

# 005

## GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III **ENEPCP** ANAIS

# POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA NORTE: A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA.

Ana Paula Moreira Rodriguez Leite (Instituto COPPEAD/UFRJ)  
Ariane Roder Figueira (Instituto COPPEAD/UFRJ)

**Resumo:** O objetivo deste artigo é mapear e analisar as políticas públicas na área de Defesa Nacional que vêm sendo implementadas na Fronteira Norte do Brasil, mais precisamente no estado de Roraima entre as cidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), com foco direcionado a compreender o processo de governança sobre o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, sobretudo, a partir de 2018. A partir disso, busca-se dimensionar a problemática da migração e seus desdobramentos imediatos; compreender a dinâmica de interação entre os atores envolvidos neste processo de gestão e os resultados obtidos com as políticas implementadas desde então. Para tanto, foi empregado o método histórico-descritivo, fundamentado na análise documental e bibliográfica, sendo que conceitualmente o trabalho está ancorado na cooperação interagências e na teoria das organizações.

**Palavras-chave:** Cooperação interagências, Fronteira Norte, políticas públicas

**Abstract:** The objective of this article is to map and analyze public policies in the area of National Defense that have been implemented in the Northern Border of Brazil, more precisely in the state of Roraima between the cities of Pacaraima (Brazil) and Santa Elena de Uairén (Venezuela), with a focus aimed at understanding the process of governance of the migratory flow of Venezuelans to Brazil, especially from 2018 onwards. From this, the aim is to assess the migration problem and its immediate consequences; understand the dynamics of interaction between the actors involved in this management process and the results obtained with the policies implemented since then. For that, the historical- descriptive method was used, based on documentary and bibliographic analysis, and conceptually the work is anchored in interagency cooperation and in organizational theory.

**Keywords:** Interagency cooperation, North Frontier, public policies

## INTRODUÇÃO

As áreas fronteiriças da América do Sul, segundo Acruche (2017) apresentam historicamente problemas desde os tempos coloniais dado o enorme fluxo de produtos e áreas de produções estratégicas que envolviam Portugal e Espanha em diversas disputas. Ao longo do tempo, as vulnerabilidades dessa área de fronteira foram se potencializando e, atualmente, os problemas principais são o narcotráfico, tráfico de ilícitos, contrabando de produtos e pessoas e prescindem da atuação contundente e efetiva dos agentes públicos para desmobilizar ou inibir ações criminosas. (PROCÓPIO FILHO & VAZ, 1997, p. 115) Para fins deste artigo buscou-se concentrar em compreender uma problemática central da atualidade envolvendo parte da Fronteira Norte, mais precisamente no estado de Roraima entre as cidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), o grande fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, que chegou a 4 milhões de pessoas, desde o seu início até junho de 2019, segundo a Agência Brasil.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-chega-4-milhoes> Acesso em: 19/07/2019

Trata-se de um problema contemporâneo em uma região que já se tem observado um fluxo comercial livre entre os dois países, mas que se potencializou após a crise econômica do país vizinho. Diante do aumento do fluxo de pessoas, o município de Pacaraima passou a pressionar o Governo Federal<sup>2</sup> a receber auxílio para lidar com a questão, que tem se desdobrado em diversas áreas como a saúde, educação, emprego, transportes, segurança, ou seja, em toda a infraestrutura básica para o funcionamento da cidade.

A resposta do Governo Federal brasileiro foi o reconhecimento do estado de crise e da instituição de mecanismos que auxiliassem na gestão pública de assistência emergencial que seria colocada em prática a partir da Operação Acolhida a partir da assinatura da Medida Provisória nº 820/2018. A Operação é o instrumento de governança do fluxo migratório sob o comando das FFAA e atua cooperativamente junto a outros órgãos e agências públicos ou privados. Esse conjunto de atores é o que denominamos de cooperação interagências. De acordo com o Coronel Eduardo Migon, Oficial de Planejamento da Operação Acolhida, a operação já envolve 109 instituições entre governos, instituições e ONGs.<sup>3</sup>

Os mecanismos de cooperação em áreas de fronteiras, que reúnem diversos atores públicos e privados, o qual denominamos de cooperação interagências, é o elemento central para buscar minimizar os impactos do fluxo migratório. No Brasil, o Ministério da Defesa é o órgão máximo responsável pela gestão e descentraliza ações envolvendo diversos outros órgãos, que atuam conjuntamente em áreas de fronteiras com a finalidade de executar políticas públicas e, assim, buscar equilibrar tensões preexistentes e aquelas possam surgir. Para que atinjam seus objetivos é imprescindível execução de políticas públicas que se destinam a solucionar problemas previamente identificados e que sejam capazes de absorver as dinâmicas das regiões fronteiriças. Além disso, os atores envolvidos aplicam suas expertises na execução das políticas públicas levando em consideração a compreensão do comportamento a quem se destina e oferecer o que possa gerar resultados propositivos em conformidade com as demandas da sociedade.

Assim, o assunto do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil está ancorado em dois grandes aspectos principais: um referente a questão humanitária e outro em relação a gestão que envolve toda a dinâmica de recepção dessas pessoas no país. Um destaque que deve ser dado acerca do primeiro tema supracitado é que o Brasil passou recentemente por um processo de inflexão na sua política migratória dada a expertise adquirida na governança do fluxo migratório dos haitianos, a partir de 2010. A necessidade notada à ocasião em se reformular toda política migratória, que datava de 1980, com o Estatuto do Imigrante, culminou no sancionamento da Nova Lei de Migração, em 2017<sup>4</sup>. Nesta nova legislação, a questão do refúgio foi contemplada de forma a validar a concessão de vistos humanitários nas situações em que o migrante não se encaixar dentro do Estatuto de Refugiado e o protocolo de 1967, do Direito Internacional levando em consideração a garantia dos direitos humanos e que vem sendo empregada para a governança do fluxo de venezuelanos. Assim também, no que tange ao segundo aspecto mencionado, ou seja, o envolvendo a gestão do processo, a problemática vem sendo tratada de maneira diferenciada e particular através da cooperação interagências comandadas pelas FFAA por meio da Operação Acolhida, que se caracteriza como o mecanismo de governança, que visa implementar políticas públicas necessárias e eficazes para redução dos impactos sociais e a integração desses refugiados na sociedade.

Neste sentido é importante ressaltar que se trata de um fenômeno contemporâneo sensível, agravante, pertinente e mobilizador não só da realidade brasileira e venezuelana (bilateral), mas também da América Latina de maneira geral. Assim, entender o que está sendo feito em termos de políticas para lidar com o fenômeno, os resultados já alcançados e a gestão de todo o processo, que envolve diversos atores e estruturas institucionais, é condição necessária para que novos esforços possam ser empreendidos nessa direção.

Por fim, a análise documental e bibliográfica bem como a sua abordagem histórico-descritiva foi a base metodológica deste trabalho. Utilizou-se com referencial conceitual a Teoria das Organizações que “busca identificar como estes se comportam para que haja conformidade de ideias, valores e procedimentos aceitáveis no segmento da atuação” (SANABIO et al, 2018, p. 3). Essa teoria nos traz suporte para entendermos como as ações promovidas pelas instituições envolvidas na cooperação interagências são reguladas e como elas colaboram para cumprir os objetivos das políticas públicas implementadas. Além disso, foi utilizada a abordagem da complexidade da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, segundo a qual a existência de sistemas sociais que interagem com o seu entorno de forma a sofrer adaptações produzem a mudança interna a partir da observação da dinâmica dos vários elementos existentes. Os estudos de Bueguer & Gadinger (2014) sobre Practice Theory contribuíram neste trabalho com a abordagem da Comunidade de Prática, que são capazes de gerar aprendizado a partir da organização dos indivíduos e até mesmo do surgimento de novas práticas.

<sup>2</sup> - <https://oportaln10.com.br/prefeito-de-roraima-pede-ajuda-para-oferecer-atendimento-a-imigrantes-venezuelanos-74943/> Acesso em 19/07/2019

<sup>3</sup> - <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/07/18/interiorizacao-leva-15-mil-venezuelanos-de-rr-a-outros-estados-em-1-ano-e-3-meses.ghtml> Acesso em 10/07/2019

<sup>4</sup> - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm) Acesso em 08/12/2018

## COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: ENTRE OS CONCEITOS E AS NORMAS

Durante o século XX, a abordagem de segurança passou por profundas mudanças, sobretudo após o fim da Guerra Fria. Com a inclusão de outras temáticas, nas quais a imigração tem uma posição de destaque, a atuação de diversos atores internacionais para além da figura central dos Estados, trouxe um redimensionamento da perspectiva de contenção do que se elencou como “novas ameaças”. Segundo Aguilar (2013), na América Latina, a década de 1990 é o momento em que começa a se pensar na segurança trazendo esses demais elementos para a sua agenda.

A necessidade da segurança integrada pensando em soluções a partir da ação coordenada de vários atores, principalmente em áreas de fronteiras, pode ser abordada dentro do tema da complexidade na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann (1997). Para o autor, a existência de sistemas sociais que interagem com o seu entorno de forma a sofrer adaptações gera a complexidade. A complexidade, no entanto, pode ser solucionada dada a capacidade de um observador que partirá para a construção de elementos internos que permitam, ou possibilitem a redução da complexidade.

Nota-se aqui a “virada” em direção ao observador que constrói diferenciações internas com o propósito de dar conta da complexidade. Neste sentido, o acesso à realidade dá-se com construções internas no processo observacional, o objeto deixa de ser alheio ao observar. Todas as referências ao ambiente dos sistemas são, assim, referências próprias. O “todo”, as “partes”, “sistema” e “entorno”, e até a “complexidade”, perdem seu domínio ontológico, exigindo desta vez, estudos que apresentem a forma de observações específicas construídas no sistema, o que permite referir-se à realidade. (NEVES & NEVES, 2006, p. 7)

Podemos entender as operações interagências como um sistema complexo, na medida em que há o aumento das relações entre os elementos, que podemos traduzir aqui como as agências e demais atores envolvidos. A observação da realidade dentro do ambiente interagências em áreas fronteiriças, pode ser o referencial principal para a execução de políticas públicas, bem como avaliar os gaps existentes. A partir da identificação de lacunas, são propostas novas políticas públicas com a finalidade de se reduzir os impactos. “O sistema define-se por sua diferença com relação ao entorno. O sistema que contém em si sua diferença é um sistema autopoietico, auto-referente e operacionalmente fechado e que se constitui como tal, reduzindo a complexidade do entorno.” (NEVES & NEVES, 2006, p. 11)

A Teoria das Organizações tem sua origem na Teoria dos Sistemas Sociais e a Teoria da Contingência, em que a realidade irá determinar qual estrutura será adotada. Porém a teoria das organizações traz um elemento comportamental de indivíduos e que reverbera na tomada de decisões a partir de suas concepções de mundo e valores. Para Sanabio (2018), a perspectiva institucional identifica as formas de atuação desses indivíduos para que se construa a conformidade das ideias e, portanto, de procedimentos. Essa é uma teoria que será um suporte para pensar qual a melhor política pública a ser adotada, experimentada ou modificada dentro do sistema ao longo das operações dentro das áreas de fronteiras.

Ademais, a Practice Theory corrobora no entendimento do case que trabalhamos e com as teorias dos Sistemas Sociais e das Organizações apresentadas, pois entende que as práticas são produtos de entendimentos humanos organizados. Dentre as cinco abordagens de Practice Theory, segundo Bueguer & Gadinger (2014), trabalharemos com a da Comunidade de Prática que ressalta que novas práticas surgem da integração de novos indivíduos de forma a gerar um aprendizado prático e socialização nas formas de ação de uma comunidade.

As primeiras ideias da prática da cooperação interagências, surgem nos EUA, de forma a integrar as ações do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado e veem sendo mais reforçadas a partir do século XXI, para enfrentar seus novos desafios de segurança

The discourse surrounding 21st-century U.S. foreign policy endeavors to integrate military and civilian instruments of power to meet national security objectives. Terminology such as 3D (Diplomacy, Development, and Defense), DIME (Diplomacy, Information, Military and Economics), interagency, and whole-of-government seek to invoke foreign policy approaches that increase cooperation among various government institutions. This government integration is commonly referred to as “interagency cooperation”. (JACKSON, 2016, p. 1)

No Brasil, o estudo mais conceitual e sobre o funcionamento da cooperação interagências é de Salvador Raza (2012). O autor argumenta acerca da existência da cooperação desde sempre entre as agências de governo, porém desde a década de 1980, o objetivo seria utilizar a cooperação interagências como um mecanismo de integração e alinhamento de ações programáticas para a eficiência na gestão pública. Dada a globalização crescente que conferiu maior porosidade às diversas fronteiras, sejam elas, econômicas, físicas, culturais ou políticas, o poder decisório tem se tornado cada vez mais complicado e a inclusão de diversos atores para a gerenciamento de crise pode causar uma burocratização e demandar gastos públicos desnecessários sem resultados adequados e poderiam culminar em vulnerabilidades nacionais.

Dentre as alternativas para corrigir os problemas e construir alternativas para crises com origem qualificada na estrutura e processos organizacionais na esfera da gestão pública nacional e internacional, principalmente aquelas envolvendo simultaneamente elementos de segurança, diplomacia e defesa, está a recomendação de construção e implementação colaborativa e cooperativa de políticas e estratégias. (RAZA, 2012, p. 13)

Para Ward (2018), a cooperação interagências “requiring stakeholders to take risks to develop relationships, identify and understand roles, merge agency cultures and policies, and work across organizational boundaries”. Ainda, segundo O’Leary, Gerard, & Bingham (2006, apud WARD, 2018, p. 853), os arranjos colaborativos surgem à época de recursos mais escassos e problemas multidimensionais mesmo que haja alguma cessão de autonomia por parte das agências.

Nas abordagens institucionais, destacamos que a difusão de práticas que envolvem os recursos humanos pode beneficiar o ambiente interagências. Segundo Adeyele (2011), no novo institucionalismo as organizações que operam no mesmo ambiente tendem a se comportar de forma similar por estarem submetidas à normas que visam homogeneizar as práticas. Para o autor, as organizações enfrentam pressões racionais e institucionais em sua escolha de práticas de gestão de recursos humanos, para isso, há a necessidade de uma estrutura robusta e integradas.

Muito embora o mecanismo de cooperação interagências seja considerado como eficaz ferramenta da gestão pública, encontramos também várias críticas na literatura que evidenciam as dificuldades dos governos em executar as ações propostas com maior grau de eficiência. Dentre elas, destacamos a de Salvador Raza (2014) que alerta para as falhas no planejamento que fazem com as diretrizes não sejam implantadas, além da operação das agências buscando autonomia em divergência às prioridades do governo agindo conforme interesses pessoais ou setoriais. Argumento que coaduna com o de Jackson

Scholars of organizational theory and bureaucratic politics claim organizations resist cooperation to preserve autonomy and protect organizational equities. These same scholars acknowledge organizations will work together but contend interagency engagements will not be sincere as the need to protect organizational interests precludes genuine cooperation. (JACKSON, 2016, p.ii)

Destacamos que, em nosso estudo de caso, o Ministério da Defesa é quem assume esse papel do detentor das normas que regem o ambiente interagências. Como os estudos sobre o ambiente de cooperação interagências ainda é escasso, pretendemos nessa seção trazer uma discussão documental e bibliográfica sobre o tema tendo a governança do fluxo migratório venezuelano na Fronteira Norte por meio da Operação Acolhida que, encontra respaldo em normas e diretrizes compiladas em três documentos principais do Ministério da Defesa, a Doutrina de Operações Conjuntas, de 2011 e o Manual de Operações Interagências, de 2012, e sua segunda edição em 2017.

A Estratégia Nacional de Defesa (2012), propõe a melhoria das capacidades das Forças Armadas de forma a potencializar a interoperabilidade assim como a integração com outros atores Estatais ou não estatais na promoção da segurança integrada. A Doutrina de Operações Conjuntas teve como objetivo criar mecanismos de balizamento dos procedimentos e processos que norteiam as operações conjuntas. Para tal, estabelece suas doutrinas nas quais as forças envolvidas nos processos deverão se orientar. No entendimento de que os conflitos contemporâneos são permeados de ameaças fluidas e dada a imprevisibilidade do surgimento de novas crises, o Brasil apostou na ideia de se integrar as Forças Armadas reunindo seus esforços e expertises para potencializar a capacidade de resposta e interoperabilidade. Segundo o documento “As Operações Conjuntas (Op Cj) caracterizam-se pelo emprego de meios ponderáveis de mais de uma Força Singular<sup>5</sup>, sob comando único.” Dispõe também sobre as atividades em que as operações conjuntas possam fazer-se necessárias

“Tais atividades incluem a administração de governo, a assistência humanitária, a defesa civil, as ações cívico-sociais, o controle da população, o controle de refugiados, deslocados e evacuados, o controle de recursos locais e serviços públicos, e a coordenação das agências civis governamentais (operações interagências) ou Organizações Não-governamentais (ONG), presentes na área do Comando Operacional.” (BRASIL, 2011. p.146)

Os Manuais de Operações Interagências, são complementares à Doutrina de Operações Conjuntas. Enquanto esta define a articulação entre as três forças, aqueles estabelecem os fundamentos para o planejamento estratégico do emprego das operações conjuntas de forma mais ampliada, regulamentando a participação de outros órgãos, sendo as Forças Armadas as forças preponderantes na situação a ser gerida.

<sup>5</sup> - Segundo o Glossário do Ministério da Defesa, Força Singular é a designação genérica de uma das Forças Armadas: Marinha, Exército e Força Aérea. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/glossario/#gloss-F>

Os manuais entendem como outros atores envolvidos “órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes, na execução das ações.” (BRASIL, 2017. p. 13). O que mudou entre os dois documentos? O manual de 2012 trouxe os fundamentos, planejamento e a condução das operações interagências e o documento de 2017, não anula o primeiro. É uma segunda edição que trouxe os termos da coordenação e das aplicações nas operações conjuntas. Segundo o Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa (2017, p. 13),

“O termo interagências deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes.”

A cooperação no ambiente de fronteiras é importante ferramenta para a pulverização de ameaças e riscos, visto que nos limites brasileiros estão presentes toda ordem de crimes transnacionais. Destacamos que há mecanismos de proteção na gestão estratégica de fronteiras que se utilizam da cooperação interagências, como o SISFRON<sup>6</sup>, por exemplo. Mas nos cabe aqui, neste estudo, trazer outro tipo de atuação das Forças Armadas, por meio da Operação Acolhida, para além da estratégica e utilizar da abordagem mais humanitária para o gerenciamento de crise fronteiriça instalada entre Roraima e Venezuela que discutiremos em seção posterior.

## A OPERAÇÃO ACOLHIDA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GOVERNANÇA DO FLUXO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS

Historicamente as regiões fronteiriças da América do Sul apresentam problemas diversos que passaram do conflito à diplomacia como mecanismo de resolução de controvérsia. Desde os tempos coloniais, o fluxo entre as regiões de fronteiras dos impérios português e espanhol foi intenso nos locais mais propícios ao escoamento de produção. De acordo com Fernandes (2016), a fronteira na qual hoje se encontra o estado de Roraima, foi ocupada por portugueses ao final do século XVIII, em reação às invasões francesas e holandesas àquela região com interesses na colheita das drogas do sertão, principal produto de disputa entre as nações europeias. O império português, utilizou do princípio de *Uti Possidetis*<sup>7</sup>, do Tratado de Madri, de 1750, ao utilizar da mão de obra indígena em virtude da escassez de colonizadores portugueses que pudessem resguardar os interesses territoriais na região. Cabe ressaltar que, o objetivo era de criar um nicho de colonização portuguesa que pudesse ser contestado por Portugal perante à Espanha a partir dos termos do tratado. Logo, estariam envolvidos ali, preceitos de posse territorial e expansão do império português e não havia um interesse em desenvolvimento daquela região. O que podemos depreender, a partir daí, a composição majoritariamente indígena da população e ausência de desenvolvimento adequado que reverbera na conjuntura atual.

Ao longo do tempo, as vulnerabilidades dessa área de fronteira foram se potencializando e, atualmente, os problemas principais são o narcotráfico, tráfico de ilícitos, contrabando de produtos e pessoas e prescindem da atuação contundente e efetiva dos agentes públicos para desmobilizar ou inibir ações criminosas. Destarte, soma-se às dificuldades dos países em estabelecer nas suas áreas de fronteiras mecanismos contundentes que possam minimizar os problemas. Segundo Andrade e Lima (2018), em primeiro lugar e de maneira geral temos o tráfico de pessoas liderando o conjunto de problemas fronteiriços, seguido do contrabando de mercadorias e em terceiro lugar figura o tráfico de armas.

Na região da Fronteira Norte, figuram como problemas permanentes mais especificamente, o baixo nível de desenvolvimento decorrente da deficiência da presença do Estado e a atuação das Forças Armadas como principal vetor de serviços públicos, segundo Andrade e Lima (2018). Os atores destacam as particularidades para a gestão de segurança e defesa na região tais como a exploração de recursos e a baixa presença do Estado também dos países vizinhos o que facilita a transnacionalização da criminalidade.

Para Krüger et al (2017, p. 42), as políticas públicas estão presentes na faixa de fronteiras desde a década de 1980, porém em 2004, foram consideradas negativas pelo Programa de Faixa de Fronteira do Governo Federal (1999-2002) dada ineficácia de gestão, na qual não se levou em consideração as diferenças em diferentes regiões, e, conseqüentemente a alocação de recursos não foi eficaz. A partir de então definiu-se que as políticas públicas posteriores visariam promover o desenvolvimento regional e a integração da América do Sul.

<sup>6</sup> - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. Projeto estratégico do Exército para o monitoramento e controle das fronteiras. Funciona por meio de sensores que visam apoiar a decisão e o emprego operacional de forma a fortalecer a presença do Estado na fronteira. Como forma de fortalecimento da interoperabilidade, utilizam como estratégia a cooperação interagências e a cooperação regional. <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/termo-de-fomento-a-ser-firmado-entre-o-exercito-brasileiro-e-a-fundacao-parque-tecnologico-de-itaipu-br/35-programas-e-parceiros/97-sisfron>

<sup>7</sup> - Princípio do Direito Internacional que garante a posse de um território para a nação que efetivamente o ocupou e colonizou. Foi comumente utilizado nas disputas fronteiriças dos territórios ocupados por Portugal e Espanha na América do Sul.



Na fronteira Pacaraima (RR/Brasil) – Santa Elena de Uairén (Venezuela), historicamente sempre houve um fluxo livre e o movimento de brasileiros e venezuelanos e que se dava em razão de comércio e a procura de atendimento médico entre as duas cidades. Tal fato levou os dois países a firmarem acordos transfronteiriços que visavam regulamentar e facilitar a vida de pessoas que habitualmente se deslocavam entre as duas regiões

Na Venezuela, foi firmado, em 2010, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas – em Pacaraima, no Brasil, e em Santa Elena de Uairén, na Venezuela –, o qual estabelece direito de estudo e residência em ambos os lados da fronteira. Em agosto do mesmo ano, foi firmado o Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas, o que criou um regime de comércio de subsistência e de transporte. (NUNES, 2018, p. 102)

Mais especificamente, nos ateremos a evidenciar o problema mais contemporâneo da faixa de fronteira norte que diz respeito a fronteira Pacaraima (RR/Brasil – Santa Elena de Uairén (Venezuela), Nos últimos anos, houve a inversão da natureza do fluxo dada a crise econômica que assola a Venezuela. Aquele movimento duplo tornou-se unilateral, e na medida em que a crise afetou mais drasticamente a Venezuela, estes passaram a acessar o território brasileiro em volume bastante superior. Segundo dados da Polícia Federal, entre janeiro e abril de 2019, houve a entrada de 66.311 mil venezuelanos no Brasil, o que representa uma queda de aproximadamente 1,11% para o mesmo período em 2018.<sup>8</sup>

Desta forma, destacamos que, o município do estado de Roraima, mesmo antes da entrada de venezuelanos, sofria da precariedade em sua infraestrutura e passou a pressionar o estado e o Governo Federal para receber subsídios para lidar com a crise. De acordo com os dados do IBGE de 2018, a população estimada é de 15.580 pessoas, das quais 78,6% não têm acesso ao esgotamento sanitário adequado, a mortalidade infantil é de 39,47 crianças para cada mil, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos é de 93% tendo uma queda brusca das matrículas no Ensino Médio, o salário médio mensal gira em torno dos 1,8 salário mínimo e possuem uma taxa de ocupação de apenas 4,3% da população total.<sup>9</sup> O Governo Federal, diante da situação e em atendimento ao estado de Roraima, assinou a Medida Provisória nº 820<sup>10</sup>, de 15 de fevereiro de 2018, segundo a qual estava instituído Comitê Federal de Assistência Emergencial. Responsável por decretar emergência social, dispôs das medidas necessárias à assistência às pessoas provenientes do fluxo migratório venezuelano.

No Sumário Executivo da Medida Provisória<sup>11</sup>, apesar de ser sido elaborado a partir da situação dos venezuelanos, traz em seu texto medidas humanitárias não destinadas somente a este fluxo específico. Trata a questão humanitária independentemente de nacionalidade de forma a garantir proteção social às pessoas decorrentes de fluxos migratórios desordenados, sejam quais forem suas motivações. A ampliação da assistência humanitária, se ampara na Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445 de 2017<sup>12</sup>, e destaca que as ações serão assumidas pelas unidades administrativas por forma de cooperação federativa com convênios com as entidades e as organizações da sociedade civil.

A medida provisória nº820 de 15 de fevereiro de 2018 delimitou dez áreas prioritárias:(1) proteção social; (2) atenção à saúde; (3) oferta de atividades educacionais; (4) formação e qualificação profissional; (5) garantia dos direitos humanos; (6) proteção dos direitos das mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população indígena e comunidades tradicionais atingidas; (7) oferta de infraestrutura e saneamento; (8) segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; (9) logística e distribuição de insumos; e (10) mobilidade, distribuição no território nacional e apoio à interiorização. (FRANCHI, 2019. p.10)

À mesma data da MP nº 820/2018, dois decretos subsequentes foram assinados como complementos à medida: o nº 9.285<sup>13</sup> e o nº 9.286<sup>14</sup>, que determinam, ampliam as medidas bem como designam as instituições envolvidas com a ação. Portanto, a cooperação interagências para a governança do fluxo migratório na Fronteira Norte é institucionalizada e respaldada juridicamente por meio destes dois decretos.

O Decreto nº 9.285 reconhece a situação de vulnerabilidade de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela. Considerou como motivação principal para sua assinatura a crise política, institucional e socioeconômica na Venezuela, o fluxo desordenado de venezuelano no estado de Roraima, impacto gerado nos serviços públicos prestados e a necessidade de acolhimento humanitário.

<sup>8</sup> - <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf>. Acesso em 25/06/2019

<sup>9</sup> - <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/panorama>. Acesso em 25/06/2019

<sup>10</sup> - <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>. Acesso em 08/12/2018

<sup>11</sup> - [file:///C:/Users/wilhe/Downloads/Sumario\\_Executivo\\_MP820.pdf](file:///C:/Users/wilhe/Downloads/Sumario_Executivo_MP820.pdf). Acesso em 13/07/2019.

<sup>12</sup> - [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 08/12/2018

<sup>13</sup> - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9285-15-fevereiro-2018-786170-publicacaooriginal-154864-pe.html> Acesso em 08/12/2018

<sup>14</sup> - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9286-15-fevereiro-2018-786171-publicacaooriginal-154866-pe.html>. Acesso em 08/12/2018.

O Decreto nº 9.286 define a composição, as competências e as normas do funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para o acolhimento de vulneráveis provenientes de crises humanitárias. Cabe ao Comitê convidar representantes de outras entidades e órgãos da União, estados, do Distrito Federal, municípios e da sociedade civil para cooperarem com as diversas atividades. Instituiu também a composição interministerial do Comitê de Assistência Emergencial, a saber:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- Ministério da Defesa (Secretaria- Executiva e operacionalização);
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Educação;
- Ministério do Trabalho;
- Ministério do Desenvolvimento Social;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério dos Direitos Humanos; e
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Após a institucionalização das medidas provisórias, o Ministério da Defesa organizou uma Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima, a Operação Acolhida, que reúne os meios, material e pessoal das três Forças Armadas que atuam conjuntamente na montagem do centro de triagem, das estruturas de recebimento e abrigo, dando suporte aos serviços básicos de saúde, alimentação mobilizando instituições, organismos internacionais, em destaque o ACNUR, ONG's e órgãos de segurança pública. Para Eduardo Toniolo (2018), configura a atuação das Forças Armadas em um cenário de não guerra dentro da normalidade institucional.

É neste cenário que a cooperação interagências atua de forma que a assistência humanitária seja a mais eficaz possível. Cada órgão ou agência, dentro dos abrigos humanitários, busca atuar na efetivação de políticas públicas dentro de suas expertises. Nestes abrigos,

“os imigrantes recebem a atualização da situação migratória; são imunizados contra as doenças mais comuns e outras que têm surgido na área, como o sarampo; são cadastrados para o trato humanitário pelo ACNUR e pelas ONG parceiras; e recebem alimentação e visitas médicas diárias. Os imigrantes têm três destinos: absorção pelo mercado de trabalho local, interiorização no Brasil ou retorno ao país de origem” (GONÇALVES, 2018)<sup>15</sup>

Dentro do escopo das políticas públicas voltadas para a governança do fluxo migratório de venezuelanos, a absorção pelo mercado de trabalho local é um grande desafio a ser enfrentado. De acordo com o site Migramundo<sup>16</sup>, a primeira acolhida tem sido eficaz, porém o processo de integração sofre com a precariedade de serviços e estruturas do estado de Roraima onde faltam empregos para absorver o número expressivo de venezuelanos. O resultado é o crescimento da informalidade, da exploração do trabalho e de casos de prostituição. Segundo dados da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania<sup>17</sup>, 40% dos venezuelanos interiorizados tiveram acesso ao mercado de trabalho. Segundo a ONU<sup>18</sup>, mais de 1,6 mil venezuelanos foram cadastrados para encaminhamento profissional, com apoio da OIT e do ACNUR para expansão de oportunidades no ensino técnico para imigrantes venezuelanos.

<sup>15</sup> - <http://www.defesamet.com.br/aciso/noticia/29209/Operacao-Acolhida-em-Roraima--acao-de-solidariedade/>. Acesso em 08/12/2018

<sup>16</sup> - <https://migramundo.com/o-mercado-de-trabalho-informal-em-roraima-e-as-dificuldades-vividas-pelos-venezuelanos/> Acesso em 13/07/2019

<sup>17</sup> - <http://mds.gov.br/area-de-impressa/noticias/2019/abril/interiorizacao-de-venezuelanos-promovida-pelo-ministerio-da-cidadania-completa-um-ano> Acesso em 13/07/2019

<sup>18</sup> - <https://nacoesunidas.org/especial-onu-brasil-apoia-governo-federal-na-recepcao-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/> Acesso em 13/07/2019



O processo de interiorização parece ser o caso mais bem-sucedido. Comandado a partir da Casa Civil em conjunto com a Organização Mundial para as Migrações (OIM), ACNUR, UNFPA, PNUD e UNICEF, trabalham no realojamento populacional venezuelano. O objetivo é que outros estados da federação se responsabilizem dividindo o ônus e ações evitando a sobrecarga do estado de Roraima. Segundo dados do Ministério da Defesa, até março de 2019, 5.520 venezuelanos passaram pelo processo de interiorização e encontram-se divididos em 16 estados e o Distrito Federal, como veremos em tabela na seção posterior.

De acordo com Franchi (2019), cabe à Força Aérea realizar o transporte logístico e humanitário, bem como a mobilidade e interiorização dos migrantes abrigados para outros Estados da federação. Ao Exército cabe a responsabilidade de executar medidas relacionadas à segurança pública e ao fortalecimento do controle de fronteiras. Segundo dados divulgados pelo autor, a capacidade de abrigo pela Operação Acolhida é de 5.800 pessoas e o número de abrigados é de 4.184, com dados coletados entre 1 a 15 de junho de 2018. As ações dentro da Operação Acolhida, com atenção ao Exército brasileiro, ocorrem dentro das estruturas montadas de acolhimento onde dispõem de enfermaria, atendimento clínico, exames laboratoriais, atendimento de urgência e servem para complementar o trabalho do Hospital de Pacaraima.

Alguns autores destacam as dificuldades existentes no ambiente de cooperação interagências nas faixas de fronteiras, como é o caso de Ferreira (2017, apud STRICLER, 2010, p.7) a grande rotatividade de pessoal no ambiente interagências, a rigidez dos protocolos de comunicação causam perdas de oportunidades e organizações civis geralmente não possuem planejamento detalhado como em ambientes militares.

Nas dificuldades operacionais da cooperação é possível que se evidencie as lacunas existentes nas políticas públicas empregadas que geram a perda da efetividade da prestação de serviços para a população vulnerável. É no intuito de preencher essas lacunas que a cooperação interagências colabora com execução de políticas públicas que possam preencher as debilidades em áreas específicas onde cada órgão envolvido aplica sua expertise. Logo, “o espaço local constitui-se arena para introdução de soluções criativas e descentralizadas dos problemas comuns, tanto em termos da produção de serviços públicos quanto de novas redes para a gestão de políticas públicas.” (FILIPPIM et al, 2017, p.7)

A promoção de políticas públicas em ambientes fronteiriços deve levar em consideração a multiplicidade de fatores de riscos complexos e que demandam um tipo de cooperação multinível, de forma a envolver a União, estados, municípios, órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais. A governança do fluxo migratório de venezuelanos na faixa da fronteira norte, tem trazido experiência e vem oportunizando diversos órgãos a atuarem na gestão pública daquele espaço geográfico.

## MÉTODO: ANÁLISE DE DADOS DOS IMPACTOS LOCAIS E NACIONAIS

Nesta seção trouxemos dados sobre o fluxo de venezuelanos no Brasil. Utilizamos como fontes principais os dados da Polícia Federal<sup>19</sup> coletados junto ao Sistema de Tráfego Internacional, do SISMIGRA e do STI-MAR, dados do Ministério da Defesa e da OIM<sup>20</sup>. Para cada parâmetro, seguirá uma análise dos resultados obtidos. Todos os gráficos e tabelas são de elaboração própria feitos a partir dos dados coletados.

Trata-se de estudo de natureza qualitativa, fundamentado no design de estudo de caso, em que se optou por reconstruí-lo por meio da abordagem histórico-descritiva, utilizando da técnica do process tracing. O estudo de caso único é recomendado (Yin) para revelar uma situação específica, que requer análise em profundidade e em formato longitudinal, de modo a compreender a complexidade da situação em curso. Neste sentido, o caso da recente migração Venezuela para o Brasil e a constituição do projeto acolhida merecem serem observado de perto, tanto no mapeamento e análise das políticas públicas que vem sendo implementadas, como também nos resultados apresentado até o momento.

<sup>19</sup> - <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentacao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf> Acesso em 02/07/2019

<sup>20</sup> - <https://www.iom.int/venezuela-migration-trends-americas-september-2018> Acesso em 13/07/2019

Sobre esse caso em particular, vale a pena ressaltar alguns dados que dimensionam o problema. Estes serão apresentados e analisados com o objetivo de analisar os impactos locais e nacionais que o fluxo migratório desordenado de venezuelanos vem trazendo. Explicitaremos os documentos consultados que foram a base para a coleta de dados e informações. A seguir, faremos a sistematização e análise dos dados:

|  |   |
|--|---|
| Nova Lei de Migração – Lei 13.445/2017   | Medida Provisória nº 820/2018                         |
| Doutrina de Operações Conjuntas – 2011   | Sumário Executivo da MP nº 820/2018                   |
| Manual de Operações Interagências – 2012 | Decreto nº 9.285/2018                                 |
| Estratégia Nacional de Defesa – 2012     | Decreto nº 9.286/2018                                 |
| Glossário do Ministério da Defesa        | Site Migramundo                                       |
| Relatório da Polícia Federal             | Site da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social |
| Dados do IBGE sobre Pacaraima            | Site OIM  |
| Site do OBMigra                          |   |

## DADOS DA POLÍCIA FEDERAL

A Polícia Federal é um dos órgãos de segurança pública que participa da Operação Acolhida. Subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sua atuação primordial dentro da Operação é exercer a função de polícia de fronteira, ou seja, é responsável pelo controle do tráfego de pessoas que entram e saem do país pela fronteira Pacaraima-Santa Elena de Uairén. A PF produziu um relatório no qual foram coletados dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI), Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) e do STI-MAR (Medidas de Alertas e Restrições Ativas).

Vale ressaltar que a atuação em fronteiras segue por todo o território. Porém, os dados que seguem dizem respeito somente ao posto migratório da cidade de Pacaraima (RR). De acordo com os números coletados entre janeiro e abril de 2019, houve a entrada de 66.311 mil venezuelanos no Brasil, o que representa uma queda de aproximadamente 1,11% para o mesmo período em 2018. Em relação às saídas, Pacaraima registrou 34,59% das saídas por posto migratório em todo o Brasil. A descrição da modalidade de entradas e saídas e seus percentuais em Pacaraima, seguem abaixo com a coleta de dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI) a partir do estudo da Polícia Federal.

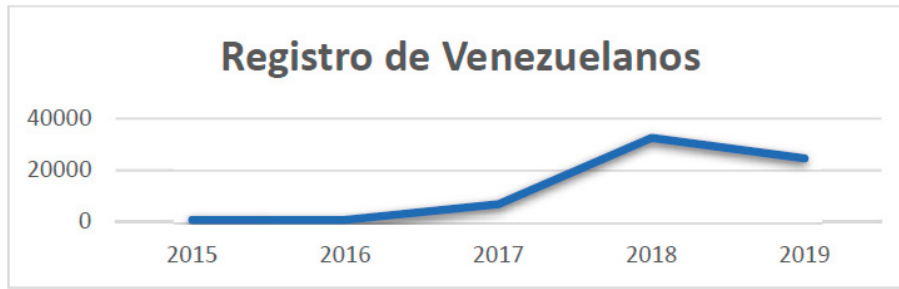
– Entradas e saídas de venezuelanos por Pacaraima no período 2017-2019

| ENTRADAS | SAÍDAS  | TOTAL   |
|----------|---------|---------|
| 152.515  | 109.792 | 262.307 |

| Via principal | Entradas | Saídas |
|---------------|----------|--------|
| Via terrestre | 68.771   | 62,64% |
| Via marítima  | 9        | 0,01%  |
| Via aérea     | 40.843   | 37,20% |
| Via fluvial   | 169      | 0,15%  |
| Total         | 109.792  | 100%   |

Ainda no estudo da PF com dados coletados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), o registro de venezuelanos deu um salto entre 2016 e 2017 passando de 807 para 6.824 pessoas. Registrou-se a entre 2017 e 2018, o maior pico de registro de entrada de com 32.493 pessoas.

A partir de 2018, verificou-se queda dos registros e até abril de 2019 esse número era de 24.522 pessoas, como segue no gráfico a seguir.



Com dados coletados do STI-MAR, que mensura alertas e restrições ativas, a PF totalizou 171.880 solicitações de refúgio levando em consideração todas as nacionalidades. Destes, 99.858 foram contabilizados como sendo de venezuelanos. Os dados são referentes a cada unidade da federação e dizem respeito ao período 2017-2019 (abril), nos quais podemos verificar que foram disponibilizados em ordem decrescente de forma a ressaltar uma maior quantidade de venezuelanos que solicitaram refúgio no estado de Roraima.

- Solicitações de refúgio (ativas e inativas) de venezuelanos por UF em ordem decrescente

|    |        |    |     |    |    |
|----|--------|----|-----|----|----|
| RR | 83.062 | RS | 184 | PE | 31 |
| AM | 16.350 | PA | 183 | ES | 22 |
| SP | 1.584  | DF | 159 | PB | 22 |
| RJ | 573    | GO | 129 | MA | 19 |
| PR | 408    | AC | 79  | TO | 15 |
| CE | 394    | MT | 74  | AP | 10 |
| SC | 326    | BA | 68  | SE | 8  |
| RO | 299    | RN | 35  | AL | 7  |
| MG | 278    | MS | 32  | PI | 4  |

#### DADOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério da Defesa, dentre todos os ministérios envolvidos, é o que possui a maior responsabilidade no âmbito da Operação Acolhida. O processo de interiorização atua com os comitês de saúde e com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério do Desenvolvimento Social e tem os objetivos de levar venezuelanos para outros estados como medida de evitar o colapso da administração pública do estado de Roraima. Ressaltamos que se trata de dividir as responsabilidades do acolhimento com as demais unidades da federação com destaque para o protagonismo da Força Aérea Brasileira (FAB) que direciona os venezuelanos para outros estados brasileiros.

Ao chegarem nas cidades, a pretensão é inseri-los no mercado de trabalho e na educação. Por isso, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Município, as secretarias de educação, somadas com esforços do próprio Governo do Estado irão procurar construir as alternativas e, a partir de agora, começa uma nova operação entre os órgãos do Município, do Estado e do Governo Federal.<sup>21</sup>

O processo de interiorização não é realizado somente pela FAB. Em entrevista ao G1<sup>22</sup>, o Comandante da Operação Acolhida, Eduardo Pazuello, empresas aéreas privadas disponibilizam voos gratuitos para venezuelanos aptos ao processo de interiorização. De acordo com o comandante, 1.682 venezuelanos foram transferidos em junho de 2019.

<sup>21</sup> - <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32392/OPERA%C3%87%C3%83O%20ACOLHIDA%20-%20FAB%20realiza%20quarta%20etapa%20da%20interioriza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20imigrantes%20venezuelanos> Acesso em 19/07/2019

<sup>22</sup> - <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/07/18/interiorizacao-leva-15-mil-venezuelanos-de-rr-a-outros-estados-em-1-ano-e-3-meses.ghtml> Acesso em 19/07/2019

De acordo com o Coronel Eduardo Migon, na mesma entrevista, o processo de interiorização é necessário, pois Roraima possui 13 abrigos para venezuelanos, dos quais 11 estão em Boa Vista e 2 em Pacaraima. Dentro dos abrigos há o total de cerca de 6 mil venezuelanos e se contabilizou também 3,5 mil em situação de rua ou ocupando prédios públicos ou privados abandonados.

- Interiorização de venezuelanos por UF (início da Operação Acolhida até março de 2019)<sup>23</sup>

| Estados da Federação | Venezuelanos interiorizados |
|----------------------|-----------------------------|
| Amazonas             | 503                         |
| Bahia                | 75                          |
| Distrito Federal     | 267                         |
| Goiás                | 21                          |
| Mato Grosso          | 190                         |
| Mato Grosso do Sul   | 248                         |
| Minas Gerais         | 75                          |
| Pará                 | 244                         |
| Paraná               | 545                         |

| Estados da Federação | Venezuelanos interiorizados |
|----------------------|-----------------------------|
| Pernambuco           | 268                         |
| Rio de Janeiro       | 283                         |
| Rio Grande do Norte  | 102                         |
| Rio Grande do Sul    | 918                         |
| Rondônia             | 117                         |
| Santa Catarina       | 482                         |
| São Paulo            | 877                         |
| Sergipe              | 35                          |
| Total                | 5.250                       |

## DADOS DO OBMIGRA

O OBMigra é um Observatório de Migrações Internacionais formado em 2013, a partir de um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB). A partir de 2019, o OBMigra passou a cooperar com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, depois da extinção do Ministério do Trabalho. O observatório tem o objetivo de propor políticas públicas após a coleta de dados sobre as migrações no Brasil.<sup>24</sup>

Em seu relatório anual do ano de 2018<sup>25</sup>, sobre as migrações e o mercado de trabalho no Brasil, destaca-se que foram concedidas, no ano de 2017, 10.295 autorizações de trabalho levando-se em consideração todas as nacionalidades. Quanto à movimentação de venezuelanos no mercado formal de trabalho, foram registradas 2.514 admissões e 1.176 demissões com um saldo de 1.338. O estado com os maiores percentuais nas movimentações foi Roraima contabilizando 1.212 admissões, 522 demissões com um saldo de 690 e um aumento de 299,64% das admissões em comparação ao ano anterior. O estado de Roraima registrou a parcela mais significativa de contratações com 48,21% das admissões.

O relatório também apontou que os venezuelanos representaram a segunda maior nacionalidade na emissão de carteira de trabalho, representando 24% do total de migrantes que se dividem preponderantemente no atendimento de lanchonetes (56,10%), Auxiliar nos Serviços de Alimentação (5,77%), Servente de Obras (5,77%) e Vendedor de Comércio Varejista (4,77%).

Destacamos as dificuldades apresentadas durante a execução desta pesquisa no que diz respeito a coleta de dados. Apesar de haver diversos atores envolvidos na empreitada, poucos órgãos se voltaram para a produção de dados para que pudéssemos consolidar maiores informações sobre os impactos gerados nos níveis local e nacional.

A maior parte está concentrada pela Polícia Federal e FFAA, trazendo uma visão estritamente militarizada dessa operação. Convém lembrar ainda que, tais dados se apresentam de forma diversas e percebemos também algumas incompatibilidades, principalmente no que diz respeito ao quantitativo de venezuelanos que chegam pela fronteira norte. As demais agências e instituições, com exceção das agências ONU, ainda não disponibilizaram dados precisos sobre as políticas públicas que vêm desenvolvendo no âmbito da Operação Acolhida.

<sup>23</sup> - <https://www.defesa.gov.br/noticias/53627-mais-de-5-mil-venezuelanos-sao-beneficiados-com-interiorizacao> Acesso em 13/07/2019

<sup>24</sup> - <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio> Acesso em 19/07/2019

<sup>25</sup> - [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados\\_anuais/RELATORIO\\_ANUAL\\_2018.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados_anuais/RELATORIO_ANUAL_2018.pdf) Acesso em 19/07/2019.

Tal fato demonstra a necessidade de estender e ampliar a pesquisa sobre a Operação Acolhida e a cooperação interagências a partir do mapeamento das demais agências participantes e suas atribuições com o objetivo de coletar uma maior quantidade de dados e trazer uma nova visão para além da abordagem militar e dos órgãos de segurança pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da concepção de Luhmann, podemos depreender que a cooperação interagências forma um sistema complexo, no qual seus diversos atores alinham ideias e valores a fim de pensar em soluções que possam ser executadas a partir da coordenação de ações. Funciona com excelente instrumento de gestão pública na medida em que, após o processo de globalização, o poder decisório precisou abrir mão de uma ação isolada e passou a contar com diversos atores em diferentes níveis e modalidades.

A multidimensionalidade de problemas transnacionais enfrentados pelos Estados exige a necessidade de integração em diversos setores, mas sobretudo aqueles ligados à segurança pública. Desta forma, o Brasil a partir de 2011, com a Doutrina de Operações Conjuntas e a evolução com o Manual de Operações Interagências de 2012, vem pensando nesta modalidade como forma de enfrentamento em questões de segurança nacionais e transnacionais.

Dentro desse escopo, trouxemos o exemplo da Operação Acolhida como uma importante ferramenta de governança do fluxo migratório de venezuelanos no acolhimento no estado de Roraima, bem como na extensão de suas atribuições para o restante do território com o processo de interiorização. Verifica-se que a Força-Tarefa Humanitária legitima os termos dispostos na Nova Lei de Migração, de 2017, que buscou tratar com maior dignidade os migrantes a partir da promoção de políticas públicas que pudessem garantir os Direitos Humanos mais básicos.

No que se refere ao trabalho das FFAA, a Operação é uma grande oportunidade para se colocar em prática ações logísticas e humanitárias em uma conjuntura que poderia transbordar para uma crise humanitária em território brasileiro. Ademais, torna-se extremamente necessária a resposta do Brasil em relação aos migrantes bem como ao estado de Roraima, carente de estrutura que pudesse garantir uma gestão pública mais sustentável.

Apesar da iniciativa e ações serem de extremo valor humanitário e de grande aprendizado para a gestão pública, há dificuldades de operacionalização, comunicação e integração dada a multiplicidade de atores, agências e instituições. Cada qual com seus valores e culturas, operam de forma autônoma dentro de seus setores e quando imersas em ambiente coordenado pelas estruturas de planejamento das FFAA, tende ao aparecimento de lacunas na execução das políticas públicas.

Dentro da concepção de se olhar para dentro da complexidade do sistema é que se pretende criar um espaço de melhoramento com a construção de valores e boas práticas, que possam preencher as lacunas com políticas públicas eficazes para a governança do fluxo migratório de venezuelanos. Ainda, o objetivo de criar aprendizado para possíveis atuações integradas futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRUCHE, Hevelly Ferreira. Portugal e Espanha no extremo sul das Américas: fronteiras, gentes, direitos e soberanias (1850-1830). 2017. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense.

ADELEYE, Ifedapo. Theorizing the Diffusion of International Human Resource Practices: Towards an Integrated Conceptual Approach. *International Journal of Business and Management*, Vol. 6, No. 12; December 2011.

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. Segurança na América Latina: cenários e perspectivas. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 2, n. 3, p. 13-37, 2013.

ANDRADE, I.O; LIMA, R. C. Segurança e Defesa Nacional nas Fronteiras Brasileiras. In: *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: Volume 1 / Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.] - Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.*

BARBOSA, Cristiano Guimarães. O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: Uma Ferramenta de Cooperação Regional. In: *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política e Gestão do Território*. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 mai. 1979. Seção 1, p. 6113.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção da Sustentabilidade em Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Brasília, DF, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. 2011. Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01. Brasília. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30\\_m\\_01\\_volume\\_1.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pdf)

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. 2012a. Operações Interagências – MD33-M-12. Brasília. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33\\_m\\_12\\_op\\_interagencias\\_2\\_ed\\_2017.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf) Acesso em: 22 mar. 2019

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. 2012. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 02/07/2019.

CAIAFA, Roberto. Operação Acolhida em Roraima: ação de solidariedade. *Revista Tecnologia & Defesa*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/operacao-acolhida-em-roraima-acao-de-solidariedade/> Acesso em 13/07/2019.

FERNANDES, Maria Luiza. Os Povos Indígenas e as fronteiras do Extremo Norte. *Fronteiras*, v. 18, n. 32, p. 126-135, 2016.

FERREIRA, Spencer Denis. O emprego dos órgãos de inteligência em operações em ambiente interagências na faixa de fronteira. 2017.

FILIPPIM, Eliane Salete et al. Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional. *Desenvolvimento em Questão*, v. 12, n. 26, p. 5-40, 2014.

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



GOMES, A. Q; MACHADO, L. M. O. Participação e Políticas Públicas em Território de Fronteira. I Seminário Internacional de Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | Set. 2015.

JACKSON, Tiana Elena. Sincerity or strategy: Organizational responses to interagency cooperation. 2016. Tese de Doutorado. American University.

KRÜGER, CAROLINE et al. Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Brasileira 1.. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n. 4, p. 39-60, 2017.

LUHMANN, N. A nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, Goethe- Institut/ICBA, 1997.

NEVES, C. E. B; NEVES, F. M. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. *Sociologias*. n.15, Porto Alegre, jan./jun. 2006.

NUNES, Maria. Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira. In: *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: Volume 1 / Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.] - Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.*

O'LEARY, R., GERARD, C., & BINGHAM, L. B. Introduction to the symposium on collaborative public management. *Public Administration Review*, 66, 6-9, 2006.

PÊGO, B. et al. *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de Política Pública*. Rio de Janeiro: Ipea, MI, vol 1, 2018. *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte*. Rio de Janeiro: Ipea, MI, vol 3, 2018.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.

RAZA, Salvador. *Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais*. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 07-37, 2012.

SANABIO, Marcos Tanure; DE SOUZA GUIMARÃES, Rogério; GOMES, Bruno Martins Augusto. (Des) Construindo a abordagem institucional na Teoria das Organizações. *Revista Pesquisa e Debate em Educação*, v. 7, n. 2, 2018.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; GARCIA, Stephanie Queiroz. A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). *Hegemonia*, v. 14, p. 88-106, 2014.

TONIOLO, Eduardo Augusto Oliveira. *O apoio logístico nas operações em ambiente interagências*. 2018.

WARD, Kevin D. et al. Institutional Factors and Processes in Interagency Collaboration: The Case of FEMA Corps. *The American Review of Public Administration*, v. 48, n. 8, p. 852-871, 2018.