O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 15 | Nº 45 | Boa Vista | 2023

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.8388181

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

O PREPARO E EMPREGO MILITAR NA CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA NO BRASIL[1]

Gustavo da Frota Simões[2]

Luísa Guimarães Vaz[3]

Resumo

Desde 2016, a crise social, econômica e política na Venezuela forçou mais de 7 milhões de venezuelanos a deixarem suas casas em busca de outros destinos. Em 2018, devido às condições cada vez piores na fronteira norte do país, o Brasil estabeleceu a Operação Acolhida, que tem como objetivo oferecer abrigo a imigrantes e refugiados venezuelanos. A utilização de pessoal militar na Acolhida logo gerou críticas, como "militarização" e "securitização" da agenda de migração do Brasil. Este artigo tem como objetivo analisar o papel das Forças Armadas na resposta à crise migratória venezuelana por meio do preparo e emprego militar no âmbito da Acolhida. A pergunta que orienta este artigo é: A preparação dos militares brasileiros é adequada para treiná-los a cuidar de pessoas em situações de extrema vulnerabilidade em contextos de mobilidade? O artigo segue abordagem descritiva, qualitativa e exploratória, utilizando como levantamento de dados entrevistas com atores-chave do preparo e emprego, assim como análise documental e bibliográfica. Os dados foram analisados por meio de software de análise qualitativa como o *Nvivo* e destacados no texto por meio de entrevistas e citações. A pesquisa identifica necessidade de melhoria do tempo de preparo com objetivo de diminuir a sensação de militarização. Além disso, identifica também aspectos qualitativos como a necessidade de um melhor treinamento em língua espanhola, conhecimento da realidade local além de uma maior participação de atores civis no preparo, visando colocar os militares em um ambiente interagências e plural.

Palavras-chave: Forças Armadas; Migração Venezuelana; Refugiados.

Abstract

Since 2016, the social, economic and political crisis in Venezuela has forced more than 7 million Venezuelans to leave their homes in search of other destinations. In 2018, due to increasingly worsening conditions on the country's northern border, Brazil established Operation “Acolhida”, which aims to offer shelter to Venezuelan immigrants and refugees. The use of military personnel at Operation “Acolhida” soon generated criticism, such as "militarization" and "securitization" of Brazil's migration agenda. This article aims to analyze the role of the Armed Forces in responding to the Venezuelan migration crisis through military preparation and employment within the scope of the Operation Acolhida. The question that guides this article: is the preparation of Brazilian military personnel adequate to train them to care for people in extremely vulnerable situations in mobility contexts? The article follows a descriptive, qualitative and exploratory approach, using interviews with key actors in preparation and employment as data collection, as well as legal and bibliographic analysis. The data was analyzed using qualitative analysis software such as Nvivo and highlighted interviews and quotes. The research identifies the need to improve preparation time in order to reduce the feeling of militarization. Furthermore, it also identifies qualitative aspects such as the need for better training in the Spanish language, knowledge of the local reality in addition to greater participation of civilian actors in preparation, aiming to place the military in an interagency and plural environment.

Keywords: Armed Forces; Refugees; Venezuelan Migration.

[1] O presente estudo faz parte do Projeto de Pesquisa intitulado "Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações", desenvolvido no âmbito do Programa de Cooperação Acadêmica em Defesa Nacional (Procad-DEFESA), financiado tanto pelo Ministério da Educação quanto pelo Ministério da Defesa do Brasil. A pesquisa contou com o apoio da Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar (CADESM) da Diretoria de Educação e Cultura (DECEx) do Exército Brasileiro, bem como da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

[2] Professor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME). Doutor em Ciências Sociais. E-mail: gufsimoes@gmail.com

[3] Doutoranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME). E-mail: luisavaz@gmail.com

INTRODUÇÃO

Desde 2016, a crise na Venezuela, abrangendo aspectos sociais, econômicos e políticos, forçou mais de 7 milhões de venezuelanos a deixarem suas casas em busca de refúgio em outros lugares. Em resposta às condições cada vez mais precárias na fronteira norte do país, o Brasil iniciou a Operação Acolhida em 2018, com o objetivo de oferecer abrigo e apoio a imigrantes e refugiados venezuelanos, bem como reorganizar suas fronteiras e proporcionar melhores chances de integração econômica para esses migrantes e refugiados.

Esta força-tarefa humanitária, liderada e coordenada pelo Governo Federal, recebe assistência de entidades federais, agências da ONU, organizações internacionais e grupos da sociedade civil. No âmbito do Governo Brasileiro, merece destaque a participação das Forças Armadas Brasileiras. No entanto, sua participação na Acolhida gerou preocupações, incluindo críticas à "militarização" e "securitização" da agenda de migração do Brasil, bem como relatos de inadequações nas operações militares.

Para abordar essas questões, tornou-se imperativo aprimorar o treinamento e a preparação das tropas destacadas como parte da Operação. As tropas da Acolhida trabalham em regime de rodízio, servindo no estado de Roraima por quatro a seis meses de cada vez. Este artigo visa analisar o papel das Forças Armadas na resposta à crise migratória venezuelana por meio de sua participação na Acolhida. Especificamente, o artigo se concentra na preparação do pessoal militar, bem como nas críticas relacionadas à "securitização" e "militarização" da agenda de migração do Brasil.

A pergunta central que orienta este artigo é: Os militares brasileiros estão adequadamente preparados para cuidar de indivíduos em situações de extrema vulnerabilidade em contextos de mobilidade? O artigo adota uma abordagem predominantemente exploratória, qualitativa e descritiva, incorporando entrevistas com atores-chave envolvidos na preparação militar, além de interlocutores civis associados à Acolhida, que forneceram percepções sobre o preparo dos atuais contingentes em comparação com contingentes anteriores.

Nesse sentido, foram realizadas três entrevistas semi-estruturadas com militares que participaram dos contingentes militares da Operação Acolhida na qualidade de integrantes, assim como responsáveis pelo preparo do 16º contingente que serviu na Operação entre maio de 2023 a outubro do mesmo ano. Além disso, foram entrevistados dois civis que trabalham diretamente com o pessoal militar, oriundos de agências internacionais. As entrevistas foram exploratórias e procuraram dimensionar a percepção dos entrevistados acerca do preparo e emprego das tropas na Acolhida.

Além das entrevistas semiestruturadas, os autores realizaram uma análise documental com base na diretriz emitida pelo Exército Brasileiro sobre a preparação do 16º contingente da Acolhida, implantado no início de maio de 2023, que representa a mais recente participação militar nesta Operação no momento da escrita do artigo. Por último, foi realizada uma análise bibliográfica sobre o tema, incluindo relatórios de agências internacionais, publicações em inglês, espanhol e português e autores locais de Roraima.

Para análise dos dados, utilizou-se o *software* de análise qualitativa *Nvivo* na versão 12. O uso do programa permitiu destacar os trechos mais importantes das entrevistas semiestruturadas, além de fazer uma revisão bibliográfica nos artigos levantados da seção três.

O artigo está dividido em quatro seções, além da introdução e conclusão. A primeira seção aborda a migração venezuelana para o Brasil, discutindo o aumento do fluxo de migrantes venezuelanos desde o final de 2015 e destacando a natureza recente desse fenômeno. Explora a transição da Venezuela de um país de imigração para um com mais de 7 milhões de pessoas vivendo no exterior. A seção também aborda a crise venezuelana, suas causas e a escala da migração.

A segunda seção concentra-se na Operação Acolhida, a resposta humanitária do Brasil ao aumento da migração na fronteira norte do país e no estado de Roraima. A Acolhida é um esforço coordenado pelo Governo Federal, envolvendo vários ministérios, ONGs e organizações internacionais. Ela abrange três aspectos principais: ordenamento da fronteira, fornecimento de abrigo e interiorização. A seção examina o papel dos militares em cada um desses processos e enfatiza a importância da participação das Forças Armadas nesta região remota do Brasil.

A terceira seção aborda críticas no meio acadêmico sobre a "militarização" e "securitização" da agenda de migração do Brasil. O artigo contesta essas críticas, argumentando que muitas delas são injustas devido à falta de precisão acadêmica na utilização desses conceitos e no entendimento inadequado da realidade local.

A quarta seção, precedendo a conclusão, explora o papel da preparação entre os contingentes militares envolvidos na Acolhida, com foco específico no 16º contingente implantado em Roraima de maio a outubro de 2023. Por meio de entrevistas com partes interessadas e uma análise crítica da Diretiva de Preparação, os autores destacam a importância de uma preparação completa, especialmente considerando as críticas e o cenário complexo em Roraima.

Em conclusão, o artigo sugere que o treinamento serve como uma ferramenta valiosa para familiarizar os militares com as complexidades da Operação Acolhida. No entanto, destaca-se a necessidade de mais tempo e maior envolvimento de especialistas locais que possuam um profundo entendimento das dinâmicas econômicas, sociais e políticas no estado de Roraima.

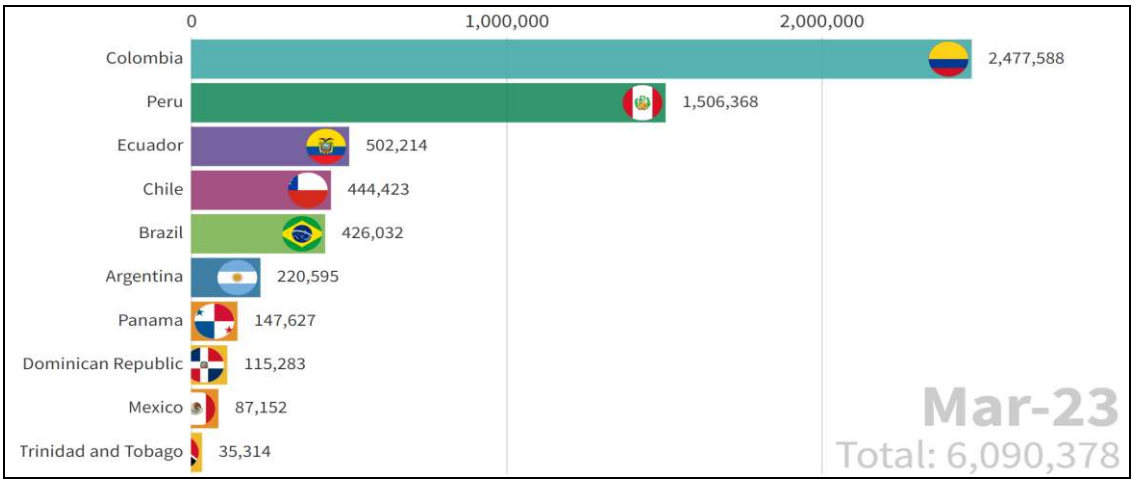
MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL

A situação política na Venezuela vem sofrendo desgaste visível desde dezembro de 2015, após a derrota do governo Maduro nas eleições parlamentares. No entanto, a crise venezuelana antecede esse evento e pode ser dividida em três aspectos: econômico, político e social (VAZ, 2017). Uma das principais consequências dessa crise é a emigração de venezuelanos, especialmente para a América Latina.

A respeito da crise venezuelana, é importante destacar que ela ocorre, segundo Senhoras (2019) e Mendes, Silva e Senhoras (2022) com movimentos cíclicos diretamente relacionados ao preço internacional do petróleo e que grande parte do problema venezuelano está diretamente ligado a uma agenda de caráter intervencionista e nacionalista. Para os autores, esse modelo populista dos regimes venezuelanos permitiu que o país atravessasse crises periódicas e cíclicas.

De acordo com dados da Plataforma de Coordenação Interinstitucional para Refugiados e Migrantes Venezuelanos (R4V), mais de 6 milhões de cidadãos venezuelanos buscaram refúgio nas Américas. O Brasil está entre os principais destinos, tendo recebido aproximadamente 426.000 imigrantes e refugiados da Venezuela, ocupando a 5ª posição no total (R4V, 2023). O Gráfico 1 exibe os principais países de destino na região, com base em dados de março de 2023:

Gráfico 1 - Número de Venezuelanos na América Latina afiliados ao R4V



Fonte: R4V (2023).

A partir de 2015, o fluxo de venezuelanos para outros países aumentou significativamente. Colômbia, Peru, Equador, Chile e vários outros países nas Américas, incluindo o Brasil, registraram um aumento no número de chegadas de venezuelanos a partir desse ano (MIAMI HERALD, 2016).

Localizado no extremo norte do país, o estado de Roraima testemunhou um aumento no deslocamento de venezuelanos nos últimos anos, tornando-se cada vez mais visível nas ruas das cidades

de Pacaraima e da capital do estado, Boa Vista. O número de solicitantes de refúgio venezuelanos passou de 2.802 em 2015 para 22.856 em 2021 (OBMIGRA, 2022). A maioria desse total busca refúgio ou residência migratória no Brasil por meio da migração terrestre que parte da fronteira entre Santa Elena de Uairén e Pacaraima.

A crise na Venezuela se agravou principalmente após a vitória da oposição nas eleições de 2015. Nesse ponto, o que Lander (2014, p. 1) se refere como a "crise do modelo rentista do petróleo do Estado" atinge seu ápice. De fato, a crise venezuelana, embora enraizada em questões econômicas profundas, também apresenta facetas políticas de desgaste no modelo implementado desde Hugo Chávez, juntamente com elementos sociais significativos, especialmente no que diz respeito à escassez de alimentos e medicamentos (MAYA, 2014, p. 72).

O objetivo desta seção é recapitular os principais eventos, considerando os aspectos econômicos, políticos e sociais da crise que levaram à migração dos venezuelanos nos últimos anos.

No campo político, o início se deu com a coalizão de oposição Unidade Democrática (MUD) que obteve uma maioria de dois terços nas eleições parlamentares, encerrando os 16 anos de controle do Partido Socialista em 6 de dezembro de 2015. Essa vitória resultou na perda da maioria do regime chavista no Parlamento, desencadeando uma séria crise institucional que persiste até hoje. A posse dos deputados foi contestada perante os órgãos judiciais, o que gerou os primeiros conflitos entre o Parlamento e o Judiciário.

A coalizão de oposição (MUD) acusou o chavismo de executar um "golpe judicial" ao impedir a posse de 22 deputados eleitos (DEUTSCHE WELLE, 2017).

Essas disputas institucionais continuam até hoje com o estabelecimento da Assembleia Constituinte. Em março de 2016, o Supremo Tribunal Venezuelano aprovou uma lei para limitar os poderes da Assembleia Nacional, retirando sua supervisão sobre as autoridades judiciais, eleitorais e civis. Os meses seguintes foram marcados por disputas judiciais e tentativas da oposição de convocar um referendo para revogar o mandato do presidente Nicolás Maduro. Ao mesmo tempo, a possibilidade de uma Assembleia Constituinte estava em discussão.

Em 2017, as disputas institucionais atingiram um novo patamar, com o poder legislativo sendo transferido para o controle do Supremo Tribunal. A oposição se referiu a essa medida como um golpe. Em maio de 2017, Maduro anunciou que havia assinado um decreto para convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para alterar a Constituição de 1999, reformar a legislação e redefinir seus poderes executivos, marginalizando assim o Legislativo ordinário de maioria opositora.

Em julho de 2017, ocorreram as eleições para a Assembleia Constituinte, apesar das críticas ao modelo e à forma como foram conduzidas. Em janeiro de 2016, o presidente Maduro declarou estado de "emergência econômica" por meio do Decreto 2.184, de 14 de janeiro de 2016.

Neste decreto, a situação econômica da Venezuela foi atribuída à "falta de receitas provenientes do setor petrolífero" e afirmou que "setores nacionais e internacionais estão fazendo todo o possível para minar a economia da Venezuela" (VENEZUELA, 2016). Na verdade, o decreto delineou uma série de medidas extremas e excepcionais "para salvar a economia venezuelana" (VENEZUELA, 2016). Criticado por grupos de oposição e setores pró-mercado livre, o decreto aumentou os poderes de Maduro na esfera econômica, permitindo-lhe controlar certos produtos, como a farinha, que seria exclusivamente usada na produção de pão.

O decreto também possibilitou a liberação de licitações e outras formas de controle de gastos do governo. Além disso, a economia venezuelana experimentou uma das maiores taxas de inflação do mundo em 2015. O clima econômico não era propício para investimentos. O Decreto 2.184 também aumentou o preço da gasolina pela primeira vez em muitos anos e permitiu a desvalorização da moeda para retomar as exportações e reduzir as importações.

A verdade é que o decreto por si só não levou à recuperação da economia venezuelana, que sofreu com medidas impopulares e extremas nos meses seguintes. Entre essas medidas, vale destacar a redução da jornada de trabalho para apenas dois dias, tornando os outros dias "opcionais" ou parte do fim de semana, além de uma diminuição na carga horária.

Em 2016, o FMI estimou uma taxa de inflação de 254%, com projeções de 720% para 2017 (FMI, 2017). Em janeiro de 2017, Nicolás Maduro declarou um novo estado de exceção e emergência econômica na Venezuela, o segundo desde janeiro de 2016, que teria validade de 60 dias, prorrogável, dificultando a entrada de investimentos estrangeiros.

Sem dúvida, o aspecto mais crítico da situação venezuelana é a questão social. Enquanto as crises econômicas e políticas são consideradas as principais causas da migração venezuelana, as pessoas estão deixando o país devido às consequências sociais.

De acordo com o Human Rights Watch em seu relatório de 2017, a situação na Venezuela em relação aos direitos humanos é a seguinte:

> Sob a liderança do presidente Hugo Chávez e agora do presidente Nicolás Maduro, o acúmulo de poder no poder executivo e a erosão das garantias de direitos humanos permitiram que o governo intimidasse, perseguisse e até criminalmente processasse seus críticos (HRW, 2017).

De fato, a situação dos direitos humanos na Venezuela é preocupante não apenas devido à perseguição, intimidação e condenação criminal de membros da oposição. A Venezuela está atualmente

passando por uma violação grave e generalizada dos direitos humanos (Simões, 2017), especialmente no que diz respeito aos direitos sociais, econômicos e culturais. O que o *Human Rights Watch* chama de "crise humanitária" é a grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela.

Há falta de medicamentos básicos que dificultam o acesso a serviços de saúde essenciais e tratamento para doenças crônicas, como hipertensão e diabetes. Também há escassez de alimentos, o que levou a uma "grave desnutrição" entre a população venezuelana. Em um relatório publicado pela UNICEF, foi revelado que 3,4% das crianças venezuelanas sofriam de desnutrição em 2013, o último ano refletido nas estatísticas fornecidas à organização internacional pelo governo do presidente Nicolás Maduro.

Esse número aumentou, de acordo com dados da FAO divulgados em 2017 (UNICEF, 2014). A pobreza extrema afetava 5% da população durante o governo de Chávez, mas o Instituto Nacional de Estatística admitiu que havia aumentado para 9,3% em 2015 (INE, 2016). De fato, os indicadores sociais e econômicos da Venezuela têm declinado nos últimos anos, especialmente após 2013. Vale ressaltar que toda essa crise política, econômica e social resultou no que o HRW chama de "crise humanitária", com milhões de pessoas deixando a Venezuela.

O custo para esse fluxo migratório foi estimado em mais de 126 milhões, segundo a R4V, plataforma que consolida informações sobre a diáspora venezuelana na América Latina.

Dessa diáspora, como vimos no início desta seção, aproximadamente mais de 400.000 chegaram e permaneceram no Brasil (OIM, 2023). Comparada à sua população, a migração venezuelana para o país é pequena, mas o ponto de entrada em território nacional levou o Governo Federal a criar a Operação Acolhida em março de 2018, sob a liderança da Casa Civil da República e coordenada logisticamente pelo Ministério da Defesa. Essa resposta será analisada na próxima seção.

RESPOSTA DO BRASIL À MIGRAÇÃO VENEZUELANA: OPERAÇÃO ACOLHIDA

Diante do aumento dos venezuelanos em Roraima, especialmente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, praças e ruas foram ocupadas por imigrantes de maneira desordenada. Decretos, resoluções e Medidas Provisórias foram promulgados para operacionalizar e apoiar as ações de acolhimento de venezuelanos em território nacional, levando à criação da Operação Acolhida em 2018.

A Operação Acolhida foi o nome dado à operação cuja missão é cooperar com os governos federal, estadual e municipal em ações de acolhimento, com 22 medidas de assistência de emergência para imigrantes venezuelanos em condições de total vulnerabilidade (PEDROSO; JAROCHISKI SILVA, 2019).

É uma Operação de Coordenação e Cooperação com Agências (OCCA) de natureza humanitária, onde numerosas organizações, agências e Organizações Não Governamentais (ONGs) buscam aliviar as incertezas dos venezuelanos que chegaram ao Brasil com pouca ou nenhuma esperança de um futuro melhor.

Juntamente com isso, foi criada uma Força-Tarefa Logística e Humanitária - Acolhida como o componente militar que atua em sinergia com a Operação, sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República. A Força-Tarefa é coordenada pelo Ministério da Defesa e executada pelas Forças Armadas.

A Medida Provisória (MP) No. 820, de 15 de fevereiro de 2018, declarou estado de emergência social na região norte do Brasil. Essa medida criou e estabeleceu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, que apresentou ações de assistência para o acolhimento de venezuelanos em situações de vulnerabilidade (KANAAN, 2019).

A MP No. 820 definiu dez áreas prioritárias: (1) proteção social; (2) atenção à saúde; (3) oferta de atividades educacionais; (4) treinamento e qualificação profissional; (5) garantia dos direitos humanos; (6) proteção dos direitos de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações indígenas e comunidades tradicionais afetadas; (7) oferta de infraestrutura e saneamento; (8) segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; (9) logística e distribuição de suprimentos; e (10) mobilidade, distribuição no território nacional e apoio à interiorização.

Nesse sentido, foram criados os Decretos N. 9.285 e N. 9.286, ambos em 15 de fevereiro de 2018, que apoiam e limitam as ações de todos os órgãos diretamente ou indiretamente relacionados à questão migratória. O primeiro decreto atesta a situação sensível do Brasil, enquanto o segundo definiu a composição, competências e regras de funcionamento do Comitê, composto por vários ministérios e presidido pela Casa Civil.

As Forças Armadas foram responsáveis pelo planejamento e execução das ações operacionais e logísticas da Operação Acolhida, a Força-Tarefa Logística Humanitária - Acolhida.

A Lei Complementar No. 97/99 estabelece as regras gerais para a organização, preparação e emprego das Forças Armadas. Essa lei atribui às Forças Armadas, sem comprometer seu propósito constitucional, o cumprimento de atribuições subsidiárias especificadas em lei complementar, cooperação com o desenvolvimento nacional e defesa civil, conforme determinado pelo Presidente da República, e participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou interesse social.

O Comandante do Exército na época, General do Exército Vilas Boas, nomeou o General de Divisão Pazuello como Coordenador Operacional da Força-Tarefa Logística e Humanitária (FT Log Hum) para coordenar as ações operacionais.

O Coordenador Operacional manifestou sua intenção de trabalhar em sinergia com órgãos governamentais, organizações internacionais de apoio humanitário e Organizações Não Governamentais (ONGs) na preparação, montagem e ações de ajuda humanitária e interiorização.

A FT Log Hum (Força-Tarefa de Logística e Humanitária) da Operação Acolhida foi organizada em células. As células foram estruturadas da seguinte forma:

> • Célula de Operações: responsável por interoperar ações de Inteligência, Operações Futuras, Operações Psicológicas e Assuntos Civis. Lidam com a coordenação, controle e sincronização de todas as ações nos campos civil e militar, bem como na gestão de questões de ajuda humanitária e coordenação interinstitucional.
>
> • Célula de Logística: coordena, controla e sincroniza a logística entre agências, incluindo áreas de pessoal e financeiras.
>
> • Célula de Comando e Controle: responsável por fornecer comunicações e gerenciar tecnologia da informação e comunicações (TIC) para fornecer consciência situacional ao comando da operação.
>
> • Célula de Saúde: responsável pelo planejamento e coordenação de ações de apoio à saúde para todos os envolvidos na operação, com foco nos venezuelanos.
>
> • Célula de Comunicação Social: tem como principal missão preservar e fortalecer a imagem do Brasil e suas Forças Armadas, tanto nacional quanto internacionalmente.
>
> • Célula de Interiorização: planeja e executa os processos de transferência de venezuelanos para o interior do Brasil, por meio de registro (banco de dados) e triagem final.

Outro componente extremamente importante é o envolvimento de órgãos e organizações civis no contexto da Operação Acolhida. De maneira sinérgica, as Forças Armadas e esses órgãos e organizações alcançaram resultados extraordinários, especialmente no que diz respeito à assistência médica, assistência religiosa, menores, mulheres, homossexuais, desertores, indivíduos sem documentos, entre outros casos sensíveis.

Nesse sentido, merece destaque a participação de organizações religiosas e seu papel de destaque entre aqueles da sociedade civil (SENHORAS; MENDES; SILVA, 2022).

É importante destacar os órgãos e organizações, como: Receita Federal; Ministério Público do Trabalho; Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Advocacia-Geral da União (AGU); Defensoria Pública da União (DPU); Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Força Nacional de Segurança Pública; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Organização Internacional para as Migrações (OIM); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); UNICEF; ONU Mulheres; e outros.

Trabalhando em estreita cooperação civil-militar com várias organizações governamentais e não governamentais, o Exército fornece apoio direto no acolhimento de venezuelanos deslocados. Os abrigos de imigrantes têm uma população "flutuante". Apenas em Roraima, havia mais de 4.000

venezuelanos abrigados (FRANCHI, 2019) em 2019. Esses números agora ultrapassam 10.000 indivíduos abrigados, de acordo com entrevistas recentes com integrantes da Acolhida.

A escolha de um modelo de acomodação em locais menores e descentralizados visa a uma assistência mais próxima e humana. As ações realizadas no âmbito da Operação Acolhida incluem o planejamento para a criação de abrigos e o apoio à sua operação. Isso inclui a identificação de áreas e locais para abrigos, obras de infraestrutura (saneamento, energia, etc.), organização e montagem de tendas e outras necessidades específicas, além da preparação e distribuição de alimentos, atendimento médico, educação, segurança e outros serviços essenciais.

No que diz respeito à gestão de fronteiras, antes do fluxo migratório, o controle de entrada e saída era realizado nas instalações da Polícia Federal (PF). Com a implementação da Operação, houve a necessidade de regular a fronteira, pois um maior número de pessoas permanecia em filas nas ruas e locais públicos de Pacaraima, aguardando atendimento e vacinação.

Foi criado um Posto de Recebimento e Identificação (PRI) em Pacaraima, onde os venezuelanos são recebidos, identificados e imunizados. Um oficial superior das Forças Armadas atua como coordenador do posto. As Forças Armadas, ACNUR e OIM trabalham no atendimento, acolhimento e orientação necessária.

A identificação é responsabilidade da Polícia Federal, que emite protocolos de acordo com os motivos de entrada e saída. Além da Polícia Federal, a Defensoria Pública da União atua, garantindo a entrada segura, regular e ordenada de indivíduos no território brasileiro, bem como buscando prevenir situações como crianças e adolescentes sem documentos ou separados de seus pais e tráfico de pessoas, por meio da implementação de uma Resolução Normativa Conjunta referente a essas situações.

Ao final do processo, aqueles que não podem prosseguir para Boa Vista ou outro destino por conta própria (não assistidos) são encaminhados para um abrigo de trânsito com capacidade para 500 pessoas. Nesse local, eles aguardam vagas nos abrigos existentes em Boa Vista e são transferidos quando há vagas disponíveis.

Aqueles que são capazes de continuar por conta própria, mas ainda não completaram o processo de regularização, podem passar a noite no abrigo de trânsito. No abrigo, são fornecidas refeições (café da manhã, almoço e jantar), instalações sanitárias, instalações de lavanderia, serviços de saúde e segurança.

Para casos envolvendo desertores militares, há um protocolo específico de acordo com a Lei Brasileira de Refugiados No. 9.474, promulgada em 22 de julho de 1997, que estabelece mecanismos para a implementação da Convenção de 1951 sobre Refugiados, Lei No. 13.445, promulgada em 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, e os seguintes documentos da ONU: "Série de Pesquisas

sobre Políticas Legais e de Proteção - Mantendo o Caráter Civil e Humanitário do Asilo" e "Diretrizes para Manter o Caráter Civil e Humanitário do Asilo" - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

No que diz respeito à imunização, de acordo com as leis brasileiras, não há obrigatoriedade de vacinação, apenas uma recomendação. No entanto, aqueles que solicitam residência temporária (RT) ou refúgio (Refu) para continuar no processo devem ser vacinados (contra febre amarela e sarampo, caxumba e rubéola). Essa responsabilidade recai sobre o Ministério da Saúde (MS).

No entanto, o MS solicitou que o Ministério da Defesa assumisse essa tarefa de vacinação por meio de um contrato de um ano (KANAAN, 2019) que está sendo renovado desde então. As Forças Armadas assumiram a responsabilidade total pela vacinação no PRI. É responsabilidade da ANVISA emitir o cartão internacional de vacinação para aqueles que o solicitam. No PRI, os imigrantes recebem um lanche e sopa.

Esses locais possuem fontes de água, instalações sanitárias, bancos, armários e um serviço para restabelecimento de laços familiares (RLF) por meio de telefonemas, fornecido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

Aqueles que solicitam residência temporária ou refúgio são encaminhados para outra instalação da Operação Acolhida chamada Posto de Triagem (P Trg), coordenado por um oficial superior. Na entrada, há um vestiário e uma triagem inicial de acordo com as solicitações (KANAAN, 2019).

No caso de refugiados, o ACNUR auxilia no preenchimento do formulário preenchido manualmente. Se for residência temporária, a OIM é responsável pelo preenchimento do formulário online. Após isso, a Polícia Federal realiza a identificação biométrica e emite o protocolo para regularização migratória.

O imigrante ou solicitante de asilo segue então para a sala da Receita Federal, onde o CPF (Cadastro de Pessoa Física) é emitido instantaneamente. No P Trg, há outros órgãos com seus serviços: CICV (semelhante ao PRI); UNICEF e a ONG World Vision, operando um espaço amigável para crianças; UNFPA, atendendo a populações consideradas mais vulneráveis, como mulheres grávidas, doentes e indivíduos LGBTI; Ministério da Cidadania (MC); e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atendendo casos de maior vulnerabilidade.

Há uma base de apoio para a Força-Tarefa e os órgãos na região do 3º Pelotão Especial de Fronteira (PEF) localizado em Pacaraima, Roraima. Este local possui acomodações e banheiros de contêineres, áreas de refeições, áreas de recreação, salas de briefing e depósitos. É uma base de apoio para a Força-Tarefa localizada na região do 3º PEF.

Apenas os investimentos do governo federal gerenciados pelo Ministério da Defesa totalizam 190 milhões de reais (KANAAN, 2019; FRANCHI, 2019). Outros ministérios, além de entidades estaduais e municipais, também contribuíram com recursos financeiros significativos em apoio à causa humanitária. O uso de forças militares sob mandato da ONU para fornecer organização e apoio humanitário no caso de deslocamentos forçados não é um fato novo; isso vem acontecendo desde a Segunda Guerra Mundial, mesmo antes da existência da ONU (ANDRADE, 2016).

No entanto, de acordo com muitos especialistas em defesa, esse não é o cenário ideal, pois desvia as Forças Armadas de suas funções essenciais relacionadas à preparação para conflitos armados. A participação das Forças Armadas brasileiras não envolve a questão da segurança ou militarização, mas sim aborda a necessidade de agilidade na resposta a desafios humanitários e dificuldades locais, como veremos na próxima seção.

MILITARIZAÇÃO E SECURITIZAÇÃO DA AGENDA DE MIGRAÇÃO DO BRASIL: UMA CRÍTICA JUSTA?

A resposta do Governo Brasileiro, e especialmente o uso das Forças Armadas nesse contexto de migração, gerou uma série de críticas e debates sobre a "militarização" e "securitização" da agenda de migração do Brasil. Nesta seção, discutiremos esses dois conceitos e como percebemos eles como inadequados, conforme apresentado pelos autores, e como essa é uma crítica que pode ser considerada injusta e sem respaldo conceitual.

Trabalhos acadêmicos, como artigos, dissertações ou teses que abordam temas relacionados à Operação Acolhida, foram pesquisados. As palavras "securitização", "militarização" e "necropolítica" foram usadas como base para a pesquisa, seja no título, resumo ou palavras-chave encontradas nos resumos.

A dissertação intitulada "Da Constituição dos Regimes de Refugiados à Gestão Militarizada da Migração da Operação Acolhida," do autor Moisés Andriolo (2021), utiliza o conceito de militarização da gestão da migração como sua base, afirmando que as agências humanitárias perderam seu espaço porque se tornaram subordinadas a esse modelo de gestão.

Nesse sentido, o que é visto em Roraima é precisamente o oposto. O Governo Brasileiro se adaptou ao modelo internacional de abrigos fornecido pelo ACNUR e outras agências. Nesse aspecto, um oficial superior do Exército Brasileiro afirmou em entrevista que "até mesmo a distância entre uma tenda e outra era regulamentada pelo ACNUR" e que o Exército Brasileiro apenas "implementava o que estava sendo regulamentado e encontrado nos manuais e padrões de abrigamento praticados pelo ACNUR e agências da ONU."

A crítica de Andriolo (2021) também demonstra uma falta de compreensão da realidade local, considerando que o órgão gestor de muitos abrigos em Roraima é o Ministério da Cidadania e não o Ministério da Defesa. As Forças Armadas, por meio de apoio logístico e supervisão de segurança, apenas desempenham seu papel nos abrigos em Roraima.

Nesse sentido, um relatório do ACNUR afirma que os padrões humanitários foram os da agência internacional e não o contrário:

> Desde meados de 2021, o ACNUR deu apoio ao Ministério da Cidadania e à Força-Tarefa Humanitária e Logística (FT-Log) na reestruturação dos abrigos de emergência que atendem a refugiados e migrantes em Boa Vista. Esse processo envolveu avaliações técnicas, consultas regulares com as comunidades abrigadas e coordenação operacional com autoridades, parceiros e a Força-Tarefa da Operação Acolhida, em um esforço para garantir padrões humanitários (ACNUR, 2022).

Existem críticas ainda mais severas em relação à "militarização" e "securitização", como o artigo "Militarização e Necropolítica da Fronteira: Respostas do Brasil ao Crescente Fluxo Migratório Venezuelano," de autoria de Mariana Castro (CASTRO, 2020).

Em seu resumo, a autora discute sua conclusão de que a militarização acarreta altos custos em termos de direitos humanos para aqueles que migram para o Brasil. É perceptível que o conceito de militarização utilizado pela autora é superficial e parece demonstrar pouca precisão conceitual, como é comumente encontrado em outros artigos com visões semelhantes.

A leitura do trabalho parece mostrar que a autora usa o termo "militarização" apenas como o envolvimento das Forças Armadas no esforço humanitário logístico em Roraima. Stravianakis e Selby (2003) já demonstraram que o conceito de militarização não é universalmente aceito e, como outros conceitos nas ciências sociais, parece apresentar diferentes aspectos.

Nesse sentido, mesmo que adotemos um conceito mais amplo baseado em uma perspectiva institucional-organizacional que estabelece que "militarização é a organização de uma instituição de maneira análoga às Forças Armadas," não podemos ver esse fenômeno no que ocorre com a Operação Acolhida.

Vamos considerar, por exemplo, a questão da gestão de fronteiras. Embora seja uma ação inerentemente estatal ligada à soberania, a gestão de fronteiras é realizada por vários órgãos e instituições estatais, todos independentes e que trabalham de forma cooperativa. Na verdade, de acordo com funcionários do Exército Brasileiro e por meio de observação participante dos autores, os casos mais delicados de proteção de grupos vulneráveis são encaminhados para Agências Internacionais como UN Women e UNICEF, por exemplo.

Um militar que serviu na Operação Acolhida em várias ocasiões compartilhou em uma entrevista que, se a questão envolver violações dos direitos humanos de um imigrante que chega, eles são "imediatamente encaminhados para a agência da ONU que lida com o assunto, como UNFPA, OIM, ACNUR, UNICEF, ou uma similar, porque não temos conhecimento do que fazer com essa vítima em situações como uma violação de seus direitos."

O processo de abrigo também não parece mostrar sinais de militarização em termos de organização dos abrigos em modelos militares. Nos abrigos, os venezuelanos (ao contrário do que acontece nos campos de refugiados, é importante notar) têm completa liberdade de movimento e podem entrar e sair quando desejam, muitos até trabalhando nas cidades de Boa Vista e Pacaraima.

A existência de regras de convivência e permanência não é suficiente para indicar que o abrigo está militarizado, pois regras semelhantes existem em abrigos para populações vulneráveis, como usuários de álcool e drogas e pessoas em situação de rua, a maioria dessas regras é proveniente de organizações como essas e é elaborada pelo Ministério da Cidadania.

Além disso, por estar sob a coordenação do Ministério da Cidadania, os abrigos têm mais semelhanças com os modelos praticados pelo Ministério do que com quaisquer regras ou rotinas militares.

Até mesmo em termos linguísticos, o que é observado na prática é a influência de agências internacionais e até de migrantes nos termos usados pelas Forças Armadas, ao invés do contrário. Por exemplo, as tendas nos abrigos são chamadas de "carpas," o termo em espanhol para tendas. Discussões sobre orientação de direitos são chamadas de "charlas," outro termo em espanhol para conversas. Termos em inglês derivados do sistema da ONU são encontrados e amplamente replicados tanto por militares quanto por civis.

Castro (2020), ao usar o conceito de necropolítica da fronteira, refere-se a espaços de confinamento, militarização, regulamentação da mobilidade, homogeneização da população migrante e estigmatização. A autora também afirma que observou práticas necropolíticas durante sua estadia em Roraima, nos abrigos e na fronteira, embora sem especificar ou aprofundar em que consistiriam essas práticas.

Quanto à regulamentação da mobilidade, observemos que ela é mínima. Como mencionado, os abrigos proporcionam muitas liberdades que são desconhecidas em outras práticas, como campos de refugiados, por exemplo. A homogeneização da população migrante é o oposto do que ocorre nos abrigos.

Desde o início, a Operação Acolhida dividiu os migrantes em grupos justamente porque havia diferenças na população abrigada. Inicialmente, foram criados abrigos para indígenas e não indígenas,

sendo que estes últimos foram subdivididos em categorias, como abrigos para famílias, homens solteiros, população LGBTQIA+ e outros grupos vulneráveis.

Ao generalizar as críticas, Castro (2020) mistura práticas xenofóbicas da população local, que de fato ocorrem, com práticas governamentais excludentes. Embora esteja sujeita a críticas, a Operação Acolhida provou ser eficaz em garantir os direitos humanos dos migrantes e suas necessidades mais básicas, conforme atestam as agências internacionais envolvidas (ACNUR, 2022).

A dissertação intitulada "Governança Democrática em Rede: Um Estudo sobre o Acolhimento de Imigrantes Venezuelanos no Brasil," de Marcos Ribeiro (2020), aponta que, embora atores não governamentais reconheçam o trabalho realizado pelo Exército Brasileiro, ainda há a compreensão de que a assistência humanitária internacional em questões de migração não deve ser confundida com questões estratégicas de defesa nacional.

Assim, afirma que a resposta federal deve ser interministerial, mas com coordenação sob os cuidados de áreas não militarizadas do governo federal. Bem, isso é exatamente o que acontece, como vimos na seção anterior. O Exército Brasileiro na Operação Acolhida é exclusivamente responsável por questões humanitárias e logísticas. A Acolhida é um esforço interministerial, como o próprio autor afirma que deve ser o caso e é liderado pela Casa Civil.

Essa visão positiva também é encontrada em outros trabalhos que utilizam esses conceitos de militarização e securitização. Liliana Sanjurjo (2023) afirma que a Acolhida é uma forma de gestão pública federalizada, militarizada e de emergência.

Ela também afirma que, em geral, a resposta brasileira ao influxo venezuelano tem sido uma experiência positiva em termos de expansão da capacidade institucional para assistência social e humanitária a migrantes e refugiados no Brasil.

No entanto, a autora afirma que a militarização da governança da migração foi questionada devido ao alto custo, à natureza de emergência e à atribuição de responsabilidades às Forças Armadas que deveriam ser de competência de outras instituições civis, resultando em um descompasso com padrões humanitários internacionalmente estabelecidos.

Quanto ao custo, a autora não considera que, se o uso das Forças Armadas for substituído por mão de obra civil, as leis trabalhistas brasileiras incluem remuneração para descanso semanal remunerado, férias, décimo terceiro salário, jornadas de trabalho de 40 horas, além de outros direitos e obrigações, o que aparentemente aumentaria ainda mais o custo da assistência fornecida.

Além disso, a autora desconhece a situação do serviço público em Roraima, o estado menos populoso do país com fraca institucionalização. O serviço público brasileiro também carece de carreiras de Estado que poderiam cumprir funções atualmente desempenhadas pelas Forças Armadas, forçando o

Governo Federal a terceirizar algumas funções para o setor privado, como a segurança nos abrigos, que já está sendo feita com custos crescentes.

Em contraste, o artigo "Migrações Internacionais Contemporâneas e a Crise de Refugiados na Região Noroeste do Brasil: O Caso do Acolhimento Venezuelano pelo Estado de Roraima (2018-2019)," de Érica Silva e Fernando Rodrigues (2020), afirma que o fluxo migratório venezuelano foi classificado como um problema de segurança devido ao seu comando por um general do Exército e define a militarização da Operação.

No entanto, a Operação Acolhida é um esforço interministerial coordenado pela Casa Civil. A Força-Tarefa logística e humanitária, por outro lado, tem um General de Divisão como coordenador operacional. É evidente que os autores confundiram ambas as figuras e não compreenderam o complexo arranjo institucional da operação.

Silva e Rodrigues (2020) também afirmam que o processo de triagem funciona como um meio de restringir o sujeito migrante. Além disso, argumentam que o processo, sendo controlado pelo estado e militarizado, está ideologicamente imbuído de controle excessivo de segurança, comum entre as forças de repressão do estado, diante do inimigo percebido na travessia dos venezuelanos.

Praticamente não existem restrições para indivíduos que passam pelo processo de triagem. Além disso, como mencionado anteriormente, o Posto de Triagem (PTRIG) em Pacaraima é um local que abrange várias agências intergovernamentais, organizações não governamentais e entidades federais pertencentes à Operação Acolhida e, no Brasil, a autoridade migratória é a Polícia Federal e não as Forças Armadas.

Além disso, desde 2019, o governo brasileiro simplificou o processo de reconhecimento do status de refugiado dos imigrantes venezuelanos, caracterizando-os como refugiados devido à "grave e generalizada violação dos direitos humanos" na Venezuela e concedendo reconhecimento *prima facie* aos nacionais venezuelanos.

Silva e Rodrigues (2020) também afirmam que as Forças Armadas Brasileiras acabam assumindo um papel que pertence a outros atores estatais e argumentam que esse papel assumido em tarefas subsidiárias desvia do papel das Forças Armadas conforme delineado na Constituição Federal de 1988, que é a defesa da nação, a garantia dos poderes constitucionais, a manutenção da ordem pública e a participação em operações internacionais.

Nesse sentido, os autores estão corretos em suas críticas. Primeiramente, eles estabelecem que as Forças Armadas desempenham um papel que deveria ser realizado por outros órgãos do governo. A questão é que, devido à complexidade logística e à distância dos principais centros urbanos do país, a

entidade federal com maior presença e capacidade de atuar em uma operação humanitária grande e complexa são as Forças Armadas.

Em segundo lugar, há mérito na crítica de que as Forças Armadas Brasileiras estão excessivamente envolvidas em operações subsidiárias. No entanto, esse envolvimento, além de estar previsto na legislação nacional (Lei Complementar No. 97 de 1999), também possibilita o treinamento de tropas e sua implantação eficaz em missões constitucionais.

No artigo "Governança Migratória e a Pandemia de Covid-19: A Resposta Brasileira à Crise Migratória Venezuelana por meio da Operação Acolhida," de Roberto Uebel, Lara Márquez e Matheus Fröhlich (2021), eles questionam se a resposta da Operação Acolhida foi suficientemente adequada no contexto da crise de saúde e se atendeu às necessidades dos venezuelanos.

Os autores afirmam que, até certo ponto, sim, apesar da forte securitização e militarização, já que atores civis atuaram em segundo plano. Os autores afirmam que as Forças Armadas assumiram o comando dos programas e processos de acomodação dos venezuelanos em Roraima. Ribas (2022) fala que durante a epidemia de COVID-19 foi quando os venezuelanos mais precisaram de solidariedade, mas a maioria dos países fecharam suas portas, incluindo o Brasil (RIBAS, 2022)

Uebel, Márquez e Frolich citam Burgos (2020) ao afirmar que, apesar do envolvimento militar nas questões de migração no Brasil, seu papel material e logístico é crucial no âmbito da Operação Acolhida, tanto para manter a integridade física, moral e civil dos imigrantes venezuelanos e solicitantes de asilo quanto para proteger a fronteira brasileira.

Merece destaque que Roraima foi um dos maiores estados com número de casos proporcional ao seu tamanho e de óbitos (SENHORAS; GOMES, 2020), mas esses números não se refletiram em contaminações e óbitos na população abrigada pela Operação Acolhida.

Com base nessa breve revisão da literatura, pode-se concluir que o termo "securitização" foi usado porque se relaciona com uma região de fronteira, uma área ligada à soberania brasileira e onde a atuação das Forças Armadas é apropriada. No entanto, a maioria dos trabalhos não aprofundou o conceito de segurança ou o processo de securitização, muito menos abordou documentos que tratam de segurança e defesa no Brasil.

Quanto aos argumentos para o uso do termo "militarização," ele se deve ao fato de que as Forças Armadas Brasileiras estão envolvidas nos esforços de recepção, e, consequentemente, as ações estariam subordinadas a elas, com características inerentes à disciplina militar. No entanto, os autores deixaram de trabalhar com um conceito preciso e delimitado de "militarização" e passaram a ver o papel das Forças Armadas no contexto de migração como negativo simplesmente porque envolvia entidades cuja função principal é a segurança nacional.

É evidente que ambas as críticas de "securitização" e "militarização" não podem ser vistas como justas, pois têm pouca aderência às práticas observadas pelos autores e pelas instituições que atuam no contexto de migração de Roraima. Além disso, carecem de precisão conceitual e tendem mais a julgamentos de valor do que a uma análise científica aprofundada com base em elementos empíricos.

PREPARAÇÃO DOS CONTINGENTES MILITARES PARA PARTICIPAR DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Diante dessas críticas de "securitização" e "militarização", considerou-se importante estabelecer uma preparação cada vez melhor para as tropas que atuam na Operação Acolhida. Os contingentes militares que operam na FT Log Hum - Operação Acolhida servem em Roraima por um período de 4 a 6 meses, dependendo do momento, em regime de revezamento.

Os militares voluntariam-se para servir nesta operação, e cada Comando Militar de Área é responsável pela preparação e seleção do pessoal militar nos contingentes. Desde 2018 até o presente, 16 contingentes militares foram implantados em Roraima, com o atual 16º contingente servindo de maio a outubro de 2023. O pessoal militar no contingente atual provém do Comando Militar do Leste - CML.

Desde o 5º contingente em 2019, o Comando Militar de Área designado recebe do Comando da FT Log Hum - Operação Acolhida as necessidades identificadas na implantação, que servem de base para o principal documento referente às diretrizes de preparação das tropas.

Esta seção busca analisar as diretrizes de preparação para o 16º contingente em detalhes, entendê-las e identificar melhorias, especialmente dadas a complexidade da Operação e a necessidade dessa preparação, considerando as críticas mencionadas na última seção. Embora essas críticas não sejam justas ou fundamentadas, elas servem como parâmetro para o sentimento da população civil. Vamos nos concentrar mais de perto na questão das instruções.

Além do aspecto instrucional, o pessoal militar passa por um processo de seleção que inclui vários critérios estabelecidos nas diretrizes de preparação, dependendo de seus papéis em campo em Roraima. Além disso, há a necessidade de avaliação médica, física, psicológica e documental, bem como uma revisão de registros anteriores e boa conduta, juntamente com imunizações específicas para doenças endêmicas presentes na área operacional.

As diretrizes de preparação para o 16º contingente da FT Log Hum - Operação Acolhida foram estabelecidas pelo Documento Nº 11, datado de 2 de fevereiro de 2023. Ele especifica um contingente de 477 (quatrocentos e setenta e sete) militares, sendo 373 (trezentos e setenta e três) do Exército Brasileiro, 69 (sessenta e nove) da Marinha e 35 (trinta e cinco) da Força Aérea (MINISTÉRIO DA DESFESA, 2023a).

A diretiva de 2 de fevereiro estabelece duas fases de preparação. Na 1ª fase, o pessoal militar designado para a FT Log Hum - Operação Acolhida completou duas fases de instruções. Um período de instruções preliminares e um período de instruções específicas, sendo cada período com duração total de 5 (cinco) dias. A 2ª fase consistiu em um dia de orientação, que já ocorreu em Roraima.

Durante a instrução preliminar, o pessoal militar recebeu documentos de situação e alguma legislação para estudo individual descentralizado de 10 a 14 de abril de 2023. Como não há um ambiente de aprendizado virtual, o pessoal militar recebe a documentação diretamente, sendo de sua responsabilidade e obrigações de tempo livre familiarizar-se com os documentos.

Nesse sentido, militares que participaram do treinamento relataram:

> É difícil saber quem realmente leu a documentação ou não. Você podia ver pessoas muito bem-preparadas, seja porque leram a documentação ou porque já tinham servido em Roraima e na FT Log Hum - Operação Acolhida, e outros que não tinham ideia do que esperar. As atividades centralizadas foram muito básicas e serviram como nivelamento, especialmente para aqueles que não estavam familiarizados (MILITAR DO 16º CONTINGENTE DA FT LOG HUM - OPERAÇÃO ACOLHIDA).

A falta de um ambiente virtual de aprendizado em si dificulta a avaliação ou o controle da distribuição das tarefas. Nesse sentido, os documentos são enviados como material de pré-leitura para as instruções na fase de instrução específica, mas isso não fica claro nas orientações fornecidas.

Além disso, essa etapa de preparação inclui avaliação médica, imunização e outras questões administrativas e preparatórias que não envolvem instruções específicas. O pessoal militar se coloca à disposição, e os relatórios indicam que essas atividades ocorrem em paralelo com seus deveres normais decorrentes de seus papéis, sem isenção de sua carga horária de trabalho regular.

O período de instrução específica, realizado centralmente na Vila Militar do Rio de Janeiro (16º contingente), durou uma semana e ocorreu de 17 a 21 de abril, sendo o 5º e último dia designado para viagens. Esses 4 (quatro) dias de instrução específica constituíram a preparação do contingente e foram praticamente os únicos que incluíram instruções antes de sua chegada ao campo. O primeiro problema que levantamos sobre isso é o tempo limitado para a execução. Quatro dias de preparação são insuficientes dada a complexidade dos assuntos envolvendo a Operação Acolhida.

Além disso, as diretrizes de preparação datadas de 2 de fevereiro de 2023 (MINISTÉRIO DA DESFESA, 2023a) e as diretrizes de 1º de março de 2023 (MINISTÉRIO DA DESFESA, 2023b) estabelecem que o pessoal militar selecionado de organizações fora do Rio de Janeiro não participará das instruções específicas, e não há preparação para o pessoal de outras forças. No entanto, com base na lista de alojamento obtida, encontramos nomes de militares de guarnições fora do Rio de Janeiro que

possivelmente, como mencionado pelos entrevistados, obtiveram permissão de seus comandantes para participar da preparação específica na Vila Militar do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, um instrutor do CCOPAB afirmou em uma entrevista com os autores:

> Os militares de outras forças estão menos preparados do que os do Exército, que receberam instruções específicas. Alguns deles chegam sem saber o que esperar e o que é a Operação Acolhida.

Ele mencionou ainda que muitos militares de outras forças que servem na FT Log Hum - Operação Acolhida lamentam não ter tido a oportunidade de receber as instruções específicas.

Além disso, do total de 477 (quatrocentos e setenta e sete) militares, apenas cerca de 356 (trezentos e cinquenta e seis), aproximadamente 75% do total, do Exército Brasileiro receberam as instruções específicas, de um total previsto de 373 (trezentos e setenta e três), o que corresponde a cerca de 95% do total do Exército.

Em outras palavras, nem mesmo todo o pessoal do Exército recebeu essas instruções. O motivo é desconhecido, e os entrevistados afirmaram que "provavelmente se deve ao fato de serem de outras guarnições militares fora do Rio de Janeiro e não terem obtido permissão de seus comandantes".

Embora os números para o Exército sejam bastante altos (95% do total), o mesmo não pode ser dito para as outras duas forças, já que apenas 75% do 16º contingente recebeu instruções específicas antes de sua partida para Roraima.

Apesar do número relativamente baixo (especialmente das outras forças), é evidente que outro ponto crítico nas instruções é o curto período alocado para cada uma delas. Abordaremos esse primeiro aspecto de maneira geral e, em seguida, faremos comentários sobre seu aspecto qualitativo.

O primeiro dia de instrução específica foi dedicado a informações mais gerais. As apresentações variaram desde as boas-vindas do Comandante designado para a preparação até informações básicas sobre comunicação e lidar com a imprensa. A palestra intitulada "Orientação da Operação Acolhida" durou apenas 30 minutos e tinha como objetivo: i) Apresentar a missão, o estado final desejado e o ambiente operacional; ii) familiarizar os participantes com o ambiente operacional; e iii) identificar aspectos relacionados à contrainteligência.

É perceptível que este é um tempo muito limitado para alcançar todos esses objetivos, especialmente com um contingente tão abrangente envolvido nesta preparação. É importante destacar que entre o público-alvo do 16º contingente estão militares que vão desde a patente de soldado e outras patentes de praças até oficiais como Coronéis e Tenentes-Coronéis, pessoas que já têm experiência em Operações Humanitárias, bem como jovens soldados que nunca saíram do Rio de Janeiro.

Outro aspecto a ser considerado é que o estado de Roraima é amplamente desconhecido para a população da região centro-sul do país e ainda existe uma significativa falta de informações sobre a história, a realidade política e social do estado, que são cruciais para esse pessoal militar.

Ainda no 1º dia de preparação específica, o 16º contingente recebeu instruções sobre a Companhia de Assuntos Civis (com duração de 40 minutos) e coordenação civil-militar (CIMIC, com duração de 40 minutos). Nessas palestras, observa-se que o tempo limitado permite apenas apresentar uma visão geral e as principais preocupações sobre esses assuntos. Nesse sentido, foi observado que ambas as apresentações também têm pouco tempo para realizar simulações e exercícios de representação de situações que podem ocorrer no campo, que são abordados no 3º dia em relação às práticas específicas nos diferentes locais onde esse pessoal militar vai servir.

A tarde do 1º dia de preparação específica foi ocupada por palestras sobre abrigamento e regras de combate, abordando especificamente questões relacionadas à prevenção de abuso sexual, identificação de vítimas de tráfico humano e outros tópicos de interesse particular para aqueles que trabalham com a população migrante.

Outra questão importante é a instrução de idiomas. Entre todos os dias de preparação específica, é perceptível que há apenas uma instrução em espanhol com duração de uma hora e cinquenta minutos, o que permite um conhecimento muito básico de comandos na língua oficial da Venezuela. Esta instrução não é obrigatória para todos, apenas para o pessoal militar que terá contato com os imigrantes. As diretrizes de preparação ainda estabelecem que:

> O treinamento específico de idiomas para a missão não é obrigatório. No entanto, se possível, é importante contar com pessoal militar com pelo menos proficiência básica em espanhol para facilitar a comunicação com os migrantes (MINISTÉRIO DA DESFESA, 2023b).

Esse elemento linguístico deveria receber mais atenção e maior preocupação. Pelo menos a proficiência básica deveria ser exigida para aqueles que trabalharão com a população migrante. Outra sugestão é que a instrução de idiomas poderia ser mais abrangente, com uma parte na 1ª fase de instrução preliminar e uma parte maior na instrução específica.

O terceiro dia (19 de abril de 2023) foi inteiramente conduzido no CCOPAB e envolveu simulações e exercícios de representação de situações possíveis nos ambientes operacionais da Operação Acolhida, como abrigos, Postos de Triagem e Recebimento, entre outros.

Oliveira (2020, p. 7) estabelece que: "Uma tropa que não está em situação de implantação deve estar em constante preparação, treinando para uma possível implantação." Nesse sentido, a tropa está

sendo preparada para uma implantação específica e já conhecida, o que torna a preparação menos desafiadora em alguns aspectos.

Essa simulação ao vivo, realizada no 3º dia de preparação, é crucial para uma melhor preparação da tropa. Além disso, entendemos que também deveria ser estendida em termos de duração, considerando que o tempo alocado foi excessivamente curto. Um dos entrevistados expressa da seguinte forma:

> Sem dúvida, a melhor parte das instruções foram as simulações. Ver fotos, assistir a vídeos e conversar com militares que estiveram no campo é importante, mas poder ver os abrigos ao vivo e de forma simulada foi muito enriquecedor. Acredito que os instrutores poderiam realizar outras simulações e aprofundar em situações possíveis se tivessem mais tempo (MILITAR DO 16º CONTINGENTE DA FT LOG HUM - ACOLHIDA).

Por fim, vale ressaltar que o quarto dia foi dedicado a tarefas administrativas, incluindo vacinação e questões médicas, bem como o recebimento de materiais e outras instruções operacionais, como a utilização do sistema de recepção e do sistema de compra de passagens e diárias do governo federal. Além disso, o pessoal militar tem um contato muito breve com o ACNUR e a OIM por meio de palestras de uma hora cada.

A segunda fase da preparação consiste em um dia inteiro de palestras com ONGs e Agências Internacionais, servindo como orientação para o pessoal militar. É evidente que, embora a preparação seja altamente relevante (MINISTÉRIO DA DESFESA, 2021), a realizada para a Operação Acolhida precisa de melhorias em certos aspectos.

Em primeiro lugar, ela deve ser conduzida de forma a incluir o pessoal militar de outras forças. Enquanto a participação do Exército está em 95%, o que pode ser considerado excelente, a participação total do contingente está em 75%, o que pode comprometer sua implantação na Operação.

É responsabilidade do Estado-Maior Conjunto e do Ministério da Defesa conduzir essa preparação em conjunto. Uma simples resolução dessa autoridade superior poderia resolver o problema e aumentar a participação do pessoal militar de outras forças, ultrapassando o limite de 90%.

Além disso, é perceptível que o tempo de preparação é um fator altamente desafiador, considerando a complexidade da Operação Acolhida e a implantação de tropas em um ambiente operacional complexo, volátil, incerto e ambíguo (expresso pelo acrônimo VUCA, em inglês). Portanto, sugere-se que o tempo de instrução específica seja aumentado para duas semanas e que o tempo descentralizado seja eliminado ou reduzido, pois parece contribuir pouco para a preparação do pessoal militar.

Com a extensão do tempo de instrução específica, é recomendável alocar mais tempo para a instrução de espanhol, mesmo que seja realizada em um ambiente de aprendizado virtual. Além disso, mais tempo deve ser dedicado a simulações e explicações do ambiente operacional, com foco particular nas características políticas, econômicas e sociais de Roraima e Venezuela. As palestras ministradas pelo ACNUR e pela OIM, que são bastante gerais e se concentram em instrumentos de proteção e legislação para refugiados e migrantes, poderiam ser complementadas com instruções de acadêmicos que trabalham com questões de refugiados e migração. Dados mais abrangentes, legislação internacional e nacional e uma visão mais ampla poderiam contribuir para uma melhor compreensão entre o pessoal militar do contingente e sua missão.

Por fim, vale ressaltar que a participação de mais elementos civis da academia, organizações não governamentais que operam em Roraima e organizações internacionais também deve ser aumentada e incentivada.

Dessa forma, a endogeneidade no processo de preparação pode ser amenizada, e ela introduz o pessoal militar no ambiente operacional complexo com a participação conjunta de atores militares e civis trabalhando para um objetivo comum. A maioria das instruções e simulações é conduzida por militares, com apenas o ACNUR e a OIM ministrando palestras dadas por civis. Outras agências também deveriam ser convidadas a participar desse processo, uma vez que os detalhes de seus mandatos são específicos.

CONCLUSÃO

Este artigo pretendeu, de forma exploratória responder a seguinte questão: As Forças Armadas brasileiras estão adequadamente preparadas para prestar assistência a indivíduos em situações de extrema vulnerabilidade em contextos de mobilidade? Para responder a essa pergunta, nossa pesquisa se concentrou nas diretrizes de preparação do 16º contingente de pessoal militar que atua na FT Log Hum - Operação Acolhida.

Nossa metodologia adotou principalmente uma abordagem qualitativa, incorporando entrevistas exploratórias com partes atores-chave envolvidos na preparação militar, seja como instrutores, seja como alunos. Além disso, interagimos com interlocutores civis associados à Acolhida, que puderam fornecer *insights* sobre o processo de preparo das tropas.

A primeira seção do nosso artigo discutiu a Crise da Venezuela e suas origens, enfatizando que se trata de uma crise econômica, social e política que resultou em um influxo de venezuelanos para

diversos países da região. O Brasil, classificado em quinto lugar em termos de número de migrantes e refugiados venezuelanos, foi significativamente impactado por essa crise.

Devido à crise tridimensional na Venezuela, o estado de Roraima experimentou um influxo sem precedentes de migrantes e refugiados por suas fronteiras. Apesar de ser um estado pequeno em termos de população e poder econômico, Roraima atraiu ajuda do governo federal, materializada na Operação Acolhida.

A Operação Acolhida é uma operação de grande escala que envolve pessoal civil e militar. É amplamente considerada um sucesso e é considerada uma das operações mais eficazes no mundo em termos de governança de migração e assistência humanitária em contextos de mobilidade. No entanto, alguns acadêmicos descreveram a Operação Acolhida como "militarizada" ou "securitizada".

Em vez de rejeitar amplamente essas críticas, o Governo Brasileiro, o Ministério da Defesa e, especialmente, o Exército Brasileiro, deveriam vê-las como uma oportunidade para melhor preparar suas tropas para operações humanitárias envolvendo migrantes e refugiados. Este é uma das possibilidades de impacto deste artigo.

Portanto, este artigo se concentra no período de preparação de duas semanas do contingente mais recente, que está atualmente em implantação e servirá até outubro de 2023.

Esta preparação incluiu vacinação, avaliações médicas, avaliações sociais, arranjos administrativos, bem como quatro dias de palestras e instruções. Dado o tempo limitado alocado para essas palestras e instruções, argumentamos que o Exército Brasileiro deve estender esse prazo para pelo menos dez dias, permitindo que instrutores e professores tenham mais tempo para abordar as complexidades da área operacional e conduzir simulações com o pessoal militar, entre outras instruções benéficas.

É importante observar que este artigo é um trabalho em exploratório. Entrevistas adicionais e sistematizadas, além de questionários devem ser conduzidos em pesquisas futuras e complementares. Nosso objetivo foi responder, de forma exploratória e inicial, acerca do preparo e das possibilidades de melhoria justamente para lidar com aspectos críticos à resposta do Governo Federal por meio do emprego de suas forças militares.

REFERÊNCIAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. "Parceiros da Plataforma R4V solicitam US$ 126 milhões para atendimento humanitário a refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil". **ACNUR** [2020]. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 28/09/2022.

CASTRO, M. "Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana". **Mural Internacional**, vol.11, 2020.

DEUTSCHE WELLE. "Venezuela: cronologia da instabilidade". **Deutsche Welle** [2017]. Disponível em: <www.dw.com>. Acesso em: 20/06/2023.

FRANCHI, T. "Operação Acolhida: A Atuação das Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos". **Military Review** [2019]. Disponível em: <www.armyupress.army.mil>. Acesso em: 20/06/2023.

HUMAN RIGHTS WATCH. "World Report 2017: Venezuela". **Human Rights Watch** [2017]. Disponível em: <www.hrw.org>. Acesso em 20/06/2023.

IMF – International Monetary Fund. "Country Data: Venezuela". Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em 20/08/2017.

KANAAN, G. F. **"**Operação acolhida: a maior operação Conjunta interagências e de natureza Humanitária no Brasil". **Doutrina Militar Terrestre** [2019]. Disponível em: <www.ebrevistas.eb.mil.br>. Acesso em: 13/05/2023.

LANDER, E. "Venezuela: Crisis terminal del modelo pretolero rentista?" **Tiempo de Crisis**, vol 1, n. 2, 2014.

MAYA, M. L. "Venezuela: The Political Crisis of Post-Chavismo". **Social Justice**, vol. 40, n. 4, 2014.

MENDES, F. L.; SILVA, C. A. B.; SENHORAS, E. M. "História recente da Venezuela: crise e diáspora". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 10, n. 29, 2022.

MIAMI HERALD. "A new wave of Venezuelans on the verge of destitution flees to Miami". **Miami Herald** [2016]. Disponível em: <www.miamiherald.com>. Acesso: 26/08/2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Diretriz de Preparo n. 1, de 01 de março de 2023**. Brasília: Ministério da Desfesa, 2023b. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 26/08/2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Diretriz de Preparo n. 11, de 02 de fevereiro de 2023**. Brasília: Ministério da Desfesa, 2023a. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso: 26/08/2023

OBMIGRA - Observatório das Migrações Internacionais. "Refúgio em Números". **OBMIGRA** [2022]. Disponível em: <www.portaldeimigracao.mj.gov.br>. Acesso em: 12/06/2023.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. "DTM: Monitoreo de Flujo de la Población Venezolana". **OIM** [2023]. Disponível em: <www.iom.int>. Acesso em: 26/09/2023.

OLIVEIRA, C. F. **A simulação de combate no ensino**: Uma análise do uso da simulação viva como ferramenta no auxílio da amplificação dos níveis de adestramento (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Ciências Militares com ênfase em Gestão Operacional.). Rio de Janeiro: ESAO, 2020.

PEDROSO, C.; JAROCHINSKI SILVA, J. "Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios". *In*: VA-RÓN, L. S.; CALDERÓN, C. H. **La crisis venezolana**: impactos y desafíos. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

VENEZUELA. **Decreto 2.184, de 14 de janeiro de 2016**. Caracas: Assembleia Constituinte, 2016.

R4V. "Refugee Report". **R4V** [2023]. Disponível em: <www.r4v.info>. Acesso em 12/06/2023.

RIBAS, C. V. "A migração venezuelana no contexto da Covid-19". **CRIES** [2022]. Disponível em: <www.cries.org>. Acesso em: 28/09/2023.

SANJURJO, L. **Estudo de Caso**: governança e capacidade institucional do Brasil na resposta à migração venezuelana (2016-2022). Brasília: Enap, 2023.

SENHORAS, E. M. "Venezuela em rota de colisão: da estabilidade à crise". **Jornal Roraima em Foco** [2019]. Disponível em: <www.roraimaemfoco.com>. Acesso em: 28/09/2023.

SENHORAS, E. M.; GOMES, M. L. "Covid-19 nos municípios de Roraima". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 3, n. 9, 2020.

SENHORAS, E. M.; MENDES, F. L.; SILVA, C. A. B. "O papel das igrejas e organizações religiosas na migração venezuelana em Roraima (2018-2022)". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 10, n. 30, 2022.

SILVA, É. S.; RODRIGUES, F. S. "Migrações internacionais contemporâneas e crise de refugiados no arco noroeste do Brasil: o caso do acolhimento de venezuelanos pelo estado de Roraima (2018 – 2019)". **Revista Brasileira de Sociologia**, vol. 8, n. 19, 2020.

STRAVIANAKIS, A; SELBY, J. "Militarism and international relations in the twenty-first century". *In*: STRAVIANAKIS, A.; SELBY, J. (orgs.). **Militarism and International**: Political economy, security, theory. New York: Routledge, 2003.

UEBEL, R. R. G.; MÁRQUEZ, L. S.; FRÖHLICH, M. "Governança Migratória E Pandemia Da Covid-19: A Resposta Brasileira À Crise Migratória De Venezuelanos Pela Operação Acolhida". **Revista Monções**, vol.10, n. 20, 2021.

UNICEF - Fundo de Emergência Internacional para Crianças das Nações Unidas. "Country Report: Venezuela". **Unicef** [2014]. Available at: <www.unicef.org>. Acessed on: 20/06/2023.

VAZ, A. "A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: Perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços". **Análise Estratégica**, n.2, 2017.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 15 | Nº 45| Boa Vista |2023

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima