.221” do Ministério da Defesa, aprovado por Portaria em dezembro de 2017, trata sobre a cooperação civil-militar. As ações de cooperação civil-militar (CIMIC) ocorrem nos níveis tático e operacional, enquanto os assuntos de governo¹² ocorrem nos níveis político, estratégico e operacional. Essas ações CIMIC decorrem das diretrizes estabelecidas pela célula de assuntos civis¹³ (Tabela 4) e que são normatizadas nos níveis político e estratégico para atender aos interesses do Estado, que as normatiza no teatro ou área de operações por intermédio de atores civis e militares (BRASIL, 2017, p. 17).

Como apontado pelo Ministério da Defesa, um dos objetivos da CIMIC é possibilitar que o componente civil desempenhe as suas atividades regulares em um ambiente conflituoso, com vistas a favorecer as operações militares. As atividades do componente civil não devem, em princípio, ser realizadas pelos militares, não obstante devem estar em harmonia com as

¹² Atividade de assuntos civis na qual, em uma situação de guerra ou comoção interna, devem ser normatizadas as relações entre o comandante militar e as forças a ele subordinadas com as autoridades e com a população da área submetida à condução de ações pela força, no que se refere à administração local, considerando as atividades governamentais, econômicas, de serviços públicos e especiais. Em missões de paz, são conduzidos pelo componente civil (BRASIL, 2017, p. 3).

¹³ “Conjunto de atividades referentes ao relacionamento do componente militar com as autoridades civis e a população da área ou território sob a responsabilidade ou jurisdição do comandante desta organização ou força. Compreendem assuntos de governo e CIMIC” (BRASIL, 2017, p. 3).

civil-militar, incluindo as dificuldades e limitações de tal relação (p. 3). Este documento serviu como referência para o *Civil-Military Guidelines and References for Complex Emergencies* publicado em 2008 pelo *United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) e desenvolvido pelas Nações Unidas em parceria com o AISC. Seu objetivo principal é ajudar a promover o respeito pelo direito internacional, normas e princípios em situações complexas de emergência humanitária. Esses documentos poderão auxiliar tanto militares quanto civis a cumprir legalmente suas respectivas missões.

O *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* foi preparado em um período de dois anos que antecederam uma conferência internacional na Noruega em janeiro de 1994. O “*Oslo Guidelines*” foi relançado em 2006 e teve sua revisão 1.1 em novembro de 2007 onde foi incluída a palavra “foreign” em seu título, assim como esclarecimentos sobre o seu parágrafo 5 que trata sobre o uso do *Military and Civil Defence Assets* (MCDA). O principal objetivo desse guia é estabelecer o *framework* básico para formalizar e melhorar a eficácia e eficiência do uso de ativos estrangeiros militares e civis em operações internacionais de auxílio a desastres. Suas diretrizes são destinadas principalmente para as agências humanitárias da ONU e seus parceiros implementadores e operacionais, Coordenadores Residentes e Humanitários, comandantes da ONU e comandantes de outras forças destacadas realizando missões em apoio as agências humanitárias da ONU e oficiais de ligação coordenando atividades humanitárias da ONU com forças militares estrangeiras (OSLO GUIDELINES, 2007, p. 9).

Para concluir esse trabalho, no capítulo seguinte abordaremos algumas das consequências da migração venezuelana para a região da América Latina, assim como um estudo de caso da resposta brasileira à esse fluxo migratório ao norte do país com a instituição de uma operação interagências, sob a coordenação de um militar das Forças Armadas.

3. Um estudo de caso da resposta brasileira à migração venezuelana

Venezuela's crisis is now a grave threat not only for its own people, but also for the wider region.
Crisis Group (2018)

3.1 Migração Venezuelana: Impactos Regionais

A maioria dos novos deslocamentos internos na América Latina e no Caribe foram devido à violência e conflitos, e não a desastres naturais, e embora menor em comparação com a África, estas são as duas únicas regiões onde o número de novos deslocamentos devido à violência e conflitos é maior do que os causados por desastres (OIM, 2019, p. 118-119). Nesse sentido, os deslocamentos intrarregionais na América Latina tem sido uma crescente nos últimos anos e isso decorre, por um lado, como consequência de políticas migratórias cada vez mais severas dos países desenvolvidos e, por outro, pela estabilidade política e o crescimento econômico de alguns países da região, como Brasil e Chile, que acabaram se tornando polos de atração nessa região.

Nesse tocante, nenhum dos fatores comumente conhecidos pela comunidade internacional que contribuem para o estabelecimento de migrações forçadas, como uma guerra ou uma crise ambiental, corresponde à atual situação da Venezuela (FRANCHI, 2019, p. 2). Por conseguinte, o enfraquecimento das instituições democráticas e a corrupção criaram um cenário propício que desencadeou uma crise multidimensional sem precedentes nesse país.

O fluxo migratório para outros países, um desdobramento dessa crise política, econômica e social que acomete a Venezuela, teve início em 2014, “momento em que o preço do principal produto venezuelano, o petróleo, encontrava-se desvalorizado no mercado internacional” (SILVA e SAMPAIO, 2018, p. 734). Diferente do que ocorreu entre 2001 e 2014, quando as classes profissionais mais privilegiadas migravam para países como Estados Unidos, Canadá e Espanha, agora a migração - sem muito poder de escolha - se torna a única resposta que os venezuelanos oriundos de setores mais vulneráveis encontram para escapar dessa crise (PONT, 2018, p. 130).

Pont (2018) considera que essa crise desencadeia, entre outros, o aumento da migração, assim como a instabilidade regional e o enfraquecimento dos organismos regionais. Esse

último, a qual o referido autor chama de a dimensão multilateral da crise, diz respeito aos organismos internacionais como a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), Organização dos Estados Americanos (OEA), etc., que se veem deslegitimados face às suas limitações para lidar com a crise venezuelana.

Como afirma o *Professor* Dr. R. Evan Ellis (2017, p. 23) do Instituto de Estudos Estratégicos do *U.S. Army War College* “a crise na Venezuela é um problema para o país e para a região que nem o direito internacional nem as instituições multilaterais existentes estão bem equipados para lidar”. Diante disso, em 2017 foi criado o Grupo de Lima, *ad hoc*, onde 12 países das Américas¹⁴ se reuniram, com vistas a criar um discurso comum sobre a Venezuela e ressaltar a existência de uma crise humanitária (PONT, 2018, p. 148).

O aumento da instabilidade na região, ainda de acordo com Pont (2018, p. 137), ganha força à medida em que essa crise se aprofunda trazendo implicações diretas na segurança e defesa dos países, sobretudo aqueles fronteiriços. Tensões nas fronteiras venezuelanas com Brasil, Colômbia e Guiana avançam não apenas como consequência do intenso fluxo migratório, mas também em razão do aumento de operações militares desses países nessa região. Assim, as respostas dos países da América Latina para a situação dos imigrantes e refugiados venezuelanos tem ocorrido de diferentes formas e abordagens. Em que pese essas diferenças, há uma tendência recorrente desses países em considerar a migração como uma ameaça à segurança nacional. Nesse tocante, Wabgou e Olarte da Universidade Nacional da Colômbia esclarecem que:

Quando falamos de segurança nacional, nos referimos ao processo de construção de ameaças – internas e externas – que colocam em risco os valores essenciais de um Estado. No caso da migração irregular – em alguns casos também de migração regular - esta é percebida como um fenômeno que favorece atividades ilegais como a criminalidade transnacional, o tráfico de drogas e, após o 11 de Setembro, o terrorismo (2019, p. 28, tradução própria).

Por essa razão, notamos a tendência cada vez maior da securitização da migração venezuelana, ainda que em muitos casos por meio de medidas ditas como humanitárias ou baseadas no discurso “legítimo” da soberania nacional. Como no caso da Colômbia que no

¹⁴ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru. Em 2018 Guiana e Santa Lúcia se juntaram ao Grupo.

início do fluxo migratório criou medidas que contemplavam somente os seus nacionais residentes na Venezuela e que estavam retornando (migração de retorno) ao seu país de origem.

As tensões na fronteira venezuelana com Brasil e Colômbia desde o aumento do fluxo migratório enrijeceram o controle fronteiriço e têm sido marcadas pelo enfraquecimento das relações diplomáticas. Como no episódio de 2019, quando Nicolás Maduro anunciou que “no sul da Venezuela, a partir das 20 horas deste 21 de fevereiro, a fronteira terrestre com o Brasil está fechada completa e absolutamente até segunda ordem”, enquanto fechava paralelamente o seu espaço aéreo em todo o seu território conforme anunciado pelo Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (CLARÍN, 2019, tradução própria).

No dia seguinte a esse anúncio, a vice-presidente da Venezuela, Delcy Rodríguez, do governo de Nicolás Maduro¹⁵, anunciou o fechamento da fronteira com a Colômbia:

O Governo Bolivariano informa à população que, devido às graves e ilegais ameaças tentadas pelo Governo colombiano contra a paz e a soberania da Venezuela, tomou a decisão de um fechamento total temporário das pontes Simón Bolívar, Santander e Unión (LA OPINIÓN, 2019, tradução própria).

Esse fechamento se deu como forma de impedir a transferência de ajuda humanitária que seriam enviadas a partir do Brasil e da Colômbia¹⁶. Como consequência desse bloqueio, caminhos informais, ou *trochas*, surgiram como alternativa na fronteira para ingresso no Brasil, colocando os imigrantes em situação de extrema vulnerabilidade. O informe da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - USAID, de 10 de abril de 2019, destacou que:

As forças de segurança fecharam a fronteira no final de fevereiro, em resposta às tentativas de transferir ajuda humanitária do Brasil para a Venezuela. Apesar do fechamento da fronteira formal, durante março e início de abril, mais venezuelanos entraram no Brasil através de travessias informais na fronteira (USAID, 2019, p. 2, tradução própria).

As autoridades venezuelanas também fecharam por tempo indeterminado as fronteiras marítimas e o espaço aéreo com as ilhas caribenhas de Aruba, Curaçau e Bonaire. Nesse

¹⁵ Países como Estados Unidos já se referem à Nicolás Maduro como ex-presidente, visto que consideram o seu mandato ilegítimo.

¹⁶ Existem outras versões que justificam esse fechamento, mas optou-se por não tratá-las aqui.

contexto de instabilidade os países de acolhida recorreram às suas diretrizes de segurança e defesa nacional, acentuando as suas ações militares na fronteira, contribuindo assim para o aumento das tensões bilaterais na região. Essas ações militares são justificadas por eles para conter, entre outros, o contrabando de ilícitos e tráfico humano, que podem ser facilitados por meio de uma migração desordenada na região, trazendo insegurança para os países receptores.

Como apontado anteriormente por Pont, a migração é outra dimensão dessa crise interna da Venezuela. Significa dizer que “países que historicamente não foram receptores de grandes grupos de migrantes e refugiados, devem agora ajustar suas políticas sociais, migratórias e de segurança para se adaptar a essa mudança nos fluxos migratórios regionais” (PONT, 2018, p. 130-131). No entanto, no pós 11 de setembro, se acirrou a discussão em torno da migração, que é comumente enquadrada em termos de segurança, ao invés de uma questão humanitária. Como consequência disso, a própria migração tem sido caracterizada como uma crise. Mas, é preciso esclarecer, essa crise é para quem? Como questiona Sager (2018):

É a crise para os migrantes? Os migrantes são a crise que precisa ser interrompida? Se assim for, a crise é então para as regiões por onde os migrantes passam, temporária ou permanente? Ou a crise é algo de que os migrantes estão fugindo e, portanto, não é uma crise migratória? Essas perguntas muitas vezes não são colocadas com cuidado suficiente.

A crise migratória que estamos assistindo na América Latina atualmente fica a cargo em grande medida dos países que “expulsam”¹⁷ seus nacionais em razão dos arranjos sociais domésticos que não atendem às necessidades desses indivíduos. Há aqueles que defendem que a crise se estende para os países receptores, quando esses não são capazes de gerenciar o fluxo migratório. Sendo assim, porque, afinal, os imigrantes são vistos, até hoje, e sobretudo nos dias de hoje, como um perigo para as sociedades de destino? Abdelmalek Sayad explica que para os Estados:

O imigrante põe em “risco” a ordem nacional forçando-a pensar o que é impensável, a pensar o que não deve ser pensando ou o que não deve ser pensado para poder existir: forçando-a a revelar seu caráter arbitrário (i.e., não-necessário), a desmascarar seus pressupostos; forçando-a a revelar a verdade de sua instituição e a expor suas regras

¹⁷ Nos debates acerca das migrações internacionais configurou-se a divisão entre o norte (*receiving countries*) e o sul (*sending countries*) e dessa forma a análise da migração para os países em desenvolvimento foi sendo negligenciada em grande escala. Fonte:

de funcionamento. Neste sentido, o imigrante (e com ele o emigrante) é um escândalo para toda a ordem política, tanto para a ordem política que fez dele um “imigrante” quanto para aquela que fala dele como seu emigrante [...] (SAYAD, 1998, p. 274).

Portanto, conforme destaca Bauman (2017), os imigrantes passam a ser uma ameaça existencial aos Estados, exigindo medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais (morais e éticos) do procedimento político. E é nesse lugar que se encontra, para muitos países, os imigrantes venezuelanos. No entanto, nem sempre foi assim. Em seus tempos áureos, Venezuela foi receptora de imigrantes procedentes de países europeus como Espanha, Portugal e Itália depois dos períodos pós-guerra e nas décadas de 60 e 70, além daqueles provenientes da própria região, tornando-se um país multicultural e cheio de oportunidades (ÁLVARES, 2018, p. 141). No entanto, em 2018, foi conferido à Venezuela o status de maior país fonte de solicitantes de asilo com mais de 340.000 pedidos (OIM, 2019, p. 4). Dados apresentados através da Plataforma Regional de Coordenação Interagências no informe do R4V - *Respuesta a los Venezolanos* - indicam que até novembro de 2019 existiam cerca de 3.8 milhões de venezuelanos refugiados e migrantes na América Latina e um total de 4.6 milhões no mundo, sendo a Colômbia o maior receptor dessas pessoas (Tabela 5).

Tabela 5: População venezuelana por país na América Latina e Caribe

1	Colômbia	1.5 milhões
2	Peru	863.6 mil
3	Chile	371.2 mil
4	Equador	385 mil
5	Brasil	224.1 mil
6	Argentina	145 mil
7	Panamá	94.6 mil
8	México	71.5 mil
9	República Dominicana	30 mil
10	Costa Rica	28.9 mil
11	Trinidad e Tabaco	21 mil
12	Guiana	17 mil
13	Uruguai	13.7 mil

14	Paraguay	3.8 mil
15	Aruba	16 mil
16	Curaçau	16 mil

Fonte: R4V – *Response for Venezuelans* (OIM, 2019). Adaptado pela autora.

Esse novo cenário muda uma constante histórica, aquela que diz respeito ao fato de que nos últimos 50 anos a migração entre esses dois países tem sido predominantemente de colombianos para a Venezuela, em razão do auge econômico venezuelano a partir da década de 1970 e do aumento da violência armada na Colômbia e das condições econômicas desfavoráveis. Ao analisar o êxodo venezuelano para a Colômbia, Mejía e Quintero (2018, p. 146) afirmam que “é fácil compreender os fluxos humanos históricos e geralmente assimétricos entre os dois países, determinados, sobretudo, por importantes diferenças econômicas e políticas”. A crise venezuelana provoca, portanto, o retorno massivo de colombianos residentes na Venezuela, como resultado de um processo de deportação e de ações hostis somados a motivações econômicas e sociais. O Grupo Interagências de Fluxos Migratórios Mistos (GIFMM) estima que mais de 300 mil colombianos retornaram ao seu país em 2018¹⁸, muitos viviam na condição de refugiados na Venezuela.

O Brasil, por seu turno, se tornou um importante receptor de imigrantes venezuelanos por meio da sua fronteira norte, embora em menor número comparado à Colômbia e dadas as características geográficas da sua fronteira e o distanciamento dessa região com as principais cidades do país (PONT, 2018, p. 135). Como esclarece Silva e Sampaio (2018, p. 735) ‘esse fluxo ocorre no mesmo momento em que o Brasil alterou sua legislação migratória, revogando o Estatuto do Estrangeiro que foi substituído pela nova Lei de Migração’. Esta adicionou um caráter mais humanista e desburocratizante no seu escopo, pois trata o migrante como um concidadão do mundo e iguala seus direitos aos do cidadão brasileiro, garantindo também igualdade no tratamento e oportunidades para seus familiares, mantendo tão somente as restrições elencadas na Constituição Federal, como o direito ao voto e cargos públicos inerentes a brasileiros natos¹⁹.

¹⁸ Até 13 de novembro de 2018 quando os dados oficiais foram lançados pelo Grupo Interagências de Fluxos Migratórios Mistos (GIFMM).

¹⁹ Artigo 4, inciso VII.

De acordo com Varella (2017, p. 224) a nova Lei de Migração foi recebida pelo Estado brasileiro, movimentos sociais e organismos internacionais como uma grande conquista para o arcabouço normativo nacional e para a garantia dos direitos dos migrantes. Afirma, inclusive, que ela representa um novo paradigma para a migração no país e traz profundas mudanças em institutos jurídicos relacionados aos migrantes.

As solicitações de refúgio no Brasil por venezuelanos começaram a aumentar expressivamente a partir de 2013. Em 2012 somente um venezuelano solicitou refúgio no Brasil, enquanto em 2018 esse número ultrapassou 60 mil. Esse já era um sinal de que as condições sociais daquele país estavam se deteriorando. Portanto, essa situação exigiu uma série de respostas do Estado brasileiro para ordenar esse fluxo, entre elas a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018 em que:

Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional.

Essa Portaria beneficia os imigrantes venezuelanos face à sua inédita diáspora, além de nacionais da Guiana e Suriname. O imigrante pode requerer residência por tempo indeterminado após dois anos caso (i) não apresente registros criminais no Brasil; e (ii) comprove meios de subsistência (PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 9, 2018, art. 3º).

Com todos esses impactos regionais (fontes de tensão) apontados por Pont (2018), os países da região têm buscado oferecer respostas em conformidade com suas possibilidades - e vontade política - dentro de um quadro crescente de instabilidade. Atinentes à essa questão, as autoridades brasileiras decidiram por instituir uma operação humanitária, conjunta e interagências, que levou em conta a já consolidada *expertise* das suas Forças Armadas em Operações de Paz e no recém exercício com a AMAZONLOG17. Essas experiências representam uma parte significativa do caminho percorrido pelo Brasil até chegar à Operação Acolhida. Portanto, foi realizado um estudo de caso sobre essa operação a fim alcançar o objetivo geral dessa pesquisa que é compreender como são processadas as relações civis e militares num ambiente interagências.

3.2. Operação Acolhida: estudo de caso

O desenvolvimento do presente trabalho foi realizado por meio de uma pesquisa do tipo multimétodo, que consistiu em revisão bibliográfica, pesquisa de campo, estudo de caso e aplicação de questionário. O estudo de caso foi realizado *in loco* por meio da observação participante direta em três momentos distintos da operação e baseou-se no aprofundamento do conhecimento das relações civis e militares. Através da pesquisa de campo foi possível interagir com diversos atores que atuam em dois dos três pilares da operação: interiorização e abrigo e assim observar como se processa a cooperação civil e militar.

Nesse sentido, o estudo de caso representa, segundo Yin (2001, p. 19), a estratégia de maior destaque quando o pesquisador se depara com questões do tipo "como" e "por que", e quando ele tem pouco controle sobre os eventos em curso. Isso porque o foco de observação do pesquisador (YIN, 2001) se encontra em fenômenos contemporâneos que estão inseridos em algum contexto da vida real. Por isso, observa Martins (2008, p. 10), o estudo de caso permite que se conheça uma realidade social de tal modo que não seria plenamente possível por um levantamento amostral ou uma avaliação exclusivamente quantitativa. Assim, acrescenta Yin:

O estudo de caso [...] acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. Novamente, embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações - além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Além disso, em algumas situações, como na observação participante, pode ocorrer manipulação informal (2001, p. 27).

Portanto, os procedimentos do método qualitativo utilizados nessa pesquisa permitem fornecer um meio de acessar fatos não quantificáveis sobre as pessoas reais (BERG, 2000, p. 7). Um desses procedimentos, a observação participante, ou segundo Sampieri et al. (2014), a participação ativa, é quando o pesquisador se envolve na maioria das atividades de um determinado evento, mas não se mistura totalmente com os participantes - objeto de sua pesquisa.

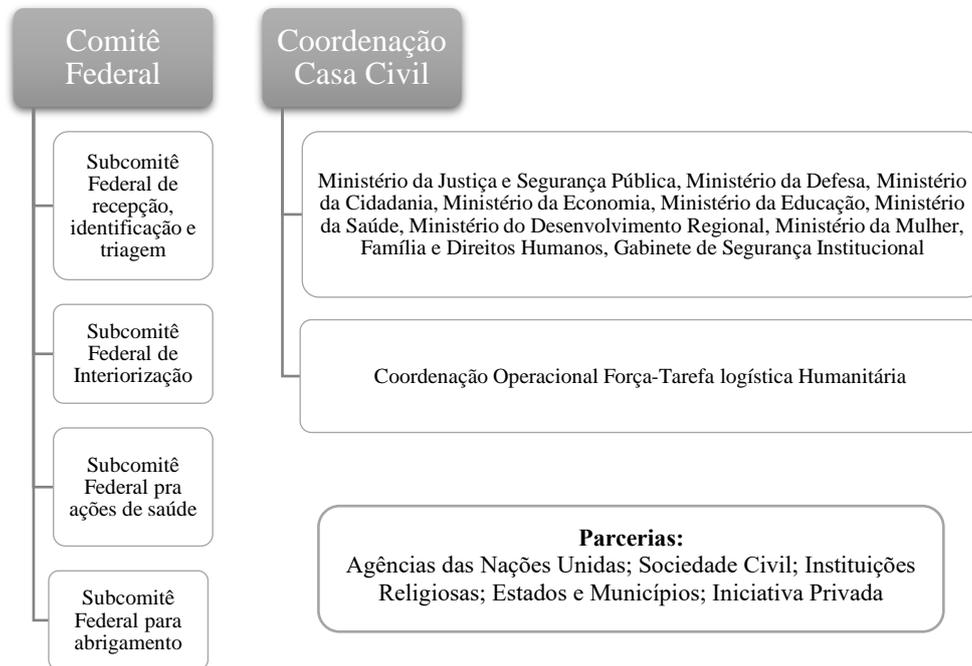
Assim sendo, a parte final dessa pesquisa apresenta importantes dados da Operação Acolhida, grande parte obtidos no decorrer das três etapas da pesquisa de campo. Além disso,

será demonstrado como as informações coletadas por meio do questionário foram tratadas e consolidadas e em seguida apresentado os seus resultados.

A Operação Acolhida foi estabelecida e regulamentada por meio da Medida Provisória nº 820, posteriormente convertida na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, e pelo Decreto Presidencial nº 9.285, respectivamente após o reconhecimento - tardio - pelo Governo brasileiro da situação de vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos provocada pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela” (DECRETO nº 9.285, 2018, Art. 1º). Cabe ressaltar a definição de crise humanitária proposta por Susan Martin et al. (2014, p. 5, tradução própria) como sendo “qualquer situação em que exista uma ameaça generalizada à vida, à segurança física, à saúde ou à subsistência básica, que está além da capacidade de enfrentamento do indivíduo e das comunidades em que residem”.

O Decreto Presidencial nº 9.286, por sua vez, definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial com a participação direta de diversos Ministérios (Tabela 6). Por meio da Casa Civil da Presidência da República e com a atuação transversal do Ministério da Defesa foi definido um Coordenador Operacional para organizar as ações de logística no estado de Roraima. Fruto dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou a Diretriz Ministerial nº 03 de 2018 que estabeleceu os parâmetros para a execução da Operação Acolhida.

A Operação Acolhida se assemelha ao AMAZONLOG17 no sentido que foi uma iniciativa do Brasil e, portanto, outras agências foram convidadas a unir esforços no atendimento dos imigrantes venezuelanos considerando as limitações de recursos humanos das Forças Armadas. A Operação Acolhida tem uma estrutura horizontal de governança, em que não há subordinação entre os atores. Apesar disso, através do trabalho de campo foi possível observar que existem atores com maior protagonismo e que conseqüentemente influenciam as ações dos demais atores.

Tabela 6: Estrutura de Governança da Operação Acolhida

Fonte: Brasil (2020). Adaptado pela autora.

A Operação Acolhida apresenta três pilares principais - ordenamento da fronteira, abrigo e interiorização - que alternam em importância a depender do contexto situacional da região e do Brasil, em particular do estado de Roraima. Nesse tocante, quando se trata de entender esse novo cenário no extremo norte do Brasil, em que é preciso não apenas acolher, mas proteger e integrar os imigrantes venezuelanos, desafiando as capacidades técnicas e orçamentárias do estado de Roraima, é relevante mencionar ao trabalho de Simões e Rocha “Governança no âmbito da migração venezuelana no estado de Roraima: o papel da Universidade Federal de Roraima” de 2018. Nele os autores buscam examinar em que medida a estrutura de governança para a migração nesse estado segue um processo de esquema global, que em grande medida é liderado por agências internacionais *in loco*, seguindo uma lógica quem vem de cima para baixo (*top-down*) (2018, p. 77). Os autores abordam o papel dos atores governamentais, da sociedade civil e do terceiro setor na gestão desse fenômeno, no entanto destacam o trabalho desenvolvido da Universidade Federal de Roraima, dada a sua atuação antes da criação da Operação Acolhida.

O início da operação significou efetivamente a chegada de inúmeras agências internacionais e ONGs. Em fevereiro de 2020, foi registrado um número de mais de 114 agências²⁰ envolvidas na Operação Acolhida atuando em Boa Vista, Pacaraima e Manaus, entre elas encontramos organizações não governamentais, organismos internacionais, instituições religiosas, órgãos e entidades de diferentes esferas do governo, empresas apoiadoras do setor privado, além das Forças Armadas²¹. As agências participativas, conforme demonstrado nas Tabelas 08 e 09, são aquelas que trabalham diretamente no atendimento aos imigrantes venezuelanos, enquanto as colaborativas, como a Universidade Estadual de Roraima (UERR) e a Polícia Civil de Roraima, prestam apoio indireto quando alguma outra organização solicita a sua intervenção em um caso pontual.

Algumas dessas organizações já atuavam no estado de Roraima antes do início da Operação Acolhida e não necessariamente as suas atividades estavam voltadas para o fluxo migratório venezuelano, como é o caso do Exército Brasileiro com sua atuação na fronteira. Por outro lado, cabe frisar que grande parte das organizações que atuam hoje em Roraima já prestava assistência aos imigrantes venezuelanos antes do Governo Brasileiro reconhecer a situação de emergência naquele estado, fato esse a ser confirmado pelo questionário aplicado em campo.

Em matéria de migração internacional, destaca Silva e Sampaio (2018, p. 742), é imprescindível o envolvimento do maior número de instituições e representações possíveis, seja na esfera da gestão de fluxos ou na implementação de programas. Nesse sentido, a nova Lei de Migração estabeleceu em seu artigo 120 que:

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

²⁰ Até março de 2020, seis agências atuavam tanto em Roraima quanto em Manaus.

²¹ Alguns autores como Fontainha et al (2016) se refere à esses atores como *stakeholders*.

Tabela 7: Resumo das instituições envolvidas na Operação Acolhida

Agências	Instituições			
	Roraima (Boa Vista e Pacaraima)		Amazonas (Manaus)	
	Participativas	Colaborativas	Participativas	Colaborativas
Ministérios (Comitê Federal de Emergência Assistencial)	11	-	-	-
Órgãos Federais	6	1	-	-
Órgãos Estaduais	6	2	7	-
Órgãos Municipais	9	0	2	-
Segurança Pública	7	2	-	-
Organizações Internacionais	7	2	4	-
ONGs	15	3	3	-
Entidades (religiosas e filantrópicas)	19	3	9	-
Empresas Apoiadoras	5	1	-	-
Total	82	13	25	-
	95		25	

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária (2020). Adaptado pela autora.

Tabela 8: Instituições envolvidas da na Operação Acolhida em Roraima

Agências	Instituições	
	Participativas	Colaborativas
Ministérios (Comitê Federal de Emergência Assistencial)	1. Casa Civil da Presidência da República	-
	2. Ministério da Defesa	-
	3. Ministério da Cidadania (Pasta Desenvolvimento Social)	-
	4. Ministério da Justiça e Segurança Pública	-
	5. Ministério das Relações Exteriores	-
	6. Ministério da Educação	-
	7. Ministério da Saúde	-
	8. Ministério da Economia	-
	9. Ministério de Desenvolvimento Regional	-
	10. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	-
	11. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	-
Agências	Instituições	
	Participativas	Colaborativas

Agências	Instituições	
	Participativas	Colaborativas
Órgãos Federais	1. Receita Federal	1. Advocacia Geral da União – AGU
	2. Ministério Público do Trabalho – MPT	-
	3. Agência Brasileira de Inteligência – ABIN	-
	4. Defensoria Pública da União – DPU	-
	5. Fundação Nacional de Saúde – FUNASA	-
	6. Universidade Federal de Roraima – UFRR	-
Órgãos Estaduais	1. Governo do Estado de Roraima (SETRABES)	1. Corpo de Bombeiros Militar de Roraima
	2. Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde de Roraima.	2. Universidade Estadual de Roraima – UERR
	3. Companhia de Água e Esgoto de Roraima – CAER	-
	4. Defensoria Pública do Estado de Roraima	-
	5. Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Boa Vista	-
	6. Companhia Energética de Roraima – CERR	-
Órgãos Municipais	1. Prefeitura Municipal de Boa Vista	-
	2. Secretaria Municipal de Obras	-
	3. Secretaria Municipal de Saúde	-
	4. Secretaria Municipal de Gestão Social	-
	5. Secretaria Municipal de Serviços Público e Meio Ambiente	-
	6. Secretaria Municipal de Agricultura e Assuntos Indígenas	-
	7. Guarda Municipal	-
	8. Conselho Tutelar	-
	9. Confederação Nacional dos Municípios (CNM)	-
Segurança Pública	1. Polícia Federal – PF	1. Polícia Civil RR
	2. Polícia Rodoviária Federal – PRF	-
	3. Força Nacional de Segurança Pública	-
	4. Polícia Militar RR	-
Organizações Internacionais	1. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR	1. Fundação Pan-americana para o Desenvolvimento – PADF
	2. Organização Internacional de Migração – OIM	Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS
	3. Fundo das Nações Unidas para a População – UNFPA	-
	4. Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF	-
	5. Comitê Internacional da Cruz Vermelha– CICV	-
	6. ONU Mulheres Brasil	-
	7. USAID	-
Agências	Instituições	
	Participativas	Colaborativas
ONGs	1. Fraternidade - Federação Humanitária Internacional - FFHI	1. Palhaços Sem Fronteiras
	2. Fraternidade sem Fronteiras – FSF	2. Ação do Coração – AC

Agências	Instituições		
	Participativas	Colaborativas	
	3. Associação de Voluntários para o Serviço Internacional –Brasil (AVSI)	3. MISES BRASIL	
	4. Engenheiros Sem Fronteiras – ESF	-	
	5. Jovens Com Uma Missão – JOCUM	-	
	6. Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados – SJIMR	-	
	7. Visão Mundial – WV	-	
	8. Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais – ADRA	-	
	9. Associação de Bem com a Vida – ABV	-	
	10. Médicos Sem Fronteiras	-	
	11. <i>Plan International</i>	-	
	12. Pirilampos	-	
	13. Aldeias Infantis do Brasil	-	
	14. Refúgio 343	-	
	15. Estou Refugiado	-	
	Entidades	1. Igreja Católica (Paróquia Nossa Senhora da CONSOLATA)	1. Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente - CECA - OAB-RR
		2. Igreja Metodista – IM	2. Cia Cultural Bola de Meia – CCBM
3. Serviços Humanitários da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias (Mórmons)		3. Grande Loja Maçônica do Estado de Roraima – GLMER	
4. Igreja Batista do Calvário – IBC		-	
5. Cáritas Diocese de Roraima – CDR		-	
6. Pastoral do Migrante – PM		-	
7. Fundação Fé e Alegria do Brasil – FFAB		-	
8. Exército da Salvação – ES		-	
9. Pastoral Universitária – PU		-	
10. Associação Missionários para a Esperança – AME		-	
11. Igreja do Evangelho Quadrangular		-	
12. Centro de Migrações e Direitos Humanos (Diocese de Roraima)		-	
13. Instituto de Migração e Direitos Humanos – IMDH		-	
14. Rotary Clube de Boa Vista – Caçari		-	
15. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC		-	
16. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI		-	
17. Serviço Social do Comércio – SESC		-	
18. Centro de Educação Técnica Especializada em Roraima		-	
19. Cruz Vermelha Brasileira (CVB)		-	
Empresas Apoiadoras	1. YES Aluguel de Carros	1. MGM Gráfica	
	2. M3 Comunicação e Marketing (placas e banners)	-	

Agências	Instituições	
	Participativas	Colaborativas
	3. Azul Linhas Aéreas	-
	4. LATAM Airlines Brasil	-
	5. Gol Linhas Aéreas Inteligentes	-

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária (2020). Adaptado pela autora.

3.2.1 Ordenamento da Fronteira

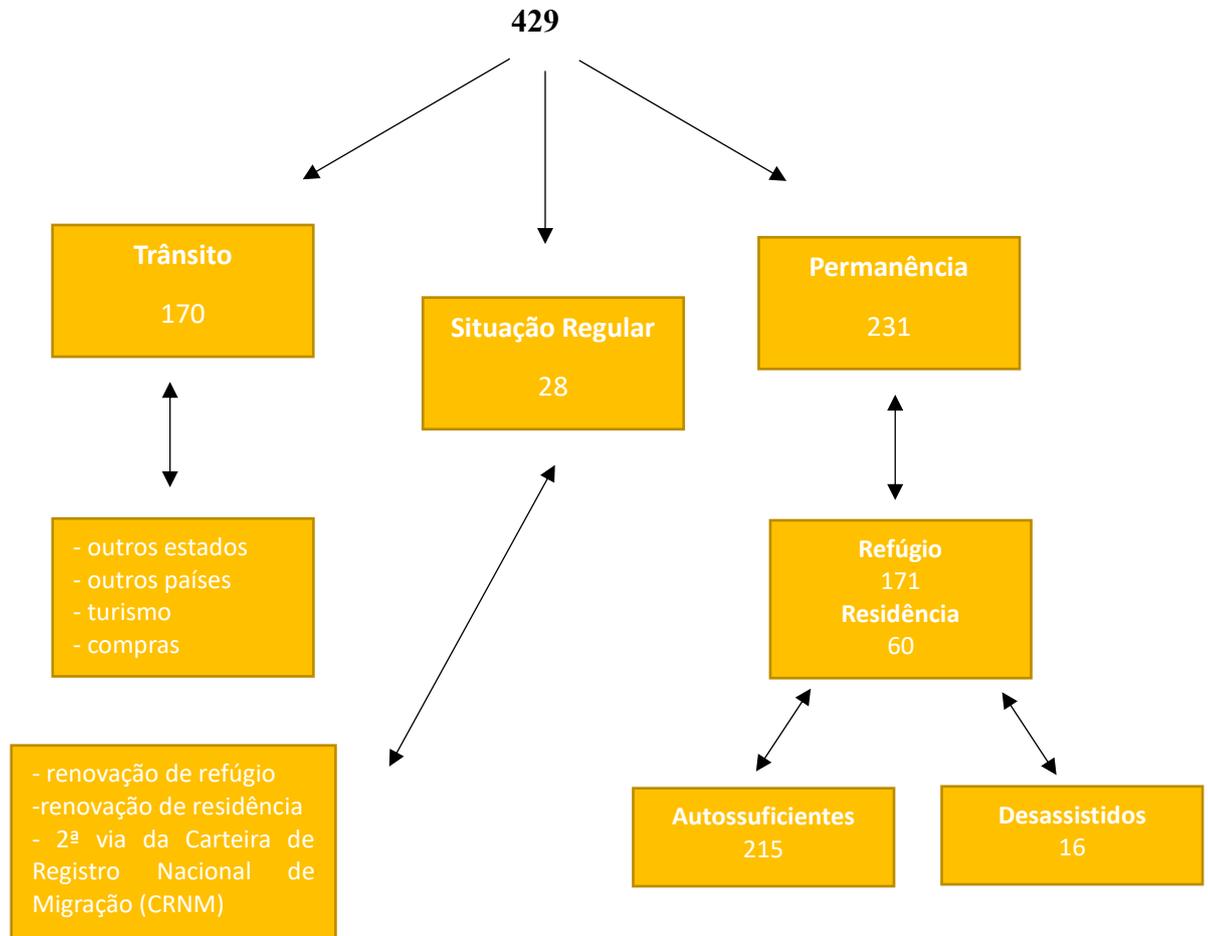
Através da instituição da Operação Acolhida, o Governo brasileiro possibilitou uma migração mais segura (ou menos arriscada) para seu território, a começar pela regulamentação migratória desde a fronteira, ao passo que, por meio da Operação Controle inseriu uma agenda de segurança na fronteira norte do país. Com isso busca evitar que a migração se torne um facilitador de tráfico, contrabando e outros crimes transfronteiriços. Além disso, esse recrudescimento da vigilância de fronteiras busca coibir a migração irregular. Assim, percebe-se que os objetivos da gestão da fronteira é, no que tange a migração venezuelana para o Brasil, um elemento que complementa os objetivos da operação humanitária, ambas com prioridades distintas, mas complementares.

O Gráfico 1 demonstra o fluxo migratório em Pacaraima em 02 de março de 2020. Esse número de imigrantes que atravessam a fronteira diariamente é influenciado tanto por motivações na Venezuela quanto no Brasil. O gráfico faz menção aos imigrantes autossuficientes, que são aqueles que possuem recursos financeiros próprios para sua subsistência, enquanto os desassistidos são os imigrantes que necessitam do apoio da Operação Acolhida e que normalmente são encaminhados para um abrigo ou permanecem nas instalações da Rodoviária de Boa Vista e são considerados em situação de rua. Além destes, os imigrantes que estão em trânsito requerem somente os serviços de regularização migratória, pois seguem para outros destinos, em grande parte para outros estados do Brasil, pois já possuem suas redes de contato. No entanto, em muitos casos os imigrantes em trânsito optam por emitir os seus documentos, como CPF e carteira de trabalho²², no seu local de destino, mas isso acaba se configurando um problema, pois como relatado pelos imigrantes venezuelanos no Município de Duque de Caxias no Rio de Janeiro, não tinham conhecimento de onde nem como poderiam

²² Desde setembro de 2019 a carteira de trabalho passou a ser digital.

requerer apoio para a emissão desses documentos. Um membro desse núcleo familiar retornou para a Venezuela por não se adaptar ao Brasil sem nunca ter emitido os seus documentos²³.

Gráfico 1: Fluxo de Imigrantes Venezuelanos em Pacaraima (02 de março de 2020)



Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária (2020). Adaptado pela autora.

O trabalho de cooperação entre as agências se inicia, portanto, desde a fronteira com a atuação da Polícia e Receita Federal, OIM, ACNUR, AVSI, entre outras. Quando os imigrantes partem de Pacaraima para Boa Vista as agências mantem estreita coordenação do número de pessoas que irão desembarcar na Rodoviária e com isso é possível viabilizar outras frentes, como alimentação e abrigo para os mais vulneráveis, quando disponível.

²³ Relato concedido em 2019.

Fotografia 1: Posto da Polícia Federal em Pacaraima



Fonte: Autora (2019)

3.2.2 Posto de Triagem - Boa Vista

O Posto de Triagem de Boa Vista iniciou os atendimentos em 24 de setembro de 2018. Nesse posto estão presentes efetivos da Força Tarefa Logística Humanitária com serviços de cadastramento no Sistema Acolhedor, interiorização, vagas de emprego e vacinação. Agências da ONU atuam nesse Posto na emissão dos protocolos de residência e refúgio, abrigo, apoio financeiro, entre outros. A sociedade civil também está representada nesse Posto, sobretudo na célula de interiorização. Ademais, entidades do governo como a Polícia e Receita Federal e o Ministério da Saúde realizam atendimento aos imigrantes de segunda à sexta.

O posto de triagem está localizado ao lado da sede da Polícia Federal e próximo à Rodoviária de Boa Vista. A sua localização facilita o deslocamento dos imigrantes que estão em situação de rua e pernoitam na Rodoviária e daqueles que estão nos abrigos Rondon 1, 2 e 3 pela sua proximidade. Conforme afirma o Major Tássio de Oliveira, assessor de comunicação da FTLog em 2018:

“Esse caminho estava sendo dificultado. Muitas vezes eles não podem abandonar sua bagagem para resolver burocracias. Para facilitar essa regularização, criamos esse posto de triagem e um posto de informação próximo à Rodoviária. Um apoio que nós verificamos que estava faltando e com o apoio de outras instituições conseguimos implantar esse projeto” (FOLHA BV, 24 set 2018).

Ao fluxo de atendimento aos imigrantes venezuelanos no Posto de Triagem foi incorporado outros fluxos migratórios, como o de haitianos e cubanos, aumentando a demanda dos atores ali presentes. Isso significa também incorporar novos serviços no Posto, como os serviços jurídicos de emancipação, reconhecimento e dissolução de união estável consensual reconhecimento de paternidade - projeto “Justiça Itinerante” do Poder Judiciário do Estado de Roraima. Esse atendimento jurídico teve início em março de 2020 e suas audiências acontecem as sextas-feiras no Posto de Triagem com um juiz de direito.

O primeiro atendimento para solicitação de residência e refúgio nesse Posto é realizado através dos *Centros de Atencion para Servicios*, isto é, por meio de organizações parceiras nos seus respectivos endereços, como o Centro de Referência para Refugiados e Migrantes na UFRR, o Centro de Migrações e Direitos Humanos (CMDH), o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e a Cáritas Diocesana de Roraima. Essas organizações distribuem as senhas e os imigrantes são direcionados ao Posto de Triagem na data e hora marcada.

Atualmente, uma das maiores demandas do Posto de Triagem tem sido para a busca de vaga de emprego. A Força Tarefa Logística Humanitária se encarrega de traçar o perfil laboral dos imigrantes no Sistema Acolhedor e em seguida faz uma análise no seu banco de dados onde estão registradas vagas ofertadas por empresas de várias regiões do Brasil. A FTLog realiza seções informativas presencialmente para empresas interessadas em contratar os imigrantes venezuelanos, esclarecendo questões legais sobre documentação e sobre a importância da inclusão dessa população em seu quadro de funcionários. Todo o processo de contratação é conduzido remotamente no Posto de Triagem. Em alguns casos representantes das empresas se deslocam até Roraima para realização as entrevistas.

Fotografia 2: Posto de Triagem - Boa Vista



Fonte: Autora (2019)

3.2.3 Abrigamento e Ocupações Espontâneas

A construção de 13 abrigos (Tabela 9), distribuídos entre a capital Boa Vista e a cidade de Pacaraima, entre eles um abrigo de passagem e dois indígenas, foi realizado com o suporte logístico e operacional das Forças Armadas e o apoio na coordenação das agências Fraternidade Internacional, Associação Voluntários para o Serviço Internacional - AVSI e Fraternidade sem Fronteiras²⁴.

Com o trabalho de campo, e após visitar 8 abrigos, evidenciou-se que existe autonomia na forma com que essas agências coordenam os abrigos sob sua responsabilidade, seguindo em maior ou menor grau as diretrizes propostas pelo ACNUR. Todas, porém, trabalhando em cooperação direta com as Forças Armadas em aspectos que vão desde a entrega de refeições até o atendimento médico dentro dos abrigos.

²⁴ Em dezembro de 2019 a *Norwegian Refugee Council* (NRC), que coordenava dois abrigos, encerrou as suas atividades na operação passando a coordenação dos seus abrigos para a AVSI.

Tabela 9: Abrigos venezuelanos em Roraima²⁵

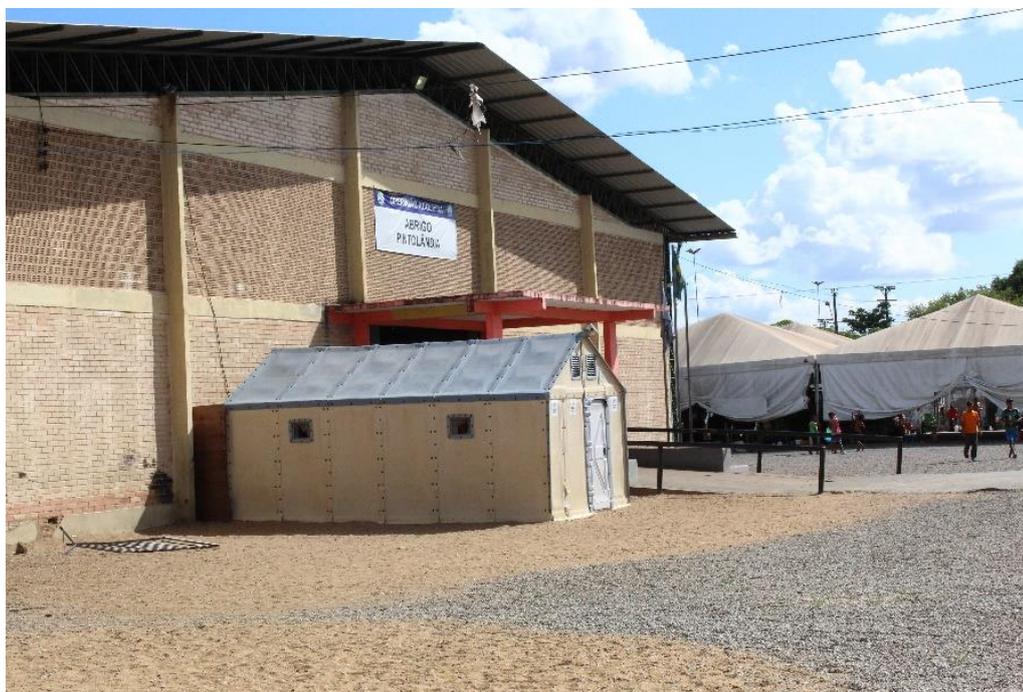
	Pacaraima	Coordenação	Nº de Abridados (20 janeiro 2020)
1	BV8 (casa de passagem)	AVSI	807
2	Janokoida (indígena)	Fraternidade Internacional	470
	Boa Vista	Coordenação	Imigrantes
3	Latife Salomão	AVSI	304
4	Pintolândia (indígena)	Fraternidade Internacional	476
5	Jardim Floresta	AVSI	599
6	São Vicente 1	AVSI	339
7	São Vicente 2	Fraternidade sem Fronteiras	234
8	Tancredo Neves	Fraternidade Internacional	269
9	Nova Canãa	Fraternidade Internacional	340
10	Santa Tereza	AVSI	211
11	Rondon 1	AVSI	797
12	Rondon 2	AVSI	571
13	Rondon 3	AVSI	1.142
	Total		6.559

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária (Jan 2020). Elaborado pela autora.

Existe uma evidente rotatividade dentro dos abrigos dada a possibilidade de interiorização, no entanto, dentro dos abrigos indígenas a rotatividade não se dá por essa razão. Ocorre que os imigrantes indígenas venezuelanos não estão incluídos no processo de interiorização oferecido pelo Governo Federal e por isso se deslocam por conta própria para outras regiões do país. O debate quanto a interiorização dos imigrantes indígenas é, portanto, o calcanhar de Aquiles da operação.

²⁵ De acordo com informações da FTLog, fornecidas em 03 de setembro de 2019, o abrigo São Vicente passou a se chamar São Vicente 1 e o abrigo Hélio Campos passou a se chamar São Vicente 2.

Fotografia 3: Abrigo Pintolândia - Boa Vista



Fonte: Autora. 06 de julho de 2019.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) afirma que só atua com indígenas nacionais ou trans-fronteiriços e que não há na legislação brasileira dispositivo que assegure amparo específico através de sua representação para os indígenas venezuelanos (OIM, 2018, p. 54 - 55). O Ministério Público Federal, por sua vez, aponta para a falta de estudos sobre essa população e de um padrão definido de movimentação, atendimento ou controle sobre o seu deslocamento para outros estados (OIM, 2018, p. 55). Além do mais, as autoridades brasileiras questionam se esses imigrantes têm de fato interesse em se fixar em outras regiões do Brasil, resultando em um distanciando ainda maior da Venezuela. Com todos esses argumentos em pauta, ainda não se obteve resposta se os imigrantes indígenas serão inseridos no processo de interiorização da Operação Acolhida.

Em uma das visitas à um dos abrigos indígenas em Roraima durante a pesquisa de campo foi possível confirmar o interesse de membros da comunidade indígena venezuelana em receber apoio logístico da Operação Acolhida para o processo de interiorização, alguns inclusive com familiares aptos a recebê-los em outro estado. Existem imigrantes indígenas dentro dos abrigos há mais de dois anos, sendo essa uma incoerência quanto ao propósito dos abrigos de servir apenas como uma casa de passagem de caráter temporário. Assim, uma vez

que a população de indígenas venezuelana é também imigrante, deixá-los fora do processo de interiorização é uma forma de privá-los do direito à um deslocamento seguro dentro do território brasileiro. Apesar disso, a questão indígena não representa, por si, uma falha da Operação Acolhida.

Além dos abrigos oficiais, existem 8 prédios públicos e 7 prédios privados (Tabela 10) ocupados em Boa Vista e monitorados pela Operação Acolhida. No início de 2020 foi implementado o "Plano Emergencial para as Ocupações Espontâneas" com vistas a desocupar gradualmente essas instalações através da transferência dos imigrantes para um dos abrigos oficiais da operação ou preparar esses imigrantes para posterior processo de interiorização, isto é, verificar documentação, perfil laboral e situação escolar das crianças e adolescentes. Esse Plano não foi bem aceito por algumas agências, pois segundo elas, o Plano é compulsório e não levou em consideração a vontade dos imigrantes, muitos destes se opunham em permanecer em um dos abrigos da Operação Acolhida.

Tabela 10: Ocupações Espontâneas

Antiga Clínica de Reabilitação	Antiga Creche	Antiga Secretaria de Educação	Antigo Shopping	Aprisco
Autoposto Equador	Beira do Rio	Casa Bernardo Coutinho	Casa Cel Monteiro Baena	Casa Pedro Rodrigues
Criança Feliz	Embratur	Futura Sede PMRR	Ginásio Totozão	Ka'Ubanoko

Fonte: OIM / Força-Tarefa Logística Humanitária (2020). Elaborado pela autora.

3.2.4 Rodoviária Internacional de Boa Vista

A pergunta mais comum de se ouvir em Boa Vista é: você mora na Rodoviária? É preciso esclarecer que esse local não se trata de uma ocupação nem de um abrigo temporário. Atrás da Rodoviária Internacional de Boa Vista foi reservado um espaço que já abrigou em um único dia cerca de 1.100 pessoas em situação de rua. Nesse mesmo complexo os imigrantes podem guardar os seus pertences, tomar banho, lavar roupa e realizar algumas das refeições. Essas refeições são feitas por organizações religiosas e distribuídas pela FTLog, mas não são suficientes para atender todos os imigrantes em situação de rua.

Fotografia 5: Área destinada ao pernoite



Fonte: Autora (2019)

Esse é considerado um lugar sensível e por essa razão as Forças Armadas assumiram a sua organização e contam com o apoio de poucas agências que ali prestam algum tipo de atendimento. No entanto, ainda é insuficiente frente a todas as demandas e ao crescente número de imigrantes que ali permanecem. Falta, sobretudo, representantes ligados aos órgãos do governo como o Conselho Tutelar, tendo em vista a quantidade de crianças e adolescentes venezuelanos desacompanhados dos pais.

Os imigrantes em situação de rua podem adentrar o local destinado ao pernoite somente após as 17h. Nessa área há uma divisão de barracas para casal com criança e sem criança, mulheres solteiras, homens solteiros e para a população LGTB, na tentativa de oferecer uma lógica de organização dentro desse espaço. Apesar disso, os imigrantes relatam com frequência furtos de seus pertences, além de situações que colocam em risco a sua integridade física. As condições sanitárias não se mostram as mais adequadas e elas foram evidenciadas com o início da pandemia causada pelo novo coronavírus COVID-19 e com alguns imigrantes relatando problemas de alergia na pele, segundo eles, adquirida dentro das barracas de dormir. Por essa razão, muitos imigrantes estavam optando, em março de 2020, por dormir na rua, pois isso representaria menos riscos à sua saúde do que permanecendo na Rodoviária.

Fotografia 4: Banheiro na Rodoviária de Boa Vista



Fonte: Autora (2019)

3.2.5 Interiorização

A interiorização tornou-se a maior prioridade dessa Operação em seu segundo ano, tendo em vista que Roraima passou a ser também um destino de passagem para imigrantes de outras nacionalidades, como os haitianos e cubanos, dada a possibilidade de se documentarem por meio da estrutura criada para os imigrantes venezuelanos nos postos de triagem na fronteira e sobretudo na capital Boa Vista antes de seguirem por meios próprios para outras cidades do Brasil. Mas a interiorização também tornou-se motivo de preocupação para especialistas da área, visto que em muitos casos os imigrantes não são integrados à comunidade de destino e, portanto, o que ocorre é uma “transferência de vulnerabilidade” para outras regiões do país, como afirma o Professor João Carlos Jarochinski Silva da Universidade Federal de Roraima (FOLHA DE SP, 2019).

Frente a essa complexa realidade no estado de Roraima, o 6º Contingente Militar do Comando Sul, que assumiu a Operação em agosto de 2019, estabeleceu como meta interiorizar 4 mil imigrantes venezuelanos por mês através das cinco modalidades existentes (Tabela 11).

Todavia, de acordo com a Tabela 11, o maior número alcançado durante o período de missão desse contingente foi de 3.349 imigrantes interiorizados no mês de novembro de 2019.

Tabela 11: Modalidades de Interiorização

Reunião Social	O imigrante será recebido por algum conhecido dele
Reunificação Familiar	O imigrante vai se juntar com algum outro membro da sua família
Vaga de Emprego	O imigrante já sai de Roraima com um emprego garantido
Sociedade Civil	Alguma organização social ou entidade religiosa irá assumir a responsabilidade pelo imigrante
Abrigo-Abrigo	Quando o imigrante sai de um abrigo em Roraima para outro abrigo em outro estado, geralmente são chamadas de casas de passagem, pois não permanecem lá por muito tempo

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária. Adaptado pela autora (2019)

Na Tabela 12 é possível perceber uma queda significativa no número de imigrantes interiorizados no mês de dezembro de 2020 em decorrência dos poucos voos que foram disponibilizados nesse período do ano, ainda que houvesse demanda para isso, com muitos imigrantes aptos para embarcar. O 7º contingente militar do comando sudeste sinalizou, portanto, para a necessidade de desburocratizar o processo de interiorização, pois algumas das exigências atrapalhavam a sua celeridade. Desse modo, o 7º contingente decidiu pela simplificação do processo no Sistema Acolhedor²⁶ a partir de janeiro de 2020. Com a aprovação do Ministério da Cidadania, os antecedentes criminais estadual e federal deixaram de ser uma exigência para o receptor no local de destino e para o próprio imigrante, assim como o comprovante de renda do receptor, diminuindo, portanto, o tempo de espera para interiorizar.

Tabela 12: Imigrantes Interiorizados em 2019

Mês	Interiorizados	Mês	Interiorizados
Janeiro	602	Julho	2.282
Fevereiro	569	Agosto	2.381
Março	800	Setembro	2.651
Abril	746	Outubro	3.129
Maiο	1.100	Novembro	3.349
Junho	1.680	Dezembro	1.900

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária (2020). Elaborado pela autora.

²⁶ Todo processo de interiorização é feito através do Sistema Acolhedor, criado pelo Governo Federal.

Nesse tocante, a relação civil-militar no processo de interiorização se torna mais estreita e indispensável a partir do momento em que um novo processo de interiorização é iniciado no Sistema Acolhedor (Gráfico 2). As muitas etapas até a chegada do imigrante ao seu destino demandam uma comunicação eficaz de ambas as partes entre si (componente civil e militar), com os próprios beneficiários (imigrantes) e com o seu receptor. Esse sistema é utilizado por todas as organizações que realizam a interiorização e a partir das informações inseridas (dados dos imigrantes, do seu receptor e da cidade de destino) os militares iniciam o planejamento do voo. Nesse caso, são disponibilizados cinco tipos de apoio para o deslocamento através de voos da FAB; voos fretados por meio de licitação²⁷; acordos de cooperação com as principais companhias aéreas nacionais; aquisição de passagem²⁸ e voos emitidos pela OIM.

Na ocasião de uma reunião na célula de interiorização no Posto de Triagem de Boa Vista, ao ser questionado por um dos atores da sociedade civil como o componente militar enxerga o componente civil, o Coronel Assunção, fez a seguinte colocação:

Meus Amigos, na condução de uma operação humanitária tão complexa, o componente militar tem a necessidade relevante de contar com o apoio e a contribuição das agências e das organizações civis para que sejam atingidos os objetivos necessários à interiorização, entendendo que a expertise e, particularmente, a capilaridade e o acesso aos migrantes é feito de forma mais efetiva por essas entidades, que sustentam, junto com o Estado Brasileiro, o esforço conjunto em prol do sucesso da Operação Acolhida (Boa Vista, 09 jan 2020).

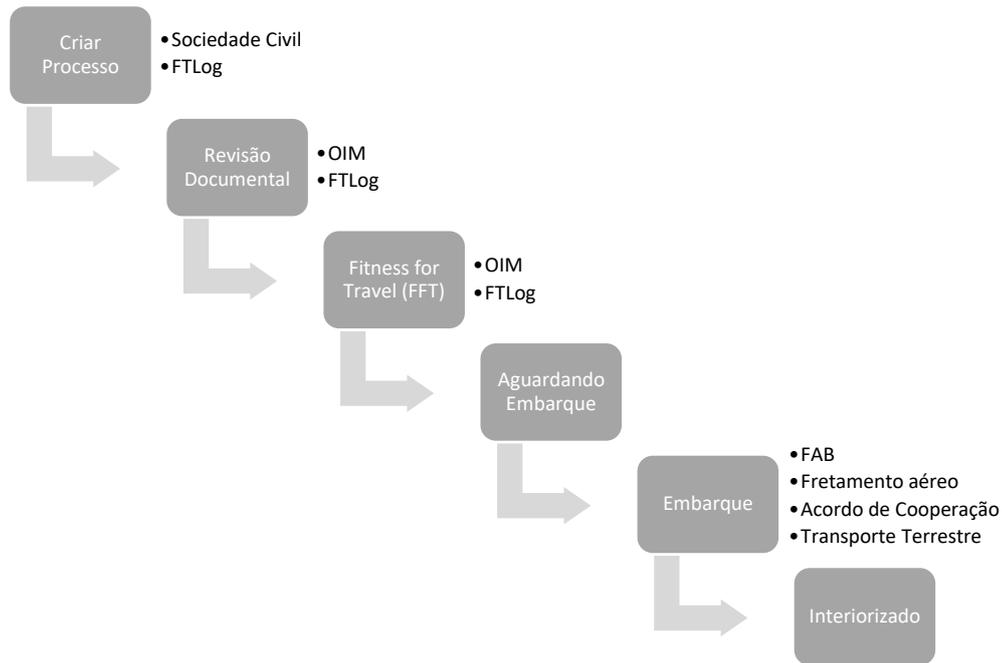
Complementando a fala do Coronel Assunção, o Tenente Coronel Pinheiro chefe da logística de interiorização afirmou:

Hoje a Força-Tarefa Logística Humanitária não é composta somente pelo componente militar e sim por todas as organizações que fazem com que a logística de interiorização possa funcionar. Sem o apoio de todas as entidades e organizações que compõem a FTLog nada do que estamos fazendo em prol do povo venezuelano seria possível. Posso dizer que nós nos completamos e juntos somos mais fortes (Boa Vista, 09 jan 2020).

²⁷ Em 2019 a Sideral Linhas Aéreas foi a única empresa que se apresentou na licitação.

²⁸ A modalidade menos usada, tendo em vista que segue os trâmites do Governo Federal.

Gráfico 2: Etapas do Processo de Interiorização no Sistema Acolhedor



Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária. Adaptado pela autora (2020)

O embarque de interiorização acontece no abrigo Rondon 2, apesar disso, esse não é um abrigo de passagem como foi inicialmente planejado. Ou seja, os imigrantes que vão ser interiorizados não ficam alojados nesse abrigo no aguardo do seu embarque, ao contrário, eles precisam se deslocar até o Rondon 2. Isso significou por muito tempo colocar o imigrante em uma situação de extrema insegurança, visto que tinha que caminhar de madrugada pelas ruas de Boa Vista. Para que não houvesse falta nos voos, militares passaram a buscar alguns imigrantes no local indicado como sua “residência”, geralmente um abrigo. Um pouco antes do fechamento da fronteira em virtude da pandemia, ficou estabelecido que os imigrantes deveriam chegar no Rondon 2 às 22h da noite anterior ao embarque.

Essa mudança, apesar de ser uma solução mais segura para os imigrantes, causa transtorno para aqueles que já estão abrigados no Rondon 2. Portanto, como sugerido por alguns atores da operação, seria apropriado um novo local de embarque, com a mesma estrutura do Rondon 2. Não obstante, a solução mais acertada seria a saída dos voos no turno da tarde. Por questões logísticas, a Força Aérea justifica a necessidade de a decolagem ser realizada pela manhã.

Fotografia 6: Embarque de interiorização - Abrigo Rondon 2



Fonte: Autora. em 26 de junho de 2019 às 05:30.

Fotografia 7: Check in de interiorização - Base Aérea de Boa Vista



Fonte: Autora. Check in em 26 de junho de 2019 às 07:19.

Seguindo para a parte final desse trabalho, será feita uma análise do questionário aplicado em 2020 em Roraima aos atores envolvidos na Operação Acolhida, com vistas à compreender a percepção destes sobre a cooperação civil-militar em uma operação humanitária em um ambiente interagências na fronteira norte do país.

3.3 Análise de Dados: Questionário

Conforme apresentado anteriormente, o objetivo dessa pesquisa foi analisar a cooperação interagências entre civis e militares na Operação Acolhida, considerando fatores como recursos humanos limitados, custos elevados, além da sua complexidade logística, por se tratar de uma operação na fronteira amazônica ao norte do país. Após o estudo de caso, foi criado um questionário com base nos dados coletados na pesquisa de campo. Na elaboração desse questionário optou-se por utilizar a ferramenta de criação de formulários do *Google Forms* por ser uma das ferramentas mais completas e gratuitas disponíveis. Das 14 perguntas do questionário 12 seguiram o modelo da escala *Likert*, apresentando alternativas de resposta como: Concorda - Concorda Totalmente - Indeciso - Discorda - Discorda Totalmente.

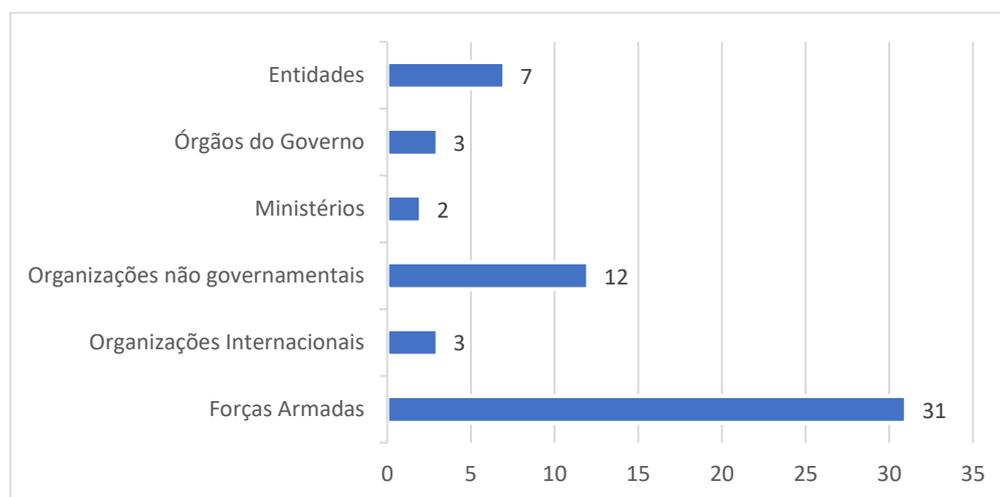
O método de escala *Likert*, que de acordo com Sampieri et al (2014, p. 238-245) consiste em um conjunto de itens apresentados na forma de declarações ou julgamentos, ou ainda por meio de perguntas e observações, em que o participante deve escolher somente um dos cinco pontos. Cummins e Gullone (2000) destacam que a escala *Likert* tem um caráter robusto e se mostrou confiável quando comparada com uma grande variedade de formas. Além dessa confiabilidade, Cummins e Gullone (2000) acrescentam outras propriedades básicas de uma escala tipo *Likert* como a sua validade e sensibilidade do instrumento de medição. Esse método apresentou diversas vantagens como a agilidade na construção do questionário e posteriormente na análise dos resultados. Além do mais, os respondentes não tiveram que lidar com respostas extremas como “sim” ou “não”, e ainda contaram com a possibilidade de se manterem neutros (indecisos). A desvantagem mais aparente é que a resposta pode não representar de fato a impressão do participante sobre aquele determinado tópico.

Esse questionário foi desenvolvido na ocasião da terceira visita de campo à Roraima e aplicada entre os meses de janeiro e maio de 2020 via e-mail e aplicativo *Whatsapp*, em ambos os casos por meio de um *link*. Inicialmente pretendia-se realizar entrevista com alguns dos representantes das principais agências envolvidas na Operação Acolhida, todavia, observou-se uma certa resistência por parte desses representantes, ora criando obstáculos ora negando-se a

conceder uma entrevista, pois, justificavam, não poderiam responder em nome da agência. Em alguns casos, indicavam um representante que não trabalhava diretamente na missão em Roraima, o que não era adequado para essa pesquisa. Como alternativa, verificou-se que um questionário teria melhor aceitação, mas isso não significa que tenha sido possível alcançar as 115 agências integrantes da operação, embora essa alternativa tenha sido aspirada.

Observou-se, ainda, que as organizações não governamentais e as Forças Armadas estavam mais receptivas para colaborar com a pesquisa. Assim, no total 58 representantes das agências responderam ao questionário, desses, 31 das Forças Armadas, 12 de organizações não-governamentais, 3 de organizações internacionais, 2 de Ministérios, 3 de demais órgãos do Governo e 7 de entidades da sociedade civil (Gráfico 3). Como esse questionário foi enviado para o maior número disponível de pessoas, sem distinção, não é possível determinar se os respondentes eram da mesma agência, visto que se optou por não solicitar a identificação de seus representantes.

Gráfico 3: Órgão que representa



Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

Apesar do Governo Federal ter reconhecido a situação de vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos somente em 2018 e ter dado início à Operação Acolhida em março do mesmo ano, com seu efetivo militar atuando por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária (FTLog), outras agências já prestavam assistência a esses imigrantes desde a intensificação do fluxo, fato esse confirmado por meio do questionário (Tabela 13). Nesse sentido, 47 dos 58 respondentes, ou seja, 81% afirmaram que a sua organização já atuava no estado de Roraima antes do início da Operação Acolhida, enquanto outros 11 (19%) indicaram que sua organização não atuava

naquele estado anteriormente. Esses números são importantes, pois demonstram que antes do Governo Federal se posicionar em relação a esse fluxo migratório, diversas organizações já se articulavam com meios e recursos provenientes, sobretudo, de doações e do trabalho de voluntários.

Tabela 13: Atuação em Roraima antes da Operação Acolhida.

Resposta	Respondentes
Sim	47
Não	11

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

A chegada da FTLog significou também o aumento do número de agências, algumas dessas já atuavam no Brasil em outras temáticas, como a AVSI e a Fraternidade sem Fronteiras, mas não em temas relacionados à migração. Não quisesse o Brasil tomar a frente dessa missão, a definição de CIMIC mais adequada para esse contexto teria sido aquela dada pelas Nações Unidas, em que o componente militar participa para apoiar os objetivos civis e não o contrário.

Porque a maioria dessas agências nunca havia trabalhado juntas em um mesmo ambiente, a confiança mútua foi sendo construída, em maior ou menor grau, ao longo da operação. Quanto mais as agências interagem entre si e quanto maior o grau de conhecimento das capacidades uns dos outros, maiores são as chances de haver sinergia e confiança, e por essa razão, esse é um dos aspectos que parece determinar o sucesso de uma operação interagências. Nesse sentido, por meio do questionário (Tabela 14) foi possível afirmar que esse não é um indicativo que afeta a cooperação entre civis e militares na Operação Acolhida, pois a maior parte dos respondentes (45) considera que não existe falta de confiança entre eles.

Tabela 14: Grau de confiança

Com relação a essa afirmação: "Existe uma falta de confiança entre civis e militares que dificulta uma efetiva cooperação entre as agências/atores envolvidos na Operação Acolhida", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	9	15,5	Válido	58
Discorda	36	62,1	Omisso	0
Indeciso	3	5,2	Média	2,24

Concorda	10	17,2	Mediana	2,00
Concorda Totalmente	0	0	Moda	2
Total	58	100,0	Desvio Padrão	,924

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

No entanto, do total daqueles que concordam com a questão anterior sobre a falta de confiança, verificou-se que 5 respondentes correspondem ao componente militar, 2 à organizações não governamentais, 1 à organização internacional e 2 à entidades (igrejas, institutos, etc.). Existe uma grande probabilidade de que esses respondentes que concordam que existe falta de confiança são aqueles que realizam tarefas internas (administrativas) e que, por conseguinte, interagem menos com os demais atores da operação.

A mudança de contingente na Operação Acolhida afeta substancialmente o grau de cooperação entre os atores envolvidos. Isso ocorre sobretudo porque cada contingente apresenta seu modo de trabalhar e o militar responsável pelos diferentes pilares (interiorização, abrigamento, ordenamento da fronteira) aumenta ou diminui a relação de contato com as demais agências, certamente, a depender do seu estilo de liderança.

A troca de contingente a cada 6 meses, como ocorreu em algumas missões das Forças Armadas Brasileira no exterior, permite o aprofundamento da cooperação, evita os transtornos ocasionados pela mudança, cria uma padronização dos protocolos à médio prazo e diminui os gastos. Por outro lado, uma missão tão longa pode causar um maior desgaste do componente militar, diminuindo assim a performance do seu trabalho. Assim, ao serem questionados se a mudança de contingente militar a cada 3 meses dificulta a cooperação entre as agências (Tabela 15) 38 dos 58 respondentes concordaram com essa premissa. Entre aqueles que discordaram/totalmente, 12 respondentes correspondem às Forças Armadas e entre os que concordam/totalmente 19 correspondem igualmente às Forças Armadas. É importante notar também que 7 respondentes das organizações não governamentais, que são responsáveis pela gestão dos abrigos e grande parte da interiorização, concordam que a mudança de contingente afeta a cooperação civil-militar. Algumas atividades são conduzidas pelos militares, como o planejamento dos voos de interiorização, assim as ongs são afetadas diretamente por todas as alterações que se sucedem com a mudança de contingente. Notou-se que as pessoas envolvidas nesse pilar da operação levam cerca de um mês para conhecer os integrantes do novo contingente.

Observou-se também com a pesquisa de campo que os novos contingentes não receberam um treinamento do efetivo que estava finalizando a missão, e quando isso aconteceu

foi uma instrução *in loco* de um ou dois dias. Caso a missão tivesse uma duração maior, é provável que esse treinamento acontecesse. O que resulta dessa mudança é um período de adaptação maior dos militares, cerca de um mês, e isso corresponde a um terço da missão.

Tabela 15: Mudança de contingente

Com relação a essa afirmação: "A mudança do contingente militar a cada 3 meses dificulta a cooperação entre as agências/atores envolvidos", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	2	3,4	Válido	58
Discorda	13	22,4	Omisso	0
Indeciso	5	8,6	Média	3,59
Concorda	25	43,1	Mediana	4,00
Concorda Totalmente	13	22,4	Moda	4
Total	58	100,0	Desvio Padrão	1,170

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

Apesar do Ministério da Defesa indicar que os documentos militares que versam sobre terminologias devem ser disponibilizados aos atores civis, não foi possível observar ao longo da pesquisa de campo qualquer menção a eles. Considerando que a Operação Acolhida é uma missão em território brasileiro, para falantes da língua espanhola e com atores de outras nacionalidades, não há padronização de terminologias em nenhum idioma. Nesse tocante, Haugevik e de Carvalho argumentam que:

Uma padronização das terminologias operacionais provavelmente não é uma solução realista para este desafio. De fato, é difícil imaginar militares fazendo uso de estruturas conceituais desenvolvidas por atores civis ou vice-versa. Além disso, e devido às grandes diferenças militar-civis, bem como intra-civis quando se trata de planejamento, procedimentos de trabalho e metas finais, é duvidoso que tais conceitos gerais sejam mesmo significativos ou adequados no campo (2007, p. 10, tradução própria).

De fato, o que argumentam Haugevik e de Carvalho demonstra que a padronização de terminologias não é fundamental em uma missão humanitária como a Operação Acolhida, pois poderia beneficiar as terminologias militares em detrimento daquelas civis. Não obstante, poderia ser estabelecido o português como idioma principal pelas agências para melhor compreensão de todos. Apesar dessa recomendação, ao serem questionados, 38 respondentes

(Tabela 16) discordam/totalmente que o uso de diferentes linguagens e terminologias pelas agências, incluindo as Forças Armadas, dificulte o processo de cooperação. Enquanto outros 17 respondentes afirmaram o contrário, que isso representa um impasse para a efetiva cooperação civil-militar.

Tabela 16: Linguagem e Terminologia

Com relação a essa afirmação: "O uso de linguagem e terminologia diferente por cada agência/ator, incluindo as Forças Armadas, dificulta o processo de cooperação", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem
Discorda Totalmente	6	10,3
Discorda	32	55,2
Indeciso	3	5,2
Concorda	14	24,1
Concorda Totalmente	3	5,2
Total	58	100,0

Válido	58
Omisso	0
Média	2,59
Mediana	2,00
Moda	2
Desvio Padrão	1,124

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

Grande parte dos atritos entre os civis e militares na Operação Acolhida, percebidos durante a pesquisa de campo, estava relacionado à falta de conhecimento do trabalho desempenhado pelos atores e até mesmo dos objetivos individuais de cada organização, embora existam espaços de convivência que poderiam facilitar o aprofundamento das relações, como o Posto de Triage, os Grupos de Trabalho e as reuniões quinzenais. No entanto, raramente há tempo dedicado dentro desses espaços para abordar o papel dos atores e por essa razão processos são atrasados, ou ainda há o envolvimento de atores em assuntos não relacionados ao seu escopo de trabalho. Não obstante, não foi possível comprovar por meio do questionário (Tabela 17) a assertiva de que a cooperação é comprometida em razão da falta de conhecimento do trabalho desempenhado pelos atores envolvidos, visto que 4 dos respondentes ficaram indecisos, 27 discordaram/totalmente e outros 27 concordaram/totalmente.

Tabela 17: Grau de conhecimento do trabalho dos atores

Com relação a essa afirmação: "A cooperação é comprometida em razão da falta de conhecimento do trabalho desempenhado pelos atores envolvidos", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	5	8,6	Válido	58
Discorda	22	37,9	Omisso	0
Indeciso	4	6,9	Média	2,98
Concorda	23	39,7	Mediana	3,00
Concorda Totalmente	4	6,9	Moda	4
Total	58	100,0	Desvio Padrão	1,192

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

A interiorização está entre um dos processos mais complexos dentro da Operação Acolhida, pois envolve uma série de atores, entre os quais alguns se encontram fora do estado de Roraima, pois estão contribuindo com a operação em outra região do país recepcionando os imigrantes venezuelanos interiorizados. Portanto, o processo de interiorização é realizado por meio de muitas etapas (retornar ao Gráfico 2) e a comunicação formal é feita através de grupos que foram criados no aplicativo *WhatsApp*. Existe um militar que é o ponto focal dessa comunicação e que repassa para os demais atores informações pertinentes à interiorização, como as datas e os horários dos voos da FAB. Para as demais modalidades de voo a comunicação é realizada também com o apoio da OIM. Contudo, a equipe logística de interiorização envolve um número significativo de militares e civis que podem fornecer em modo privado detalhes mais específicos sobre o processo de cada imigrante. Nesse sentido, o questionário buscou avaliar se no processo de interiorização as organizações conseguem acompanhar as etapas atualizadas por meio do contato direto (via telefone, *WhatsApp*, etc) com a equipe logística. Obteve-se, assim, 57 respostas válidas e 1 omissa. Desses, 50 respondentes confirmaram a afirmativa em questão (Tabela 18).

Tabela 18: Comunicação com a equipe logística

Com relação a essa afirmação: "No processo de interiorização a minha organização consegue acompanhar as etapas atualizadas por meio do contato direto (via telefone, *WhatsApp*, etc) com a equipe logística", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	3	5,2	Válido	57
Discorda	2	3,4	Omisso	1
Indeciso	2	3,4	Média	4,04

Concorda	33	56,9	Mediana	4,00
Concorda Totalmente	17	29,3	Moda	4
Total	57	98,3	Desvio Padrão	,981
Omisso	1	1,7		
Total	58	100,0		

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

Apesar da comunicação entre as agências e a equipe logística de interiorização mostrar-se efetiva, não se pode auferir com exatidão o mesmo sobre a comunicação em termos gerais na Operação Acolhida. Isso porque constatou-se, através do questionário, que 50% dos respondentes não concordam que os canais de comunicação alcancem todas as agências envolvidos (Tabela 19). Ao passo que outra parcela, que corresponde a 43,1% dos respondentes consultados, apontou que concorda/totalmente que esses canais de comunicação estão ao alcance de todos. Ainda nesse quesito, 6,9% posicionou-se como indeciso quanto à essa questão. A eficácia da comunicação com equipe logística se dá em grande medida porque existe um local de trabalho fixo no Posto de Triagem de Boa Vista em que os atores se encontram diariamente, o que não ocorre com aqueles que trabalham nos abrigos. Assim, através da pesquisa de campo, verificou-se que os meios de comunicação virtuais não são por si suficientes para estreitar a relação civil e militar e que um espaço compartilhado entre os atores diminuiria os ruídos de comunicação. Sobre essa matéria, Archer (2004, p. 72) sugere:

Se a comunidade humanitária ainda não estabeleceu um centro de coordenação, ou se os militares assim o preferirem, podem instalar um centro de operações civil-militar (*civil-military operations center* - CMOC); centro civil-militar de informações (*civilian-military information center* - CIMIC), um termo da OTAN; centro de coordenação para assuntos humanitários (*humanitarian affairs coordination center* - HAAC); ou centro de coordenação de operações humanitárias (*humanitarian operations coordination center* - HOCC). O título e o patrocinador do local para a coordenação civil-militar não são importantes, contanto que o local exista.

Tabela 19: Canais de Comunicação

Com relação a essa afirmação: "Os canais de comunicação dentro da Operação Acolhida alcançam todas as agências/atores envolvidos", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	3	5,2	Válido	58
Discorda	26	44,8	Omisso	0
Indeciso	4	6,9	Média	2,97

Concorda	20	34,5	Mediana	2,50
Concorda Totalmente	5	8,6	Moda	2
Total	58	100,0	Desvio Padrão	1,169

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

Na Operação Acolhida muitos temas são tratados dentro dos Grupos de Trabalho para que aqueles atores envolvidos diretamente na temática possam debatê-la com mais profundidade, o que não é possível fazer nas reuniões quinzenais pelo seu caráter genérico. Os Grupos de Trabalho são organizados e recepcionados pelas agências, como exemplo, o GT de interiorização sob responsabilidade da OIM e do ACNUR (Tabela 20), sempre com a presença dos militares encarregados daquele assunto.

Tabela 20: Grupos de Trabalho

GT	Coordenação
Abrigos	ACNUR - OIM
Comunicação	ACNUR - OIM - FTLog
Educação	UNICEF - Pírilampos
Gestão da Informação	ACNUR - OIM - FTLog
Interiorização	ACNUR - OIM
Proteção	ACNUR - Ministério da Cidadania
Distribuição	ACNUR - FTLog
Saúde	FTLog - SESAU - SMSA
Trabalho	ACNUR - OIM
<i>WASH</i>	Funasa - UNICEF
Ocupações Espontâneas	SETRABS - CMDH - FTLog - OIM

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária (Julho 2020). Elaborado pela autora.

O questionário comprovou a assertiva de que os Grupos de Trabalho possibilitam o estreitamento da relação civil-militar na Operação (89,7%) (Tabela 21). Dentre os respondentes, 5,2% discordaram e 5,2% mostraram-se indecisos. A média de resposta desse item foi de 4,03 pontos (concorda) e desvio padrão de 0,674. Ademais, com a pesquisa de campo notou-se que há uma incidência maior da participação dos representantes das organizações do que nas reuniões interagenciais que ocorrem a cada quinze dias com a participação do General coordenador logístico da Operação.

Tabela 21: Relações CIMIC nos Grupos de Trabalho

Com relação a essa afirmação: "Os Grupos de Trabalho (GTs) possibilitam o estreitamento da relação civil-militar na Operação", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda	3	5,2	Válido	58
Discorda Totalmente	0	0	Omisso	0
Indeciso	3	5,2	Média	4,03
Concorda	41	70,7	Mediana	4,00
Concorda Totalmente	11	19,0	Moda	4
Total	58	100,0	Desvio Padrão	,674

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

As reuniões interagências acontecem na 1ª Brigada de Infantaria de Selva em Boa Vista para tratar de todos os pilares da operação, assim como outros assuntos discutidos nos GTs. Essa é uma reunião de aproximadamente 2 horas e 30 minutos, aberta a todas as agências e indivíduos da sociedade civil e presidida por um representante do ACNUR e da FTLog. Como essa é uma reunião informativa assuntos novos são direcionados aos GTs para posterior avaliação.

A reunião interagencial tem início com a apresentação de todos os presentes seguida de uma recapitulação dos pontos abordados na reunião anterior, assim como o esclarecimento de qualquer pendência. A partir de disso, segue, nessa ordem, apresentação dos dados do ordenamento da fronteira, interiorização e abrigamento. Com frequência reuniões extraoficiais são solicitadas por parte da FTLog para abordar temas específicos e assim são convidados representantes das agências. Em 2020, com o 7º contingente, teve início uma reunião mensal organizada pela ONU Mulheres e por representantes da FTLog para tratar sobre a participação de mulheres civis e militares na Operação Acolhida.

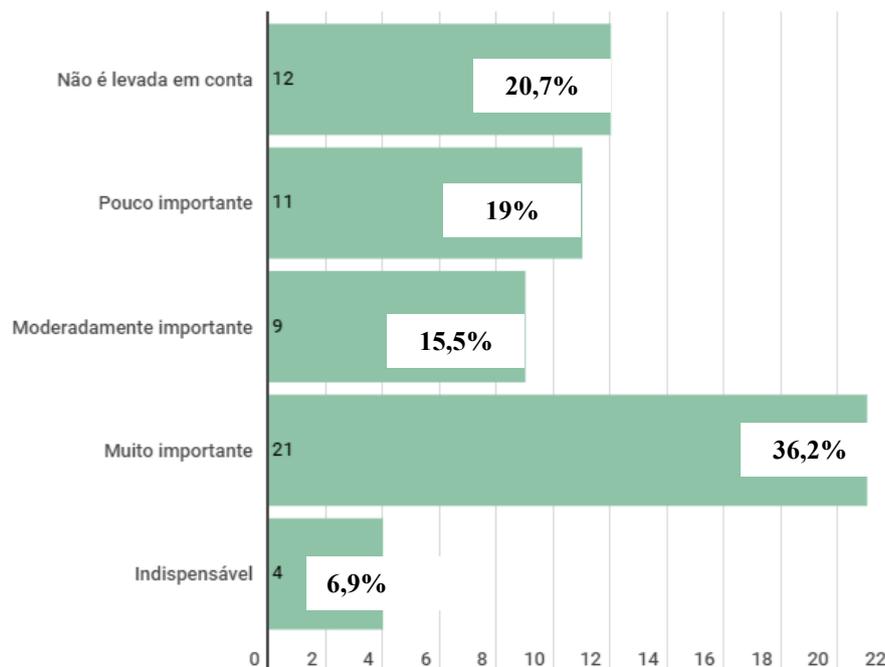
Com relação à reunião interagencial, foi possível perceber, através da pesquisa de campo, a ausência da grande maioria das agências. O que justificou essa ausência, segundo os respondentes do questionário (Gráfico 4), é que a sua participação era pouco importante (19%) ou não era levada em conta (20,7%). Do total, 15,5% considerou moderadamente importante comparecer nas reuniões, enquanto 36,2% entende como muito importante sua presença. Outros 6,9% acreditam ser indispensável. Nessa questão houve somente 57 respostas válidas, sendo 1 caso omissivo. Constatou-se, portanto, que essa é uma ocasião pouco aproveitada pelas

organizações para estabelecer um maior grau de estreitamento das relações civis e militares, ainda que haja pouco espaço para debater casos específicos de cada uma delas.

Apesar da ausência da maioria das organizações, não houve nenhuma reunião durante a pesquisa de campo em que não estivesse presente um representante de alguma instituição religiosa. Em muitos casos, pela natureza filantrópica de seu trabalho, trazem as suas demandas e/ou aguardam respostas (urgentes) para elas.

Gráfico 4: Reuniões quinzenais

Como o sr(a) considera a sua participação nas reuniões quinzenais da Operação Acolhida realizadas na 1ª Brigada de Infantaria de Selva?



Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

A duplicidade de ações foi um dos elementos regularmente observado durante a pesquisa de campo, comprometendo em especial o fator tempo da operação com militares realizando ações que caberiam aos atores civis e vice-versa. No entanto, não foi observado nenhum prejuízo à operação por conta disso, mas com uma melhor coordenação esse tempo gasto poderia ser dedicado à outras atividades. Como argumentam Coning e Henthorne (2008, p. 17), na ausência de coordenação significativa de esforços a duplicidade de ações acaba se tornando uma característica da missão e que diferentes atores usarão tempo e recursos para

coletar as mesmas informações e realizar as mesmas tarefas, e muitos deles se concentrarão nos mesmos casos, negligenciando outros muitas vezes mais inacessíveis.

Nesse tocante, após análise do questionário, constatou-se que 48,3% dos participantes concordam/totalmente que existe duplicidade de ações na Operação Acolhida (Tabela 22) em oposição aos 37,9% que discordam/totalmente. Dos 58 respondentes 13,8% mostraram-se indecisos. Todas as respostas foram válidas, sem nenhum caso omissivo e tiveram uma média estatística de 3,16 pontos e um desvio padrão de 1,197.

Tabela 22: Duplicidade de esforços/ações

Com relação a essa afirmação: "Existe duplicidade de esforços/ações na Operação Acolhida", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	4	6,9	Válido	58
Discorda	18	31,0	Omissivo	0
Indeciso	8	13,8	Média	3,16
Concorda	21	36,2	Mediana	3,00
Concorda Totalmente	7	12,1	Moda	4
Total	58	100,0	Desvio Padrão	1,197

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

A análise dessa pesquisa se deu no nível operacional da Operação Acolhida por meio da pesquisa de campo. Observou-se, assim, que existe uma maior facilidade de cooperação entre os mesmos níveis hierárquicos, em especial quando se trata do componente militar. Para confirmar (ou não) tal proposição, questionou-se aos participantes se a interação civil e militar difere nos diferentes níveis hierárquicos da operação. Como demonstrado na Tabela 23, tal fato foi confirmado por 65,5% dos respondentes. Uma diferença considerável em relação aos 31% que discordam/totalmente. Ainda sobre esse questionamento, 3,4% se mostraram indecisos. A média de respostas foi de 3,43% pontos (concordam) com um desvio padrão de 1,078.

Tabela 23: Interação nos níveis hierárquicos

Com relação a essa afirmação: "A interação civil-militar difere nos diferentes níveis hierárquicos", o sr(a):

	Frequência	Porcentagem		
Discorda Totalmente	1	1,7	Válido	58
Discorda	17	29,3	Omisso	0
Indeciso	2	3,4	Média	3,43
Concorda	32	55,2	Mediana	4,00
Concorda Totalmente	6	10,3	Moda	4
Total	58	100,0	Desvio Padrão	1,078

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

No início da operação a participação dos militares se deu em aspectos como preparação das refeições até os serviços de checagem na portaria nos abrigos. Com a chegada de outras organizações essas funções foram sendo redistribuídas ou terceirizadas, enxugando cada vez mais a participação militar, o que não representou a diminuição do seu efetivo (Tabela 24), e sim o remanejamento desses para tarefas mais estratégicas, como a interiorização.

Tabela 24: Efetivo do contingente militar

Contingente	Efetivo	Região ²⁹
1º	383	CML - 1ª e 4ª Região Militar
2º	483	CMS - 3ª e 5ª Regiões Militares
3º	580	CMN - 8ª Região Militar / CMNE - 6ª, 7ª e 10ª Regiões Militares
4º	530	CMP 11ª Região Milita e CMO 9ª Região Militar
5º	652	CMSE - 2ª Região Militar
6º	617	CMS - 3ª e 5ª Regiões Militares
7º	576	CML - 1ª e 4ª Regiões Militares

Fonte: Força-Tarefa Logística Humanitária (Março 2020). Elaborado pela autora.

Assim, à respeito desse tema, os participantes foram questionados se diminuição da participação das Forças Armadas através da terceirização de serviços compromete o andamento da Operação, e conseqüentemente a cooperação civil-militar. O resultado foi de encontro com o observado durante a pesquisa de campo. Desse modo, como visto na Tabela 25, 65% dos respondentes concordam/totalmente que a terceirização afeta a operação. Ao passo que 31,7% acredita que não há nenhum dano e outros 3,3% mostraram-se indecisos.

²⁹ Comando Militar do Sul (CMS); Comando Militar do Norte (CMN); Comando Militar do Planalto (CMP); Comando Militar do Leste (CML); Comando Militar do Nordeste (CMNE); Comando Militar do Oeste (CMO); Comando Militar do Sudeste (CMSE).

Tabela 25: Terceirização

Com relação a essa afirmação: "Diminuir a participação das Forças Armadas através da terceirização de serviços compromete o andamento da Operação", o sr(a):

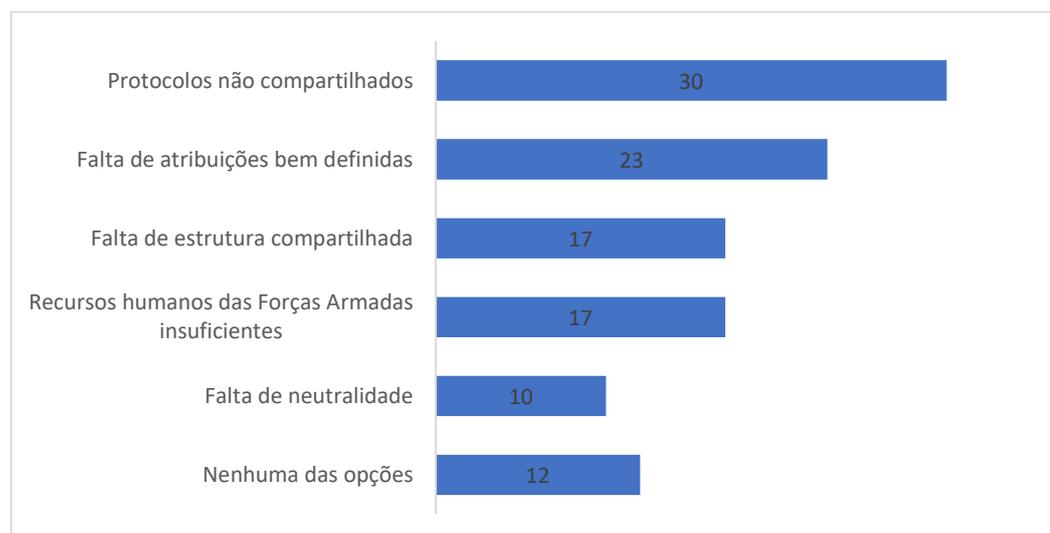
	Frequência	Porcentagem
Discorda Totalmente	7	11,7
Discorda	10	20,0
Indeciso	2	3,3
Concorda	23	38,3
Concorda Totalmente	16	26,7
Total		100,0

Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

Por meio da observação participante foi possível enumerar alguns óbices na Operação Acolhida (Gráfico 5). Assim, os participantes foram questionados se consideravam de fato esses óbices como falhas. Obteve-se que protocolos não compartilhados e falta de atribuições bem definidas dos atores são, nessa ordem, as maiores deficiências da operação. Com resultados idênticos, a falta de estrutura compartilhada e recursos humanos das Forças Armadas insuficientes ficaram em terceiro lugar. Uma pequena minoria considerou a falta de neutralidade como um problema da operação. E por fim, 12 respondentes indicaram que nenhuma dessas opções é uma deficiência da operação.

Gráfico 5: Deficiência na Operação Acolhida

O que o sr (a) considera como deficiência na Operação Acolhida? (pode escolher mais de uma opção)



Fonte: SPSS. Adaptado pela autora.

4. Conclusão

Os arranjos de uma missão humanitária se desenvolvem dentro de um processo volátil, com acontecimentos imprevisíveis e resultados muitas vezes incalculáveis. Dessa maneira, analisar uma operação que ainda está em curso não foi uma tarefa simples, em especial tendo em vista que dentro desses dois anos iniciais da Operação Acolhida uma variedade de fatores evidenciou a inconstância de muitas ações levadas a cabo. Certamente isso se deve, entre outros, ao ineditismo de uma operação dessa grandeza no território brasileiro. A experiência dos atores envolvidos é inquestionável, mas a Operação Acolhida se configurou em uma região de difícil acesso ao norte do Brasil e com particularidades características dessa região, requerendo ações que possivelmente não se aplicariam em outra parte do país.

Diferente do que aconteceu em outros países, o Governo Brasileiro criou essa operação específica voltada aos imigrantes venezuelanos sob a coordenação de um militar das Forças Armadas, estabelecendo assim uma relação horizontal entre os atores, mas com evidente destaque para a liderança do componente militar. Fato esse que traçou a proposta do presente trabalho: analisar como ocorre a cooperação entre civis e militares em um ambiente interagências, especificamente na Operação Acolhida em seus dois primeiros anos, considerando que essa é uma operação que envolve cerca de 115 agências, nacional e internacional, governamental e não governamental, além de atores da sociedade civil dos mais variados campos de atuação.

Para alcançar os objetivos desse trabalho, buscou-se apresentar elementos que subsidiaram a opção brasileira por assumir uma missão humanitária, pois não seria suficiente dizer que essa foi uma opção estritamente política. Assim, encontramos outras missões em que o país teve destacada liderança, como a MINUSTAH no Haiti ou ainda operações dentro do seu território que expandiram a sua experiência em operações interagências, como o exercício AMAZONLOG17 no estado do Amazonas em 2017. Nesse momento, apresentou-se também uma breve discussão do porquê a Operação Acolhida é uma operação complexa principalmente do ponto de vista territorial.

Apresentar elementos conceituais de cooperação civil-militar foi uma forma de demonstrar que essa é uma relação de longa data em operações interagências e que vem sendo abordada de diferentes formas pelas Nações Unidas e OTAN. O Brasil trata desse tema por meio das diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Defesa de acordo com seus interesses constitucionais. O que motiva essa cooperação é a necessidade de complementação de

capacidades técnicas, permitindo assim que cada ator possa contribuir em uma parcela da operação sem extrapolar a sua missão institucional. Quando existe harmonia nessa relação civil e militar quer dizer que as agências estão cumprindo o objetivo central da missão e, no caso da Operação Acolhida, prestando suporte apropriado aos imigrantes venezuelanos solicitantes de ajuda humanitária ao Brasil. A percepção dessa harmonia foi relatada por meio do questionário aplicado ao maior número possível de atores participantes da operação e cujos resultados foram avaliados por meio da ferramenta estatística SPSS. Essa harmonia foi alcançada em um nível considerado oportuno pelos atores porque fatores como comunicação, transparência das ações, intercâmbio de informações e consenso se mostraram presente na operação.

Ao contextualizar a crise multidimensional na Venezuela foi possível apontar alguns dos impactos para a região da América Latina, sendo o fluxo migratório o que mais demandou ações de países vizinhos, sobretudo aqueles que receberam um maior número de imigrantes, ou que costumeiramente lidava com uma migração pendular em sua fronteira com a Venezuela, como é o caso do Brasil e Colômbia. No entanto, como demonstrado neste trabalho, embora o fluxo migratório tenha se intensificado a partir de 2015, o Brasil apenas instituiu uma operação em 2018 quando as condições se tornaram ainda mais inóspitas para os imigrantes e gerando preocupação aos governantes sobre a questão da segurança na fronteira norte no estado de Roraima. Para não confundir esses dois assuntos e afastar da Operação Acolhida de qualquer tendência à securitização da migração venezuelana, o governo brasileiro instaurou também a Operação Controle para além de coibir delitos transfronteiriços oferecer apoio no controle migratório em Roraima.

Uma das estratégias de pesquisa utilizada nesse trabalho foi o estudo de caso da Operação Acolhida, que possibilitou analisar um fenômeno real dentro de um contexto específico no território brasileiro. Como afirma Yin (2001, p. 180-181), o estudo de caso deve ser significativo, e assim será quando as questões implícitas a esse caso forem de importância nacional, tanto em termos teóricos quanto em termos políticos e práticos. Assim, essa foi uma oportunidade de explorar uma situação com a qual o Brasil está acostumado a lidar, mas com elementos novos e assim produzir um trabalho de natureza mais empírica.

Portanto, esse trabalho de campo foi realizado em três ocasiões entre 2018 e 2020, e desenvolvido por meio de uma pesquisa empírica para encontrar de forma direta e objetiva os fatores que dificultam a cooperação civil militar e ainda aqueles que podem ser mantidos pois são favoráveis ao cumprimento da missão. Esses fatores foram apresentados no último capítulo e podem servir como referência para os próximos contingentes em seus planejamentos. Cada

um desses fatores poderá ser melhor explorado separadamente por outros pesquisadores que estejam investigando a Operação Acolhida, o que permitirá uma compreensão ainda mais aprofundada de pontos que não puderam ser abarcados por este trabalho. Adicionalmente, essa pesquisa pode contribuir para trazer à luz o debate de um aspecto da operação pouco explorado - a cooperação civil-militar - muitas vezes negligenciado sob a justificativa de que cada ator segue a sua própria cultura organizacional, e que, portanto, só coopera à medida de seus interesses. Quando em verdade, em uma operação interagências os objetivos particulares de cada ator não podem extrapolar aos objetivos fins da operação.

A cooperação civil e militar na Operação Acolhida está alinhada com a experiência do Brasil acumulada em especial a partir da década de 2000 e respeita os protocolos internacionais sobre esse tema. Assim, se a Operação Acolhida é reconhecida pelas Nações Unidas como um exemplo de excelência para outros países, isso se deve ao fato de que a relação civil-militar tem logrado êxito. Não obstante, é preciso considerar alguns de seus óbices, como a troca de contingente a cada quatro meses e a duplicidade de esforços, por exemplo, que são pontos a serem discutidos, inicialmente dentro dos Grupos de Trabalho, e depois em um nível mais estratégico, pois tenderão a diminuir recursos financeiros e economizar tempo. Durante a pesquisa de campo observou-se que esses eram assuntos abordados informalmente pelos atores, mas que não chegavam ao General, coordenador operacional da missão, nas reuniões interagenciais.

Outro fator que deve ser melhor considerado pela FTLog é a participação de um maior número de organizações nas reuniões interagenciais, sobretudo, representantes dos órgãos do governo. O Ministério da Saúde contou com uma equipe ativamente presente nas reuniões e em diversas atividades realizadas pela Operação. Um trabalho de conscientização desses órgãos e das demais agências sobre a importância da interação entre eles ajudará a minimizar hostilidades e maximizar a cooperação. O não conhecimento do trabalho dos parceiros de operação acaba isolando determinados atores, como se o seu trabalho pudesse ser desempenhado sem a cooperação com os demais atores. A observação participante teve fundamental papel para se chegar a essa conclusão. Durante a pesquisa de campo não houve nenhuma evidência de que os atores não desejassem cooperar entre si, mas houve uma percepção de que alguns consideram desnecessário o aprofundamento das relações, isso se mostrou mais claro com os órgãos governamentais.

Nesses dois primeiros anos as ações interagências tem servido para cumprir os pilares (objetivos) da operação e para acrescentar um aspecto menos rígido às operações militares

comumente pautadas em manuais que oferecem pouca flexibilidade de ação. Isso demonstra que, apesar das atribuições tradicionais das Forças Armadas serem bem definidas, as suas atribuições subsidiárias precisam, em grande medida, ajustar-se a um ambiente em que, apesar do seu protagonismo, há um número muito maior de atores civis. A Operação Acolhida tem a prerrogativa de contar com Forças Armadas experiente em missões humanitárias fora do território brasileiro, mas ainda incipiente nesse tipo de missão dentro das suas fronteiras, uma vez que as operações regularmente realizadas na região Amazônica têm vistas a coibir ilícitos transfronteiriços, que nada se assemelham a uma operação humanitária. E embora, uma parte significativa do componente militar tenha participado, por exemplo, da MINUSTAH no Haiti ou da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), por meio dessa pesquisa de campo foi possível observar o seu estranhamento em atuar em uma missão com modelo de estrutura horizontal, incidindo em alguns momentos hostilidades entre os atores civis e militares.

Com base nas experiências desses dois primeiros anos de operação, é possível construir uma nova agenda que leve em consideração as lições aprendidas pelos atores, avaliando ganhos e perdas passadas para que seja possível entregar ao beneficiário final (os imigrantes) uma resposta humanitária que represente o ideal (ou algo mais próximo do ideal) para o atendimento e garantia dos seus direitos. As melhores práticas (*best practices*) devem ter continuidade, o que em muitos casos não ocorre com a mudança de contingente, para que seja possível manter um padrão e coerência nas atividades da operação, sustentáveis à curto, médio e longo prazo. Deve-se levar em conta, portanto, que não é possível prever a diminuição do fluxo migratório venezuelano para o Brasil e, por conseguinte, a cooperação civil-militar seguirá sendo um aspecto indispensável da Operação Acolhida.

Como pesquisadora desse trabalho empírico, concluo que a cooperação civil e militar na Operação Acolhida precisa sofrer ajustes, de modo que aquelas organizações que se sentem menos representadas sejam incentivadas a ter uma atuação mais ativa e tenham o seu valor reconhecido. Relatos deram conta de mostrar que essas agências evitam de forma consciente participar de reuniões quando não existe espaço para tratar de suas demandas específicas. Também houve relatos de desentendimentos entre representantes civis e militares por duas razões: (i) a forma autoritária com que os militares tratam os imigrantes, sobretudo, aqueles que estão na Rodoviária; (ii) civis transmitindo “ordens” aos militares. Ambas as circunstâncias foram presenciadas por mim enquanto pesquisadora.

Exercendo o meu papel de ouvinte àqueles que não quiseram responder ao questionário, mas concordaram em passar a sua percepção da relação civil e militar, concluo também que existe pouca possibilidade de cooperação quando: (i) as agências cumprem as suas tarefas alheias ao trabalho dos demais (desinteresse); (ii) a comunicação é mal conduzida (pelos níveis hierárquicos); (iii) prevalece o sentimento de hierarquia/superioridade (sobretudo por parte das Forças Armadas e das organizações internacionais); (iv) a cultura organizacional é inflexível (não se adapta ao contexto em que está atuando).

A da Universidade Federal de Roraima, por seu turno, desempenha importante papel na construção da relação civil e militar. E que, sugestivamente, deveria promover para cada contingente uma atividade com vistas a criar uma melhor aproximação da academia com militares, agências e sociedade civil, sendo essa uma ocasião para melhorar não apenas a cooperação entre eles, mas para mitigar hostilidades e reforçar o objetivo central da operação que é prestar atendimento humanitário aos imigrantes venezuelanos.

Por fim, cabe ressaltar que, para que uma investigação desse tipo ofereça ao leitor informações de maior relevância e precisão, é preciso contar com uma maior colaboração das agências internacionais, que por suas políticas internas dificultam o trabalho do pesquisador ao criarem protocolos burocráticos, morosos e por vezes seletivos. Esse foi um fator de peso para essa pesquisa, e que pode ser observado pelo número pequeno de respondentes do questionário, tendo somente três representantes de organizações internacionais.

Referências

ACNUR. Refúgio em números - 3ª edição. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

ACNUR. Supplementary Appeal. January. December 2018. Venezuela Situation. Responding to the needs of people displaced from Venezuela.

ACNUR. GIFMM. **Venezuelan Refugees and Migrants in Colombia**. Situational Report 3. November 2018.

ALBUQUERQUE, J.L.C. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2010, 25 p.

ARCHER, Sarah E. **A Cooperação civil-militar durante Complexas Operações Humanitárias**. In: Military Review, 4.quad. 2004.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: formação social e cultural**. Manaus: Valer; Editora da Universidade do Amazonas, 1999. 480 p.

BENEDETTI, A. **Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano: una aproximación multiescalar**. In: COSTA, E.A.; COSTA, G.V.L.; OLIVEIRA, M.A.M. *Fronteiras em foco*. Campo Grande: UFMS, p.33-55, 2011.

BECKER, Bertha K. **Significância contemporânea da fronteira: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira**. In AUBERTIN, C (ed.). *Fronteiras1988*. Brasília: Universidade de Brasília (UNB) / ORSTOM 1988b. p. 60-89.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores, São Paulo, 2000. 10ª edição.

BORBA, Vanderlei. **Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa**. *Historiæ*, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de Crise: a migração haitiana para o Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 119-143, jan/abr 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00119.pdf>>. Acesso em: 23 fev 2020.

BAENINGER, Rosana. Governança das Migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, J.C.J (Coordenadores).

Migrações venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”. Nepo/ Unicamp, 2018a.

BAENINGER, Rosana. Contribuições da academia para o Pacto Global da migração: o olhar do sul. In: **Migrações Sul-Sul.** BAENINGER, Rosana; et al. (Org.). Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”. Nepo/Unicamp, 2018b. p. 17-22.

BAUMAN, Zigmunt. *Estranhos à nossa porta.* Rio de Janeiro: Zahar, 2017, 1ª ed. 113 p.

BERG, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences.* Pearson, 4th edition. USA. 2000.

BRASIL. **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm>. Acesso em: 20 agos. 2019.

_____. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.** Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm> . Acesso em: 14 jun 2019.

_____. **Glossário das Forças Armadas** - MD35-G-01. 5ª edição, 2015.

_____. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.** Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 18 jul. 2019.

_____. **Operações Interagências** - MD33-M-12. Ministério da Defesa. 2ª Edição, 2017.

_____. **Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018.**

_____. **Relatório AMAZONLOG17.** Brasília, fevereiro de 2018.

_____. Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CLARÍN. **El régimen chavista.** Nicolás Maduro cierra todo el espacio aéreo de Venezuela y la frontera con Brasil. 21 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.clarin.com/mundo/nicolas-maduro-cierra-espacio-aereo-venezuela-frontera-brasil_0_iKsRRPDxC.html>. Acesso em: 09 jun 2020.

CONING, Cedric de; HENTHORNE, S. E. **Civil-Military Coordination (CIMIC)**. Williamsburg: Peace Operation Training Institute, 2008.

CUMMINS, Robert A. e GULLONE, Eleonora. **Why we should not use 5-point Likert scales: the case for subjective quality of life measurement**. In. Second International Conference on Quality of Life in Cities, Singapore, 2000.

DE ARAÚJO NETO, José C.; BARP, Wilson. J.; E CARDOSO, Luis F. C.; **Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira**. Rev. Bras. Est. Def. v. 4, nº 2, jul./dez. 2017, p. 241-262.

de CONING, Cedric. **Civil-military coordination practices and approaches within United Nations peace operations**. Journal of Military and Strategic Studies, 2007, Vol. 10, Issue 1.

DI FIORE, Laura. **The production of borders in nineteenth-century Europe: Between institutional boundaries and transnational practices of space**. Eur. Rev. Hist. 2016, v. 24, 36–57.

ELLIS, R. Evan. **The Collapse of Venezuela and Its Impact on the Region**. Military Review. July-August 2017. p. 22 - 33.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FONTAINHA, T. C.; MELO, P. de O.; LEIRAS, A.: **The Role of Private Stakeholders in Disaster and Humanitarian Operations**. Journal of Operations and Supply Chain Management. São Paulo, v. 09, n. 1, jan-jun 2016, p. 77-93.

FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida. A atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos**. Military Review, 2019.

FRANKLIN, Cleber Batalha. **Segurança e defesa na Amazônia e as relações entre o Brasil e a Venezuela (1985-2006)**. Tese de doutorado. Brasília, 2012.

HAUGEVIK, Kristin M.; DE CARVALHO, Benjamin. **Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations**. NUPI, 2007.

LA OPINIÓN. **Venezuela cierra su frontera con Colombia**. 22 de fevereiro de 2019. Acesso Disponível em: <<https://laopinion.com/2019/02/22/venezuela-cierra-su-frontera-con-colombia>>. Acesso em: 16 jun 2020.

LEITE, Ana Paula M.R.; SANTOS, Thauan; MENDES, Cintiene S. M. **Políticas migratórias na UE: entre a estratégia do poder soberano e a cooperação compartilhada**. Mural Internacional, v. 8, n. 1, JAN-JUN 2017, 106-119.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. CSEM/IMDH. 2007.

MARTIN, Susan F; et al. **Humanitarian Crisis and Migration. Causes, consequences and responses**. Routledge, 2014.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

MEDINA GARCÍA, Eusebio. **Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales**. *Estudios fronterizos*, vol. 7, nº 13, pp. 9-27.

MENDEL, William W; BRADFORD, David G. **Interagency Cooperation: A Regional Model for Overseas Operations**. Washington, DC: National Defense University, 1995.

MEZZADRA, S.; NEILSON, B. **Border as Method, Or, The Multiplication of Labor**. Duke University Press, 2013.

OIM. **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília, 2018.

OIM. **Global Migration Indicators**. 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf>. Acesso em: 19 jan 2020.

OIM. **R4V - Response for Venezuelans**. 2019. Disponível em: <<https://r4v.info/en/situations/platform>>. Acesso em: 02 dez 2019.

OIM. **World Migration Report 2020**. 2019. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>>. Acesso em: 17 mar 2020.

OSLON, Lara; GREGORIAN; Hrach. **Interagency and civil-military coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia**. *Journal of Military and Strategic Studies*, 2007, Vol. 10, Issue 1.

PAIVA, Ana Luiza Bravo; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez. **Entre a segurança e o humanitarismo: a problemática em torno do fluxo de haitianos no Brasil**. p. 208-221). *In: E-migração em debate: novas abordagens na contemporaneidade*. Erica Sarmiento (organizadora). Editora: ASOEC - Universo, Niterói, 2018.

PONT, Andrei Serbin. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. In: LEGLER, Thomas; et al. **Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica**. Pensamiento Propio. Enero-junio 2018, ed 47, volumen 23. Cries.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001.

PÓVOA NETO, Helion. **O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos “direitos à mobilidade”**. REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 16, núm. 31, 2008, pp. 394- 400. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios Brasília.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, p. 13, 2005.

RAZA, Salvador. **Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?** BJIR, Marília, v.1, n.1, p.7-37, Jan/Abr. 2012.

ROLLINS, John. **Operational models for civil–military cooperation: possibilities and limitations**. In: Humanitarian Exchange. Sep 2001, p. 52-54.

SAGER, Alex. The Uses and Abuses of “Migrant Crisis”. In: Fouskas, Theodoros. **Immigrants and Refugees in Times of Crisis**. 2018. European Public Law Organization.

SAMPIERI, Roberto Hernández et al. **Metodología de la investigación**. McGraw-Hill Education, 2014. 6ª ed.

SANTOS, Milton et al (Orgs.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

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

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SILVA, João Carlos Jarochinski; SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da Migração de Venezuelanos para o Brasil - Da acolhida humanitária à interiorização. In: ANNONI, Danielle (Coordenação). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018. p. 734-746.

SILVA, João Carlos Jarochinski. (3 de abril de 2019). **Após 1 ano, interiorização de venezuelanos alivia Roraima, mas falha na integração local**. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/interiorizacao-de-venezuelanos-alivia-roraima-mas-falha-na-integracao-local.shtml>>. Acesso em: 04 jul 2020.

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

SIMÕES, Gustavo da Frota; ROCHA, Rafael. Governança no âmbito da migração venezuelana no estado de Roraima: o papel da Universidade Federal de Roraima. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, J.C.J (Coordenadores). **Migrações venezuelanas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”. Nepo/ Unicamp, 2018. p. 78-86.

USAID. **Crisis Regional por la Situación de Venezuela**. Hoja Informativa n.º 2 de 10 de abril de 2019.

VARELLA, Marcelo Dias et al. **O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei 13.445 2017 e os desafios da regulamentação**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 14, n.º 2, 2017, p. 253-266.

VAZ, Alcides Costa. **Parcerias estratégicas e coalizões internacionais como referentes para o engajamento militar brasileiro**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 5-15, jun. 2018. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEArE/article/view/1597>>. Acesso em: 05 set. 2019.

VEGO, M. N. **Major Joint/Combined Operations**. Joint Force Quarterly, v. 48, n. 1, p. 111–120, 2008.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas; WABGOU, Maguemati (editores). **Migraciones y seguridad: Un reto para el siglo XXI**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Apêndice A - Questionário

Esse questionário é parte de uma pesquisa de mestrado sobre a relação civil-militar na Operação Acolhida num ambiente interagências.

Renata Alves da Costa
Bolsista do Programa Pro-Defesa IV / CAPES
Mestranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) - Turma 2018

1. O sr(a) representa:

- Órgão do governo
- Organização Internacional
- Organização não-governamental
- Entidade (igreja, instituto, etc)
- Ministérios (da saúde, educação, etc)
- Forças Armadas

2. A instituição que o sr(a) representa já atuava em Roraima antes do início da Operação Acolhida em março de 2018?

- Sim
- Não

3. Com relação a essa afirmação: “Existe uma falta de confiança entre civis e militares que dificulta uma efetiva cooperação entre as agências/atores envolvidos na Operação Acolhida”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

4. Com relação a essa afirmação: “A mudança de contingente a cada 3 meses dificulta a cooperação entre as agências/atores envolvidos”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

5. Com relação a essa afirmação: "O uso de linguagem e terminologia diferente por cada agência/ator, incluindo as Forças Armadas, dificulta o processo de cooperação", o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

6. Com relação a essa afirmação: “A cooperação é comprometida em razão da falta de conhecimento do trabalho desempenhado pelos atores envolvidos”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

7. Com relação a essa afirmação: “No processo de interiorização a minha organização consegue acompanhar as etapas atualizadas por meio do contato direto (via telefone, WhatsApp, etc) com a equipe logística”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda

- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

8. Com relação a essa afirmação: “Os Grupos de Trabalho (Gts) possibilitam o estreitamento da relação civil-militar na Operação”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

9. Com relação a essa afirmação: “Existe duplicidade de esforços/ações na Operação Acolhida”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

10. Com relação a essa afirmação: “A interação civil-militar difere nos diferentes níveis hierárquicos”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

11. Com relação a essa afirmação: “Os canais de comunicação dentro da Operação Acolhida alcançam todas as agências/atores envolvidos”, o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

12. Com relação a essa afirmação: "Diminuir a participação das Forças Armadas através da terceirização de serviços compromete o andamento da Operação", o sr(a):

- Concorda Totalmente
- Concorda
- Indeciso
- Discorda
- Discorda Totalmente

13. O que o sr (a) considera como deficiência na Operação Acolhida? (pode escolher mais de 1)

- Protocolos não compartilhados
- Falta de Estrutura compartilhada
- Falta de atribuições bem definidas
- Recursos humanos das Forças Armadas insuficientes
- Falta de neutralidade
- Nenhuma das opções

14. Como o sr(a) considera a sua participação nas reuniões quinzenais da Operação Acolhida realizadas na 1ª Brigada de Infantaria de Selva?

- Indispensável
- Muito importante
- Moderadamente importante
- Pouco importante

() Não é levada em conta