

---

***Dossiê Análise de Políticas Públicas***

*Editores Convidados: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes e Prof. Dr. Roberto Eduardo Bueno*

---

**QUANDO O PROVISÓRIO SE TORNA PERMANENTE: A OPERAÇÃO  
ACOLHIDA COMO POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL<sup>1</sup>**

**WHEN TEMPORARY BECOMES PERMANENT: BRAZILIAN “OPERAÇÃO  
ACOLHIDA” AS A MIGRATION POLICY**

**MADISON RAMNIERY GONZALEZ-GARCIA**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

E-mail: madison.gonzalez2104@gmail.com

**ELISA CRISTINA DE CARVALHO**

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

E-mail: lisacris@gmail.com

**RESUMO**

O Brasil é o quinto país receptor do fluxo de venezuelanos na região e o segundo com mais venezuelanos refugiados. À medida que essa situação ganhou ímpeto, os governos municipal e estadual se viram despreparados para responder às necessidades básicas decorrentes do aumento do fluxo de refugiados e imigrantes venezuelanos. Em 2018, na tentativa de administrar o fluxo venezuelano, o Estado brasileiro implementou a Operação Acolhida, uma força-tarefa militar-humanitária para controle, acolhimento e integração dos imigrantes que entravam pela fronteira norte no estado de Roraima. Com base na premissa de que a política pública não é uma ação governamental programada para responder a uma demanda pontual, mas, que contempla ações intencionais que fazem uso de instrumentos e recursos para oferecer “soluções duradouras” e alcançar benefícios públicos, este artigo analisou a “Operação Acolhida” como uma política pública de caráter migratório a partir da perspectiva de ciclo político. Dentre as conclusões, pode-se citar a fragilidade do sistema e das políticas de acolhimento e assistência aos imigrantes no âmbito municipal, especialmente em relação ao orçamento e financiamento. Ainda a intenção do governo brasileiro em resolver a questão do fluxo migratório venezuelano de maneira provisória, sem a necessidade de trazer ao debate público o que rege o artigo 120 da Lei de Migrações: criação de uma “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”.

**Palavras-chave:** Operação Acolhida; Políticas Públicas; Refugiados Venezuelanos; *Policy Cycle*; Imigrações Sul-Sul.

**ABSTRACT**

Brazil is the fifth-largest recipient country of the influx of Venezuelans in the region, and the second-largest country with the most Venezuelan refugees. As this situation has gained momentum, municipal and state governments have been unprepared to respond to the basic needs arising from this increasing flow. To address the influx of Venezuelan refugees, in 2018 the Brazilian state launched Operation Acolhida, a humanitarian and military task force to control, receive, and integrate migrants entering Roraima state through the northern border. Based on the premise that a public policy isn't a governmental action carried out in response to a specific demand, but rather intentional actions that use tools and resources to offer "durable solutions" and achieve public benefits, this article analyzed Operation Acolhida as a public policy with a migration character from the perspective of the political cycle. Among the conclusions, one can cite the fragility of the system and the policies of reception and assistance to immigrants at the municipal levels, especially in relation to budget and funding. Also, the Brazilian government's intention to solve the Venezuelan migratory flux provisionally, without the need to bring to public debate what is regulated by article 120 of the Migration Law: the creation of a "National Policy on Migration, Refugee and Statelessness".

**Keywords:** Operação Acolhida; Public Policies; Venezuelan Refugees; Policy Cycle; South-South Immigration.

---

<sup>1</sup>DOI: <https://doi.org/10.5935/2763-9673.20220013>

## 1 INTRODUÇÃO

As migrações internacionais são processos coletivos, intimamente ligados a fenômenos de mudanças estruturais e políticas que repercutem na dimensão social e cotidiana da população de maneira bilateral, no país de origem e o de recepção (CASTLES *et al.*, 2009). É comum compreender que a migração envolve um processo voluntário, seja ele individual ou coletivo, mas nem sempre é esse o caso, visto que ela também pode ocorrer de forma forçada.

Como consequência das transformações sociais, econômicas e políticas, tais migrações acompanham a expansão dos mercados e frequentemente geram fortes conflitos sociais nos países de origem (VALDIVIESO, 2001), o que pode produzir deslocamentos forçados. Os motivos desses movimentos são diversos, como: políticos, econômicos, sociais e ambientais, cuja duração pode ser permanente, temporária ou circular.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) designa a migração forçada como a mobilidade humana causada por anomalias ou conflitos não relacionados à dinâmica da acumulação de capital, por exemplo, o caso da violência desencadeada por conflitos políticos, fome, violência gerada por guerras, guerrilhas e tráfico de drogas ou também pela eclosão de desastres naturais como furacões, ciclones, entre outros (DELGADO WISE; MÁRQUEZ COVARRUBIAS, 2012).

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2022), no final de 2021, eram 89,3 milhões de migrantes forçados. Isso se deve, em grande parte, ao crescimento não só do número de conflitos, a exemplo da Somália, Iraque, Afeganistão, Síria, Sul do Sudão, como de situações de vulnerabilidade e violação dos direitos fundamentais, como é o caso da Venezuela.

A crise multidimensional da República Bolivariana da Venezuela (GONZÁLEZ GARCÍA, 2019) tem originado fluxos migratórios de proporções nunca registradas na América Latina, ultrapassando a marca de 6,1 milhões de deslocados em 2020 (R4V, c2022). Tanto no volume da migração quanto na condição de vulnerabilidade, o fluxo migratório venezuelano se assemelha a movimentos recentemente observados na Europa, oriundos do Norte da África e do Oriente Médio – sendo composto por migrantes econômicos, expatriados e requerentes de asilo (o termo solicitante de asilo na língua inglesa é utilizado para os solicitantes de refúgio) (WORLD BANK, 2018).

Segundo números oficiais, no Brasil se encontram mais de 350 mil cidadãos venezuelanos, dos quais 92 mil aproximadamente foram reconhecidos como refugiados (R4V, c2022). Signatário da Declaração de Cartagena, o Brasil tem deveres internacionais com relação às migrações forçadas que adentram suas fronteiras, mesmo que no início de 2019 tenha deixado de fazer parte do Pacto Global de Migração da ONU (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Em 2018, na tentativa de administrar o fluxo venezuelano, o Estado brasileiro implementou a Operação Acolhida, uma força-tarefa militar-humanitária para o controle, o acolhimento e a integração dos imigrantes que entravam pela fronteira norte no estado de Roraima. Em contraposição à retórica vigente, essa pesquisa defende a hipótese de que a Operação Acolhida se apresenta como uma política pública de cunho migratório e não apenas uma força-tarefa humanitária e militar.

Com base nisso, esse trabalho analisa a Operação Acolhida como política pública de cunho migratório, tendo como referencial o *policy cycle* (KRAFT; FURLONG, 2018; DYE, 2013). Apesar das críticas, o modelo sequencial (*policy cycle*) ainda é largamente utilizado na análise de políticas que demandam uma compreensão das complexas condições prévias, fatores centrais que influem e diversos resultados do processo político (JANN; WEGRICH, 2007). Isso justifica a escolha deste como marco de análise do estudo.

O arcabouço teórico-metodológico compreendeu a análise e a revisão de artigos acadêmicos, livros, periódicos, leis, decretos, *sites* e mídias digitais governamentais e outras publicações, institucionais ou organizacionais. Como parte da construção do entendimento das dinâmicas de funcionamento da Operação Acolhida que culminou na análise do *policy cycle*, foram realizadas consultas a relatórios, editais, resoluções, notícias, listagens e principalmente publicações em mídias sociais (*posts* e *lives*). Para a análise em si, uma matriz foi elaborada relacionando as etapas do *policy cycle* com os dados empíricos relacionados à Operação Acolhida.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A revisão teórica abordou conceitos relacionados a políticas públicas e suas formas de avaliação, em especial, o *policy cycle*, também descreve aspectos da política migratória brasileira.

### 2.1 Políticas públicas: conceitos e abordagens

Políticas públicas se referem a ações, decisões e omissões por parte dos diversos atores envolvidos nos assuntos públicos, contemplando um conjunto de ações intencionais e causais que usam instrumentos de procedimentos e de recursos, de maneira constante e coerente, cujo objetivo é proporcionar soluções duradouras e em última instância atingir benefícios públicos (ASTORGA; FACIO, 2009). Englobam tudo o que diz respeito à vida coletiva em sociedade, sendo que em sua grande maioria possuem caráter permanente em razão da sua interferência direta ou indireta na vida dos indivíduos.

Propostas como resultado de um conjunto de análises e estudos realizados pelo governo, as políticas públicas podem ser influenciadas pelas condições sociais e econômicas, valores políticos, estrutura do governo e cultura (KRAFT; FURLONG, 2018).

As políticas traduzem não apenas os valores da sociedade, mas o conflito resultante da heterogeneidade desta. Cabendo ao Estado, por meio de suas instituições e processos políticos, escolher, seja pela priorização ou não de questões defendidas por eleitores e/ou a seus interesses, o que se caracterizaria como problema público (KRAFT; FURLONG, 2018).

Segundo Hood e Lodge (2006), com certa frequência os governos são confrontados com situações de escolha forçada, quando não podem ignorar o sentimento público sem arriscar a perda de legitimidade ou credibilidade, e devem dar alguma prioridade ao assunto.

O principal foco de uma política pública é a identificação do tipo de problema que se busca corrigir, mas, também, a forma pela qual tal problema chega ao sistema político e como a sociedade e as instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006).

Heidemann defende que o conjunto de processos, métodos e expedientes que compõem as políticas públicas é usado por indivíduos ou grupos de interesses para influenciar, conquistar e manter o poder, sendo empreendidas como funções de Estado por um governo, com o intuito de resolver questões gerais e específicas da sociedade (HEIDEMANN, 2009).

Apesar de entendida como uma declaração de intenções, metas e objetivos com foco no que é realmente feito e realizado, em vez do que é proposto e desejado (ASTORGA; FACIO, 2009), a política pública denota as intenções das forças políticas, ou seja, as intenções dos governantes que se refletem nas políticas, sendo a omissão também uma ação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Sendo as políticas públicas cursos de ação destinados a resolver problemas, não fazer nada é uma ação que tem que ser tomada. Assim, a decisão de nada fazer é uma ação que deve ser levada em consideração e implementada ou não (ASTORGA; FACIO, 2009), aspecto que será mais bem explorado posteriormente.

## **2.2 Avaliação de políticas públicas: *policy cycle***

Como objeto de estudo, as políticas públicas se apresentam como processos multidimensionais que se passam em diferentes escalões de ação e decisão (local, regional, nacional), envolvendo diferentes atores (governamentais e não governamentais), que agem em contextos políticos e geográficos específicos, com o objetivo de resolver problemas considerados públicos e distribuir recursos e poder (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Dáí surge a importância de se analisar as políticas públicas, seus contextos próprios, suas dinâmicas e as soluções advindas delas. O campo de análise das políticas (*policy analysis*) busca esmiuçar determinado problema, identificar as opções de políticas disponíveis no momento e como cada uma delas se enquadra diretamente nos princípios de eficácia, eficiência e equidade (KRAFT; FURLONG, 2018).

Essa ideia extrapola a necessidade de determinar qual deve ser a política pública proposta ou a escolhida, visto que inclui a compreensão e a identificação do processo de deliberação e de debate sobre ela (KRAFT; FURLONG, 2018), assim, busca-se transcrever o processo político dentro da perspectiva científica (WILDAVSKY, 1979).

Empreender uma análise técnica das múltiplas dimensões das políticas públicas de forma a abarcar um entendimento real destas exige, igualmente, a análise dos processos político-administrativos a ela vinculados, ou seja, seus arranjos institucionais, as ações dos atores políticos, além dos instrumentos e das estratégias políticas (FREY, 2000). Entender o que fazem os governos, por que o fazem e que diferença isso faz, além de aumentar o conhecimento a respeito da ação do governo, possibilita o aperfeiçoamento da ação do Estado e sua condição de promover melhorias no processo de formulação das políticas visando a redução de problemas sociais (DYE, 2013; HAM; HILL, 1993).

A análise de uma política pública permite que a sociedade compreenda quais ações estão ou não sendo realizadas pelo governo em cada área definida, questionando os efeitos gerados na economia ou no bem-estar do cidadão, tanto a curto quanto em longo prazo (DYE, 2013).

Ao longo dos anos, o estudo da análise das políticas públicas desenvolveu modelos teórico-analíticos a fim de permitir uma análise técnica do “ciclo de vida” de uma política pública, dentre eles o *policy cycle*, o modelo dos fluxos múltiplos, o modelo do equilíbrio interrompido, entre outros (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Tais modelos podem ser aplicados como complemento um do outro, visto que, não há um modelo ideal de análise e que se diferenciam ao trazer diferentes perspectivas (DYE, 2013).

Para analisar a Operação Acolhida com base na perspectiva de política pública, foi selecionado o *policy cycle*, também conhecido como modelo sequencial. O modelo apresenta cinco fases: identificação do problema, definição de agenda, formulação da política (identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções), legitimação da política (tomada de decisão), implementação e avaliação (KRAFT; FURLONG, 2018; DYE, 2013).

A nomenclatura das fases pode variar, havendo algumas comuns nas diferentes propostas de estruturação, mas todas pressupõem a política pública dentro de um processo sequencial (FREY, 2000). Essa divisão tem caráter pedagógico-processual, funcionando como uma proposta de modelo ideal.

O *policy cycle* tem como base uma perspectiva implícita de “*top-down*” e, como tal, a formulação de políticas será enquadrada como uma direção hierárquica por instituições superiores (JANN; WEGRICH, 2007). Na prática, as etapas não necessariamente precisam obedecer à sequência e podem acontecer simultaneamente de forma não linear, em razão da complexidade dos programas políticos e da dinâmica que caracteriza as reações mútuas dos atores envolvidos (DYE, 2013; FREY, 2000).

Alguns pesquisadores afirmam que *policy cycle* dificilmente reflete a elaboração de políticas do mundo real em termos de qualquer sequência hierárquica ou cronológica ou em termos dos atores envolvidos.

A despeito do forte *status* teórico do *policy cycle* como estrutura e modelo, a diferenciação por etapas tornou-se a forma convencional de descrever a cronologia do processo de uma política pública (JANN; WEGRICH, 2007).

A estrutura do *policy cycle* não oferece apenas uma baliza de avaliação do sucesso ou do fracasso (comparativo) de uma política pública, mas uma perspectiva contra a qual a qualidade democrática desses processos poderia ser avaliada (sem seguir o pressuposto de uma simples separação de etapas) (JANN; WEGRICH, 2007).

### **2.3 A política migratória no Brasil: entre o discurso e a *práxis***

As políticas públicas de cunho migratório se vinculam à convicção do que seria o ideal de cidadania para os migrantes, sendo desenvolvidas de acordo com o momento histórico do país e os interesses do Estado (ROGERIO, 2019). Um exemplo disso é o Brasil, historicamente a percepção social da imigração foi fortemente influenciada por fatores conjecturais. De estratégia eugenista, no período pós Lei Áurea, a recurso utilitarista econômico para a industrialização, o imigrante foi considerado mão de obra essencial para o desenvolvimento nacional, mas terminou percebido como uma ameaça à soberania nacional –durante o Regime Militar.

Dentro do conjunto das prioridades nacionais, a gestão da imigração não costuma ser uma prioridade, a menos que tratada como questão de segurança nacional e de proteção das fronteiras (SALAZAR; GLICK-SCHILLER, 2014). Em 24 de maio de 2017, é promulgada no Brasil a Lei Federal nº 13.445, a chamada Lei da Migração, que trouxe consigo novas perspectivas de entendimento da condição do imigrante ao ser comparada à sua precedente, o Estatuto do Estrangeiro, que buscou consagrar a acolhida humanitária como princípio orientador, afastando-se do princípio da segurança nacional (estrangeiro como ameaça à soberania nacional). Destacam-se importantes mudanças em relação aos princípios e garantias, dentre elas o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a outras formas de discriminação,

e a defesa dos direitos sociais e trabalhistas dos migrantes por meio de políticas públicas, garantindo-lhes acesso aos direitos e benefícios sociais como: educação, saúde, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (ASSIS, 2018).

Em 2013, durante o primeiro mandato da Presidente da República Dilma Rousseff, foi protocolado o projeto que deu origem à legislação conhecida como “Nova Lei de Migração”. Ainda em 2013, foi criada no Ministério da Justiça (MJ) uma comissão de especialistas encarregada de elaborar um anteprojeto de lei de migrações, com o objetivo de substituir o Estatuto do Estrangeiro. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, seu sucessor, o Presidente Michel Temer, teve durante o seu mandato a interrupção da agenda migratória nacional e a paralisação da tramitação da Lei de Migração. Enquanto isso, o governo passou a dar uma resposta diferente à questão migratória, caracterizada por deportações de imigrantes e sanções à Venezuela (ALVIM, 2018), desinformação sobre o número de refugiados e programas existentes no Brasil, bem como mudanças nas chefias do Ministério da Justiça (e Cidadania), do Ministério das Relações Exteriores, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (UEBEL; RANINCHESKI, 2018).

O processo de condução da efetivação das políticas públicas normalmente segue a linha política do governante do momento, porém, deve ele atentar-se ao fato de que várias políticas sociais, após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, exigem do Estado a aplicação de uma política pública cujo caráter seja permanente (CRESTANI; OLIVEIRA, 2018).

As crises políticas institucionais acabam por influenciar o campo econômico, e por consequência o social, que afetam ainda mais a problemática da questão migratória, não apenas pela crise econômica, que acirra a disputa pelas vagas de trabalho, mas também, pela transferência das prioridades da agenda governamental. Por exemplo o período pós *impeachment* de Dilma Rousseff, que desencadeou uma crise institucional política e econômica, quando se observou que a agenda interessada à temática migratória acabou trazendo um caráter essencialmente político-governamental em vez de político-estatal.

Só em abril de 2017, depois de novas articulações, a Nova Lei de Migração entrou na pauta do Senado, sendo aprovada em plenário no dia 18 do mesmo mês, depois de obter pareceres favoráveis em todas as comissões. Foi sancionada em 24 de maio do mesmo ano, no limite do prazo para sanção, pelo presidente interino Michel Temer, apresentando cerca de 20 vetos, tendo sido retirados do texto a anistia para imigrantes indocumentados, a definição que considera a vulnerabilidade de determinados grupos, dentre eles: solicitantes de refúgio, requerentes de visto humanitário, vítimas de tráfico de pessoas e vítimas de trabalho escravo, entre outros pontos (DELFIM, 2020). Esses vetos desvirtuaram parcialmente o espírito da Lei de Migração (RAMOS *et al.*, 2017), que manteve uma abordagem nos princípios da segurança

nacional e o da proteção do trabalhador nacional em prejuízo das conquistas históricas relacionadas aos direitos dos migrantes.

Isso enfraqueceu a participação do Estado em fóruns internacionais sobre migrações, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e em grupos de trabalho regionais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da Organização de Estados Americanos (OEA) e da União de Nações do Sul (UNASUL), que tratavam do tema das migrações, ao mesmo tempo em que aumentaram os episódios de xenofobia e discursos políticos de aversão aos imigrantes, bem como, se tornou frequente a reemigração daqueles que haviam imigrado na década anterior para outros países, em virtude das crises de 2008 e 2012 em seus países de origem (UEBEL; RANINCHESKI, 2018).

A agenda política migratória do governo interino se restringiu consensual e coletivamente ao programa “Uma ponte para o futuro” (BARROS, 2016), no qual a temática das migrações se inseriu de forma subjetiva no item “Previdência e demografia”, não sendo explicitamente citada.

Destarte, a aprovação da Nova Lei Migratória não necessariamente traduziu o plano de Estado que lhe deu origem, já que as alterações realizadas o vincularam ao mandato vigente. Esse “comportamento político” pode resultar em ingerência política do governante transitório e, em última instância, afetar o nível de comprometimento de política pública em caráter permanente.

Com o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro, a partir de 2019, a questão da soberania nacional foi reforçada, sendo o acolhimento do fluxo venezuelano entendido como uma oportunidade de expandir a influência brasileira na região, ao mesmo tempo em que reforça ideias nacionalistas e ufanistas ao opor-se direta e ideologicamente ao regime venezuelano (MACHADO, 2019).

### **3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

#### **3.1 O caso venezuelano**

O Relatório *Global Trends 2019*, do ACNUR, criou uma classificação para os cidadãos venezuelanos dentro da configuração migratória, a de venezuelanos deslocados no exterior (ACNUR, 2020). Tal classificação contempla pessoas de origem venezuelana que provavelmente precisarão ou precisaram de proteção internacional de acordo com os critérios contidos na Declaração de Cartagena, mas que não buscaram (até o momento) refúgio no país

no qual estão localizadas. Independentemente de seu *status*, os venezuelanos deslocados no exterior precisam de proteção contra retornos forçados e acesso a serviços básicos.

Isso se justifica, *a priori*, pois a migração mista implica que indivíduos provenientes de uma realidade semelhante recebam tratamento diferente em razão do seu enquadramento jurídico. No caso dos venezuelanos, estes apresentam grande variabilidade em sua capacidade migratória, que condiciona de forma importante seu *status* migratório: residentes e/ou solicitantes de refúgio, refugiados e venezuelanos deslocados no exterior (ACNUR, 2020).

Em geral, para assistir aos grupos migratórios de refugiados existem diferentes instrumentos normativos internacionais e regionais (de livre adesão) que procuram a sua proteção: Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951; Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967; Declaração de Nova York, de 1966. No âmbito regional de proteção aos Direitos Humanos, temos os seguintes instrumentos: Declaração de Cartagena, de 1984; Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos, de 1994; Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004; Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2014. No entanto, para os migrantes, resta simplesmente o amparo do Pacto Global da Migração, do qual o Brasil não faz mais parte, e as normas de cada país receptor. No âmbito interno brasileiro tem-se o Estatuto dos Refugiados, de 1997, e a Lei de Migração (Lei Federal nº 13.445/2017). A diferença fundamental entre essas duas categorias se concentra no princípio jurídico chamado *non-refoulement*, ou seja, a não devolução. Esse princípio internacional estabelece que nenhum país pode deportar ou “devolver” um refugiado ao território no qual ele ou ela sofreu perseguição, contra sua vontade (ACNUR, 1997).

Assim, os Estados signatários dos tratados internacionais têm uma série de responsabilidades perante todo indivíduo que pedir refúgio e proteção no seu território, dentre elas a garantia contra a devolução, proteção contra às ameaças das quais eles já fugiram e o acesso a procedimentos justos de refúgio, além de medidas que garantam que seus direitos humanos básicos sejam respeitados, a fim de permitir-lhes viver com segurança e dignidade e encontrar uma solução em longo prazo.

Em suma, os Estados devem prover estruturas permanentes e mecanismos que facilitem o processo de inserção laboral, educacional e social dos recém-chegados, com proteção e garantia de direitos. Discutir políticas públicas destinadas à população refugiada de migração forçada não se restringe ao debate de políticas sociais. No entanto, a mobilidade entre territórios que corresponde a um fenômeno natural da sociedade acaba exigindo dos Estados de acolhimento uma atuação mais planejada e estratégica na gestão de suas demandas internas, pelo que é necessário desenvolver capacidades técnicas, administrativas e institucionais para mitigar, além da administração da questão do refúgio, da qual não é possível isentar-se.

A nova ordenação legal brasileira não foi suficiente para endereçar certas demandas, a exemplo, o caso da migração forçada venezuelana (SOUZA; OLIVEIRA, 2019). Essa falta de regulamentação dificultou a sua normatização e operacionalização, comprometendo a lei que acaba perdendo a sua função em si mesma.

No caso dos venezuelanos, o Estado brasileiro acabou instituindo outros dispositivos a fim de tornar a Lei Federal nº 13.445 mais responsiva ao contexto, visto que, antes de 2017 a solicitação de refúgio era a forma mais prática de estar regularmente no Brasil para essa população (GONZÁLEZ GARCÍA, 2019). O *status* migratório revelou-se uma estratégia de entrada no território brasileiro, por meio do qual migrantes laborais ou fugindo de uma crise humanitária recorreram ao argumento do refúgio para facilitar seu ingresso no país (DE OLIVEIRA, 2019).

A articulação da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) com o Ministério de Relações Exteriores e o Conselho Nacional de Imigração permitiu a criação do visto de residência temporária por dois anos, por meio da Resolução Normativa CNIg nº 126, de 02/03/2017, que foi posteriormente derogada pela Portaria Interministerial nº 9, de 09/03/2018 (CNIG, 2017). Esse documento autorizou a residência por dois anos a imigrantes que estivessem em território brasileiro ou fossem cidadãos de algum país fronteiriço não pertencente ao Mercosul. Desde 2017, a Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul com base no disposto no segundo parágrafo do artigo 5º, do Protocolo de Ushuaia: ruptura da ordem democrática (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017).

O reconhecimento legal do Estado brasileiro da crise humanitária na Venezuela se deu a partir do Decreto Federal nº 9.285/2018, que tornou aplicável o visto por razões humanitárias em situações que envolvessem a migração motivada pela crise venezuelana. Em termos legais e jurídicos, isso representou uma mobilização do Estado visando a resolução ou a mitigação do fluxo venezuelano, que testemunhou grande crescimento a partir de 2017. À medida que o amparo legal foi sendo construído, os pedidos de residência temporária ganharam expressão em comparação com as solicitações de refúgio, embora tenham permanecido em volumes menores (DE OLIVEIRA, 2019).

Desde 2015 registram-se ingressos de venezuelanos que atravessam a fronteira entre a Venezuela e o Brasil pela cidade brasileira de Pacaraima, no estado de Roraima, situação que impôs desafios à realidade local, que não apresentava condições favoráveis ao acolhimento. Os migrantes que continuavam em direção à capital do Estado, Boa Vista, com o passar do tempo e o aumento das movimentações, também viram esgotada sua capacidade de recepção, sobretudo pela pressão nos serviços de saúde e assistência social (DE OLIVEIRA, 2019).

Os problemas econômicos por conta da crise que o Brasil atravessava impactaram o corte de repasses financeiros para os municípios e Estados, tendo como consequência principal o comprometimento de serviços públicos em todas as esferas: federal, estadual e municipal, e o estado de Roraima não passou alheio a essa situação (CRUZ JÚNIOR, 2019). Despreparado, o Estado tentou gerenciar localmente a questão. O Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM), criado em outubro de 2016 com apoio do Governo Federal e funcionando em diferentes pontos de Boa Vista e no município de Pacaraima, tinha como objetivo coordenar as ações relacionadas ao acolhimento dos venezuelanos, como cadastramento, levantamento de perfis para o mercado de trabalho, assistência básica e alojamento (FÉLIX, 2016).

Inicialmente, a atuação dos governos estadual e municipais da região era muito tímida e sempre muito voltada a denunciar a ameaça que representava o impacto da migração nos serviços públicos básicos. Em dezembro de 2016, Roraima decretou situação de emergência na saúde na capital Boa Vista, em razão da grande quantidade de venezuelanos, o que sobrecarregou os hospitais dos dois municípios. A média de atendimentos em Pacaraima, que costumava ser de 30 por mês, chegava a 600. Tal decreto implicou no envio de auxílio, por parte do Governo Federal, para que o Estado pudesse contratar servidores e receber insumos (BRANDÃO, 2016).

Em 2017, inicia-se uma luta jurídica entre o Governo Estadual de Roraima e o Governo Federal. O Estado decretou estado de emergência social e, por meio da Ação Civil Originária (ACO) 3121, solicitou ao Supremo Tribunal Federal (STF) o fechamento temporário de suas fronteiras com a Venezuela, alegando que a entrada descoordenada de venezuelanos na região resultou em um “incalculável impacto econômico” e que ao deixar de agir em sua área de competência e de promover medidas de controle policial e nas áreas de saúde e vigilância sanitária, a União tinha incorrido em inconstitucionalidades e em violações sistêmicas aos direitos humanos (CONSULTOR JURÍDICO, 2018; VEJA, 2018).

A omissão da União no controle e na atuação administrativa na área fronteiriça, sem repasse de qualquer recurso ao estado de Roraima, caracterizou o descumprimento dos deveres federativos determinados pela Constituição Federal, até então os esforços haviam se concentrado, majoritariamente, em ajuda técnica e em alguns repasses financeiros. Por essa razão, dentro da ACO 3221, também foi solicitada a concessão de tutela de urgência à União para que esta promovesse medidas administrativas na área de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira para o acolhimento dos imigrantes. Finalmente, a ação incluiu imediata transferência de recursos adicionais da Federação para suprir os custos suportados pelo Estado, especialmente com saúde e educação dos venezuelanos estabelecidos em Roraima (CONSULTOR JURÍDICO, 2018; VEJA, 2018).

As dificuldades de acordo entre as esferas Federal, Estadual e Municipal travou o funcionamento dos mecanismos de repasse previstos no acordo da Ação Cível Originária (ACO) 3221 e resultou na federalização da política de acolhimento. Na tentativa de coordenar e organizar o fluxo de pessoas para atenuar as repercussões locais negativas e atender às orientações do Ministério Público, em fevereiro de 2018, o Decreto Federal nº 9.286/2018 instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial, ampliando as ações voltadas à questão migratória venezuelana, originando à chamada “Operação Acolhida”.

No contexto da Operação, a Casa Civil tem a atribuição de coordenar e integrar as ações dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal. Esta compõe e coordena o Comitê que conta com a participação de 11 ministérios, como: o Ministério da Cidadania, o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério da Economia, entre outros. Ademais, há o ACNUR, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), além de mais de 100 entidades da sociedade civil.

Apesar do caráter provisório e emergencial e tendo inicialmente o propósito de defesa e proteção da soberania da Nação, a força-tarefa humanitária foi implementada com o objetivo de garantir a observância das normas internas de proteção aos refugiados e o acolhimento deles em território nacional. Em maio de 2018, o Conselho Nacional de Direitos Humanos criticou o modo como a questão migratória estava sendo gerenciada, denunciando o forte viés militar adotado pelo governo (MARTINS, 2018), em contraposição ao necessário caráter humanitário das ações.

A despeito disso, em 28 de agosto de 2018, foi sancionado o Decreto Federal nº 9.483/2018, que permitiu o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem em determinadas áreas de Roraima (BRASIL, 2018). O documento reforçou a militarização do processo de coordenação do fluxo migratório fronteiriço, contrariando o princípio da acolhida humanitária pregado pelo art. 3º da Lei de Migração (MARTINS, 2018; KWEITEL; CERIANI, 2018), o referido decreto foi revogado pelo Decreto Federal nº 9.623, de 20 de dezembro de 2018.

A política emergencial de enfrentamento da crise migratória, cuja governança foi estruturada e comandada pelas Forças Armadas, com controle centralizado na União, foi estruturada em três eixos (OPERAÇÃO ACOLHIDA, c2020). O primeiro, o ordenamento de fronteira, inclui recepção, identificação, documentação, triagem e cuidados médicos básicos aos venezuelanos que chegam ao Brasil pela fronteira com Roraima (GONZÁLEZ-GARCIA, 2021). A autora explica que o atendimento aos imigrantes começa nas estruturas montadas para

assegurar recepção, identificação, fiscalização sanitária, triagem médica, imunização, regularização migratória e triagem dos imigrantes venezuelanos.

Para González-García (2021), os recém-chegados entram no território brasileiro, frequentemente, sem condições econômicas de se manter, ficando à mercê das provisões governamentais, enquanto uma parcela é enviada a abrigos provisórios, com infraestrutura de saúde e saneamento básico precária, com baixas condições de educação e moradia, num cenário de constante sonegação de direitos fundamentais, sem mencionar os que perambulam pelas ruas.

No eixo que se refere ao abrigo, a Operação Acolhida promove a acomodação em abrigos e albergues na zona fronteiriça, com alimentação, educação, cuidados em saúde e proteção social. Os imigrantes são provisoriamente encaminhados a um dos 13 abrigos em Roraima, onde recebem três refeições por dia, *kits* de higiene pessoal e de limpeza e participam de aulas de português, atividades culturais, lúdicas e recreativas, assim como provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela e segurança 24 horas (ACNUR, 2020).

Conforme o descrito pela Operação Acolhida (2020), os abrigos são de responsabilidade do Ministério da Cidadania, das Forças Armadas e da ACNUR. Importante pontuar que não são todos os venezuelanos que passam por esse processo, pois o uso dos serviços pode se dar de maneira parcial e há pessoas que simplesmente tramitam a documentação e continuam sua viagem para outras regiões do Brasil, não participando do abrigo (GONZÁLEZ-GARCIA, 2021).

**Figura 1 – Modalidades da Operação Acolhida**

Abrigo-Abrigo	<ul style="list-style-type: none"> <li>A pessoa sai de um dos 13 abrigos da operação e é enviado a outros abrigos ou casas de passagens estaduais, municipais, da sociedade civil ou federais mistos, com moradia fornecida por entidade da sociedade civil ou organização religiosa.</li> </ul>
Reunificação familiar Reunificação Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>O/a migrante junta-se a outros integrantes da sua família, por meio da comprovação das condições de acolhimento desta. De igual maneira, a reunificação social ocorre entre pessoas conhecidas, sem vínculo familiar.</li> </ul>
Modalidade de emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>a interiorização acontece em razão de uma vaga de emprego comprovada a partir da análise entre os perfis dos imigrantes e as vagas ofertadas nos municípios. A interiorização é operacionalizada por organizações da sociedade civil e pessoas do setor privado.</li> </ul>

Fonte: As autoras, com base na Operação Acolhida (c2020).

A Operação Acolhida (c2020) expressa que o terceiro eixo, da interiorização, consiste na transferência dos refugiados e imigrantes a diferentes estados do país. A estratégia, segundo a Operação, é promover a integração dos venezuelanos em outras regiões do país, ao oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica, o que em contrapartida diminuiria a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima – além de abrir novas vagas para venezuelanos em abrigos perto da fronteira (OPERAÇÃO ACOLHIDA, c2020). Apenas os

imigrantes regularizados no país, imunizados clinicamente e com termo de voluntariedade assinado, atestando seu desejo de ser interiorizado e a concordância com as regras do processo, podem participar de uma das quatro modalidades disponíveis (ANDRIOLO, 2021).

Ente abril de 2018 a 5 de janeiro de 2021, foram interiorizados 42.496 venezuelanos, em 599 municípios brasileiros (ACNUR, 2020). A partir de 2019, que marcou o início do Governo de Jair Bolsonaro, a Operação Acolhida entra em uma segunda etapa estratégica de interiorização, com a assinatura de acordos de parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e as agências das Nações Unidas, que orientam os prefeitos e vereadores sobre as regras da interiorização e de acolhimentos aos venezuelanos com o intuito de responder às necessidades laborais locais (CNM, c2019).

O recebimento de imigrantes não implica a transferência de recursos orçamentários e financeiros entre os partícipes, cabendo a cada um prover os recursos humanos, materiais e financeiros necessários à execução das respectivas responsabilidades, sendo que uma eventual transferência de recursos será efetivada mediante instrumento específico, de acordo com a legislação de cada órgão, entidade ou instituição envolvida, observada a disponibilidade orçamentário-financeira.

Pelo protocolo de intenções, cabe à União apoiar os municípios que receberem imigrantes e refugiados venezuelanos com programas, políticas e ações, observada a legislação e a disponibilidade orçamentária de cada órgão, neste último caso, mediante a celebração de instrumento específico, enquanto é responsabilidade da ACNUR, da OIM e do UNFPA apoiar o monitoramento da integração local de imigrantes e refugiados venezuelanos deslocados ou interiorizados, por meio de orientação técnica aos gestores locais (MARTIMON, 2019).

Na tentativa de mitigar a não transferência de recursos para o atendimento à população em questão, segundo a Operação Acolhida (c2020), o Governo Federal, em parceria com o Banco do Brasil, criou um fundo financeiro privado, pactuado até o montante de R\$ 100 milhões e administrado pela Fundação Banco do Brasil (FBB), entidade de natureza privada. Esses recursos arrecadados pela plataforma (dados disponíveis em: <https://acolhida.fbb.org.br/>) são utilizados em ações sociais indicadas pela Operação Acolhida (OPERAÇÃO ACOLHIDA, c2020).

Dentro do discurso governamental que promove a Operação, consideramos que a intenção é desonerar os recursos governamentais e promover a articulação entre as iniciativas da sociedade civil, governos e organismos internacionais no atendimento às necessidades de imigrantes e refugiados, o que reforça a ideia de uma transferência de responsabilidade (tanto financeira quanto institucional) por parte da União para as Agências da ONU e organizações da sociedade civil quanto à obrigação de favorecer o processo de inserção social que se apresenta dentro do discurso.

### 3.2 A Operação Acolhida e o *policy cycle*

A Operação Acolhida foi implementada em 2018 com caráter provisório, sendo declarada como medida paliativa. Por meio da análise a qual se propôs esse trabalho, a estruturação e sua implementação incorporam as dimensões intencional, de constância, temporalidade e resolução de problemas públicos que acabam por caracterizá-la como uma política pública na área migratória, cujos efeitos se dão a longo prazo, principalmente no que concerne o eixo da interiorização.

**Quadro 1** – Análise de política pública Operação Acolhida

(continua)

Processo	Desdobramentos	Participantes	Operação acolhida
Identificação do problema	<p>Analisar os problemas a serem resolvidos por meio do levantamento das demandas e necessidades da sociedade publicitadas e direcionadas ao governo.</p> <p>Compreender profundamente o problema, dentro de um universo de problemas, para identificar o lugar de relevância que o tornará capaz de desencadear o ciclo político.</p> <p>Interpretar os grupos sociais isolados, grupos políticos, administração pública, mídia e outras formas de comunicação política e social.</p>	<p>Meios de comunicação.</p> <p>Grupos de interesse.</p> <p>Iniciativas dos cidadãos.</p> <p>Opinião pública.</p>	<p>A “invasão” venezuelana é percebida como um risco aos já limitados sistemas de assistências básica de saúde, educação e segurança da região.</p> <p>A mídia local mantém uma linha editorial de divulgação dos episódios de xenofobia, de risco de colapso do sistema e aumento da violência urbana.</p>
Definição de Agenda	<p>Decidir quais demandas serão resolvidas e quais problemas serão endereçados ao governo.</p> <p>Considerar os impactos financeiros, beneficiários, valores ideológicos e o potencial de aceitação do problema na <i>policy arena</i>.</p>	<p>Elites. Presidente.</p> <p>Congresso.</p> <p>Meios de comunicação.</p>	<p>Como resultado do embate com o Ministério Público, há uma emergência da tomada de decisão que não permite amplo debate da problemática.</p>
Elaboração de programas e tomada de decisão	<p>Formulação de Políticas</p> <p>Lidar e direcionar o tratamento dado aos problemas identificados e desenvolver propostas de políticas públicas para as demandas identificadas e melhoria de problemas.</p> <p>Definir, dentre as possíveis formas de ação, qual seria a solução mais apropriada.</p> <p>Analisar o conteúdo dos programas a serem implementados de modo a adequá-los à realidade política.</p>	<p>Grupos de Influência.</p> <p>Presidente e gabinete.</p> <p>Comissões do Congresso.</p> <p>Grupos de interesse.</p>	<p>A tomada de decisão se deu devido a pressões advindas de diferentes atores e instituições: Ministério Público, governo local, agências das ONU, ONGs e a população – resultando em ação emergencial interventora em vez de uma ação planejada e discutida com os grupos de interesse.</p>
	<p>Legitimação de Políticas</p> <p>Selecionar as propostas com base na constitucionalidade.</p> <p>Desenvolver suporte político para promulgação de leis.</p> <p>Engajar atores para garantir a concretização da política.</p> <p>Receber a chancela de que os problemas que serão atendidos fazem parte das necessidades levantadas e mapeadas na agenda, atraindo a atenção da sociedade, dos meios de comunicação e de especialistas em gestão pública.</p>	<p>Grupos de interesse.</p> <p>Presidente.</p> <p>Congresso.</p> <p>Tribunais.</p>	<p>Com o apoio das agências da ONU e mantendo o viés de soberania militar “humanizada”, a ação é legitimada pela mídia governamental, mas em parte criticada por órgãos de proteção aos direitos humanos e ONGs.</p>

**Quadro 1** – Análise de política pública Operação Acolhida

(conclusão)

Processo	Desdobramentos	Participantes	Operação acolhida
Implementação da Política	Organizar a estrutura pública (departamentos e agências) para a implementação da política. Prestar os pagamentos ou serviços, cobrança de impostos para a execução das atividades/ações que envolvem uma política pública. Se necessário, criar estruturas governamentais como departamentos, agências, gabinetes, etc., ou a inserção de novas responsabilidades às estruturas existentes, para executar as tarefas para que a política seja colocada em prática.	Presidente e pessoas de apoio do Gabinete. Departamentos e agências executivas.	Sob o Comando da Casa Civil, mas com o controle do Ministério da Defesa, a estrutura da política é toda centralidade na União, com baixa participação local e transferência de recursos.
Avaliação da Política	Apresentar e divulgar os resultados gerados por meio da execução de uma política pública. Acompanhar e avaliar os impactos da política sobre os grupos-alvo e não alvos. Determinar se as ações propostas permitiram o alcance dos objetivos e a solução do problema desencadeador da política. Caso seja necessário realizar correções, ou da solução tenham surgido outras demandas, o ciclo da política se reinicia e dele poderão sugerir adaptações ao programa político anterior ou ainda um novo. Corrigir possíveis deficiências no impacto e nos efeitos causados pela política que não foram identificados nas etapas anteriores. Promover a análise de custos e resultados conseguidos com a sociedade, a fim de identificar se eles realmente mitigaram ou resolveram os problemas identificados.	Estrutura pública (departamentos executivos e agências). Comissões de Supervisão do Congresso. Meios de comunicação. Grupos de influência.	Não há indicadores definidos para a Operação, a não ser os quantitativos dos atendimentos e os números de interiorização. Entretanto, a complexidade do fenômeno requer uma avaliação tanto qualitativa como quantitativa.

Fonte: As autoras, com base em Serafim e Dias (2012), Kraft, Furlong e Dye (2013).

Políticas públicas são complexas em sua variedade de atores e interesses. Assim, a proposta de entendê-la como um processo mais linear consiste no primeiro passo para desenvolver uma análise mais profunda (JANN; WEGRICH, 2007). O *policy cycle* foi utilizado como esquema de análise da Operação dentro da premissa de que esta é uma política pública de caráter migratório. Em um exercício pedagógico de digressão, o Quadro 1 apresenta de forma analítico-pedagógica a Operação Acolhida, tomando por base Serafim e Dias (2012), Kraft, Furlong e Dye (2013), com o intuito de analisar pontualmente como se estruturou a Operação Acolhida. Continuando a análise, sem exaurir as possibilidades, seguem alguns possíveis problemas que poderiam ter influenciado na implementação da política (Figura 2).

**Figura 2** – Possíveis problemas que tentou resolver a Operação Acolhida

Fonte: As autoras (2022).

O que se percebeu na Operação Acolhida, num primeiro momento, foi uma centralização militarizada. Uma justificativa plausível seria o fato de que a estrutura montada tinha como finalidade auxiliar o Estado de Roraima que, em sua realidade, não comportou o crescimento populacional gerado pela chegada de venezuelanos e não necessariamente gerenciava o fluxo em si.

A Operação Acolhida apresenta-se, portanto, como uma política combinada de cooperação entre o Ente Federal e o Estado para o gerenciamento migratório. A ideia da cooperação federativa se reforça com a introdução do eixo da Interiorização, a partir do qual o governo passa a incluir outros atores no processo. E ao mesmo tempo realça uma possível intenção política de buscar soluções permanentes para uma questão considerada “temporária”, articulando com atores externos ou terceirizando responsabilidades.

A interiorização é considerada um êxito da Operação Acolhida, pela oportunidade que oferece de promover a inserção laboral, social e econômica do migrante venezuelano, além do esvaziamento demográfico em Roraima, porta de entrada aos imigrantes. Isso também permite um maior controle no ordenamento de fronteira, evitando imigrantes ilegais e indocumentados, e desestimulando o desenvolvimento de uma indústria de migração na região (GONZÁLEZ GARCÍA, 2021).

A despeito das consequências locais que o grande fluxo venezuelano trouxe, o assunto não foi considerado como um “problema público” pelo Governo Federal, tendo o Ministério Público interferido e obrigado o Governo Federal a atuar (ANDRIOLO, 2021). Ou seja, atores externos consideraram a questão uma situação de interesse público e interviram na agenda política.

Essa situação faz emergir outra dimensão dos estudos de política pública que tratam da “agenda negada”. A definição da agenda implica na seleção entre diversos problemas e questões. É um processo de estruturação da questão política em relação às estratégias e aos instrumentos potenciais que moldam o desenvolvimento de uma política nas etapas subsequentes de um ciclo político, pelo qual, certas questões são mantidas longe da consideração e deliberação do governo, a Agenda Negada (CAPELLA, 2016). A Operação Acolhida, a despeito dos efeitos locais e potenciais em grande escala, parecia não ter relevância suficiente para ser considerada um problema para a sociedade em geral, ou ser incluída no debate público amplo.

A ausência de coordenação entre os entes do pacto federativo na gestão migratória enfraquece e fragiliza as políticas de acolhimento em todos os âmbitos. A falta de recursos e a disputa por eles, reforçam a dimensão institucional e econômica que impactam na implementação de políticas públicas e, por consequência, na definição do que seria um problema público ou não.

A narrativa apresenta a implementação da Operação Acolhida como uma força-tarefa militar-humanitária. A intenção do governo brasileiro foi de resolver a questão do fluxo migratório venezuelano de maneira provisória, sem a necessidade de trazer ao debate público o que rege o artigo 120 da Lei de Migrações: criação de uma “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”. A implementação de uma “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia” requer uma coordenação entre diferentes atores da sociedade (organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas). Para implementar políticas públicas capazes de promover a inserção plena do migrante, seria necessária a criação de ações e metas, ao mesmo tempo, específicas e amplas, temporais e atemporais, objetivas e subjetivas (ASSIS; VEDOVATO, 2020).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse analisou a Operação Acolhida como política pública de cunho migratório com base no modelo sequencial (*policy cycle*). A aplicação desse modelo permitiu identificar diferentes dimensões dentro da Operação Acolhida, demonstrando que mais do que uma força-tarefa militar-humanitária esta pode ser considerada uma política pública.

A análise da Operação Acolhida reforçou a ideia de que a existência de uma política pública não está relacionada diretamente à coordenação e ao empenho em sua execução, sendo a sua existência, em determinadas situações, relacionada mais à pressão da sociedade por uma resposta do poder público do que efetivamente uma análise integrada a fim de fortalecer os mecanismos de gestão do Estado (LOPES, 2016).

Uma das maiores contribuições desta operação foi colocar em evidência a importância do fortalecimento do Pacto Federativo no gerenciamento dos fluxos migratórios e a necessidade de compartilhamento e cooperação para o cumprimento das responsabilidades estatais. Isso resultará em uma presença estatal mais forte, evitando vácuo de poder e preservando a dignidade dos beneficiários.

Definir uma política migratória adequada é complexo, pois a temática extrapola as fronteiras territoriais de um país, sendo inexoravelmente influenciada por fatores históricos e culturais de cada Estado-Nação. A escolha do Estado pela ação (ou inação) política de modo a respaldar os direitos desses indivíduos deve ser uma opção política de Estado consciente e planejada e não apenas uma ação emergencial implementada em um contexto difícil.

A aplicação de políticas públicas, e em especial as políticas migratórias, necessita de um sentido amplo e permanente quando de sua implementação pelo ente estatal, em qualquer de suas esferas: municipal, estadual ou federal. Isto ressalta a importância de uma real coordenação entre diversas esferas de políticas públicas dentro da política migratória que evoque a

participação da migração na construção das políticas que a ele concernem. Essa participação é importante para a construção de uma política forte e inclusiva.

Fato é que a permanência do fluxo migratório no país de acolhimento é inerente ao processo, assim, entender o migrante como um eterno quase cidadão impacta negativamente em seu processo de inserção na nova sociedade.

O objetivo desse trabalho foi investigar a Operação Acolhida e sua atuação como política pública de cunho migratório. Por ser um fenômeno relativamente novo, a questão migratória no Brasil ainda carece de maior investigação. Questões relativas aos fluxos migratórios Sul-Sul, a articulação de atores e a governança migratória são algumas sugestões de pesquisa futura. Juntam-se a isso a análise do discurso midiático e político e os debates de arena com relação à implementação, bem como, instrumento de avaliação da política pública.

A migração deve ser pensada e exercida para além do caráter territorial e de decisões políticas fundamentadas em interesses específicos do Estado. Deve partir do princípio de que os direitos de todos os indivíduos são previstos na Constituição e, portanto, devem ser preservados e atendidos como um objetivo do Estado.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISIONADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Tendencias Globales de ACNUR 2021**. Disponível em: [https://www.acnur.org/publications/pub\\_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html](https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html). Acesso em: 20 jul. 2022.

ALTO COMISIONADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Conheça os abrigos que acolhem refugiados e migrantes em Roraima. **ACNUR-Brasil**, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/>. Acesso em: 12 out. 2022.

ALTO COMISIONADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). ACNUR: la mayoría de las personas que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiadas. **UNHCR-ACNUR**, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/5/5ce33ee54/acnur-la-mayoria-de-las-personas-que-huyen-de-venezuela-necesitan-proteccion.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ACNUR – ALTO COMISIONADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement. **Refworld**, 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

AGUILAR, L. F. **Antologías de Política Pública (estudio introductorio y edición)**. Porrúa: México, 1993.

ALVIM, M. A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela. **BBC News Brasil**, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45242682>. Acesso em: 15 set. 2022.

ANDRIOLO, M. S. **Da constituição dos regimes de refúgio à gestão migratória militarizada da Operação Acolhida**. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

ARAÚJO, M.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ASSIS, G. O. Nova Lei de Migração no Brasil: avanços e desafios. *In*: BAENINGER, R. *et al.* **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 609-622.

ASSIS, A. E. S. Q.; VEDOVATO, L. R. Interpretação jurídica: considerações para a análise de políticas públicas. **Revista de Direito das Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, p. 11-29, 2020.

ASTORGA, C. R. A.; FACIO, M. A. L. ¿Qué Son Y Para Qué Sirven Las Políticas Públicas? **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Malaga, n. 9, 2009. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccss/05/aalf.htm>. Acesso em: 15 set. 2022.

BARROS, R. Especialistas analisam o documento ‘Uma ponte para o futuro’, considerado o programa de governo de Michel Temer. **Extra**, 2016. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/especialistas-analisam-documento-uma-ponte-para-futuro-considerado-programade-governo-de-michel-temer-19253499.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRANDÃO, I. RR decreta emergência na Saúde por causa da imigração de venezuelanos. **G1 RR**, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/rr-decreta-emergencia-na-saude-por-causa-da-imigracao-de-venezuelanos.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima. Brasília, DF, ago 2018. **DOU de 29/08/2018**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9483.htm). Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF, fev 2018. **DOU de 16/02/2018**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm). Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, mai 2017. **DOU de 25/05/2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 07 nov. 2022.

CAPELLA, A. C. N. Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. **Organizações & Sociedade**, n. 23, v. 79, p. 675-691, 2016.

CASTLES, S.; HAAS, H.; MILLER, M. J. **The age of migration: international population movements in the modern world**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIG). Normativa CNIG nº 126 de 02 de março de 2017. **Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço**.

Brasília, DF, mar 2017. **DOU de 03/03/2017**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Campanha de interiorização + humana. **CNM - Informe**, c2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/index.php/informe/exibe/campanha-de-interiorizacao-humana>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CONSULTOR JURÍDICO. Governadora de Roraima pede que União feche fronteira do Brasil com a Venezuela. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/governadora-rr-fechar-fronteira-brasil-venezuela>. Acesso em: 29 out. 2022.

CRESTANI, D. A.; OLIVEIRA, C. C. de. Políticas públicas permanentes no Brasil: realidade ou ficção? **Revista Eletrônica Científica da UERGS**, v. 4, n. 2, p. 176-197, 2008.

CRUZ JUNIOR, S. J. A Operação Acolhida e a imigração venezuelana em Roraima. **Pensar Acadêmico**, v. 17, n. 3, p. 430, 2019.

DE OLIVEIRA, A. T. R. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 1, p. 219-244, 2019.

DELFIM, R. B. Lei de Migração completa um ano; veja linha do tempo da sua tramitação. **Migramundo**, 2018. Disponível em: <https://www.migramundo.com/lei-de-migracao-completa-um-ano-veja-linha-do-tempo-da-sua-tramitacao/>. Acesso em: 02 set. 2022.

DELGADO WISE, R.; MÁRQUEZ COVARRUBIAS, H. **Desarrollo Desigual y Migración Forzada. Una Mirada desde el Sur Global**. Cidade do México: Miguel Ángel Porrúa, 2012.

DYE, T. R. **Understanding Public Policies**. 14. ed. One Lake St.: Pearson Education. 2003.

FÉLIX, J. Governo de Roraima cria gabinete para ajudar venezuelanos refugiados. **G1 RR**, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/10/governo-de-roraima-cria-gabinete-para-ajudar-venezuelanos-refugiados.html>. Acesso em: 22 abr. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Brasil deixa Pacto Global de Migração da ONU. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/brasil-deixa-pacto-global-de-migracao-da-onu.shtml>. Acesso em: 04 mai. 2022.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000.

GONZÁLEZ GARCÍA, M. **Migración venezolana en Curitiba: una visión de los procesos cotidianos de integración local**. 180 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

GONZÁLEZ GARCÍA, M. Venezolanos en Curitiba: movimiento migratorio y proceso de integración social. **Revista Terra: Nueva Etapa**, v. 35, n. 58, 2019.

HAM, C.; HILL, M. J. **The policy process in the modern capitalist state**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*:

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (ed.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

HOOD, C.; LODGE, M. **The Politics of Public Service Bargains: reward, competency, loyalty - and blame**. New York: Oxford University Press, 2006.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Londres, Taylor & Francis Group, 2007.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. Thousand Oaks: CQ Press - SAGE Publications, 2018.

KWEITEL, J.; CERIANI, P. A militarização da acolhida humanitária no Brasil é um erro. In: **Nexo Jornal**, 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/A-militariza%C3%A7%C3%A3o-da-acolhida-humanit%C3%A1ria-no-Brasil-%C3%A9-um-erro>. Acesso em: 15 jul. 2022.

LOPES, A. **Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial**. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016.

MARTIMON, A. CNM assina protocolo com governo federal e agências da ONU para incentivar acolhida de venezuelanos no Brasil. **Agência CNM de Notícias**, 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-assina-protocolo-com-governo-federal-e-agencias-da-onu-para-incentivar-acolhida-de-venezuelanos-no-brasil>. Acesso em: 05 jul. 2022.

MARTINS, H. CNDH critica “militarização” do atendimento a venezuelanos em Roraima. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/cndh-critica-militarizacao-do-atendimento-venezuelanos-em-roraima>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul. 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico). Acesso em: 29 ago. 2022.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Força Aérea Brasileira**. [S. l.], [c2020]. Disponível em: <http://www2.fab.mil.br/hca/index.php/2014-12-11-17-51-57/343-operacao-acolhida-roraima>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, p. xviii, 182, 1973.

R4V. **Situación respuesta a los venezolanos**. [S. l.], [c2022]. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>. Acesso em: 15 jul. 2022.

RAMOS, A. C. *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **CONJUR**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 15 out. 2022.

ROGERIO, M. S. O fenômeno das migrações e o paradigma estatal soberano: as políticas migratórias no Brasil. **Âmbito Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/o-fenomeno-das-migracoes-e-o-paradigma-estatal-soberano-as-politicas-migratorias-no-brasil/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

SALAZAR, N. B.; GLICK SCHILLER, N. (ed.). **Regimes of mobility: imaginaries and relationalities of power**. London: Routledge, 2014.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan/jun., 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, F. M.; OLIVEIRA, E. A. Os refugiados e a nova lei de migração. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 14, n. 31, p. 76-96, 2019.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

UEBEL, R. R.; RANINCHESKI, S. M. Polícia Federal deporta 450 imigrantes ilegais venezuelanos de Roraima”: um estudo sobre *remediation*, positivismo e pós-positivismo no jornal O Globo. **Diálogo**, n. 37, p. 39-52, 2018.

VALDIVIESO, L. Alcances y perspectivas en torno a la Migración de Mujeres a través del Testimonio de Mujeres Ecuatorianas en Chile. **MAD**, n. 4, 2001.

VEJA. Rosa Weber nega pedido de fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela. **Veja - Mundo**, 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/rosa-weber-nega-pedido-de-fechamento-da-fronteira-entre-brasil-e-venezuela/>. Acesso em: 14 jun.2022.

WILDAVSKY, A. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Boston: Little, Brown, 1979.

WORLD BANK. Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. [Relatório]. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 24 mar. 2022.