



O ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO E A INTERIORIZAÇÃO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS EM RORAIMA

The humanitarian reception and the internalization of Venezuelan migrants in Roraima

Aurelio Toaldo Neto

Auditor Federal de Controle Externo, Secretário do TCU no Estado de Roraima. Economista, pós-graduado em Administração Pública e Especialista em Avaliação de Políticas públicas. E-mail: toaldon@tcu.gov.br

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os resultados de abrigamento e interiorização da Operação Acolhida, no período de 2018 a 2021, em que pese o volume de recursos direcionados à política pública do governo federal ante ao agravamento da crise migratória no estado de Roraima. Nesse sentido, desenvolveu-se o estudo em uma metodologia predominantemente bibliográfica, com o levantamento de dados públicos e estudos acerca do processo migratório, suas causas e impactos na sociedade brasileira, e buscou-se examinar os resultados do programa, tendo em vista as etapas de triagem, abrigamento e, por fim, interiorização. Destaca-se, ainda, que, para os fins dessa análise, interpreta-se a interiorização como um dos objetivos da política pública, a fim de desafogar a máquina estatal e inserir essa população na sociedade. Por fim, buscou-se demonstrar que os riscos inerentes à continuidade e ao desenvolvimento da Operação Acolhida evidenciam um possível colapso ante a ineficácia e a possível descontinuidade do serviço.

Palavras-chave: Operação Acolhida; política pública; interiorização.

ABSTRACT

This research aims to analyze the results of sheltering and internalization of Operação Acolhida, in the period from 2018 to 2021, despite the volume of resources directed to the public policy of the federal government in view of the worsening of the migratory crisis in the state of Roraima. In this sense, the study was developed in a predominantly bibliographic methodology, with the collection of public data and studies about the migratory process, its



causes and impacts on Brazilian society, and sought to examine the results of the program, considering the stages of sorting, shelter and, finally, interiorization. It is also noteworthy that, for the purposes of this analysis, internalization is interpreted as one of the objectives of public policy, in order to unburden the state machine and insert this population into society. Finally, we sought to demonstrate that the risks inherent to the continuity and development of Operação Acolhida show a possible collapse in the face of inefficiency and possible discontinuity of the service.

Keywords: *Acolhida Operation; public policy; interiorization.*

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se repercute na imprensa mundial o tratamento dos países em relação aos seus imigrantes. Por exemplo, para alguns especialistas, o modelo norte-americano é bastante “severo”, pois os pais migrantes são criminalizados e suas famílias ficam detidas em centros de detenção familiar, onde aguardam decisões sobre os processos de imigração e pedidos de asilo. O ex-presidente norte-americano Donald Trump chegou até a cogitar a construção de um muro na fronteira com o México.

Para outros, o modelo brasileiro é muito “generoso” no tratamento daqueles provenientes dos outros países. A população brasileira, em geral, não questionava muito esse tratamento, pois a quantidade de migrantes, historicamente, nunca foi relevante, considerando-se o total de habitantes do Brasil.

Todavia, a partir de 2017, o fluxo migratório proveniente da República Bolivariana da Venezuela, devido à crise econômica, social e política que assolou o país vizinho, cresceu exponencialmente. Segundo a Polícia Federal, de 2017 até junho de 2021, mais de 610 mil venezuelanos entraram no Brasil, por meio da fronteira localizada no município de Pacaraima, no estado de Roraima; no entanto, embora os migrantes adentrem por esse local, muitos se destinam à capital do estado, o município de Boa Vista.

Esse número extremamente elevado em comparação aos 436.000 mil habitantes de Boa Vista (população estimada em 2017) causou profundas mudanças no cenário da capital: pessoas pedindo esmolas nos semáforos e procurando serviços, tais como jardinagem, limpeza de casa... Dessa forma, muitos brasileiros passaram a criticar o tratamento dado pelo governo aos imigrantes.

Nesse contexto, em março de 2018, foi criada a Força-Tarefa Logística Humanitária, chamada de Operação Acolhida, programa de responsabilidade do Exército Brasileiro que constitui a principal estratégia de resposta do governo federal ao fluxo migratório. A Acolhida é baseada em três pilares: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização.

Dessa forma, este trabalho teve como objetivo geral analisar os resultados de abrigamento e interiorização da Operação Acolhida, no período de 2019 a 2021, visando responder o seguinte problema: há riscos de descontinuidade da Operação Acolhida?



2. DESENVOLVIMENTO

Em virtude da intensa migração de venezuelanos em situação de vulnerabilidade para o Brasil, tendo como porta de entrada no país o estado de Roraima, o governo federal instituiu a única política pública dirigida para o enfrentamento do problema em questão, que foi a Operação Acolhida.

Diante disso, buscou-se analisar se há riscos de descontinuidade da Operação Acolhida. Caso isso ocorra, os impactos nos serviços públicos em Roraima serão consideráveis, especialmente na saúde e na educação, que não suportarão o número crescente de usuários.

Além disso, ocorrendo a descontinuidade da Acolhida, os impactos na economia desse estado serão relevantes, pois o mercado de trabalho não irá conseguir absorver mão de obra dos migrantes venezuelanos, fazendo com que fiquem suscetíveis à mendicância, marginalização e prostituição, gerando problemas sociais, até então, raros no estado.

Assim sendo, haveria uma ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tanto dos migrantes venezuelanos como dos brasileiros que habitam o estado de Roraima, pois estes passariam a sofrer problemas como medo, insegurança, que poderiam gerar certa aversão aos imigrantes e, em casos extremos, práticas de xenofobismo.

Tendo em vista a materialidade e a relevância da multicitada operação para o estado de Roraima, foram estabelecidos como objetivos deste trabalho:

- a. contextualizar e caracterizar a Operação Acolhida;
- b. identificar os recursos despendidos pelo governo federal para manutenção da Operação Acolhida nos anos de 2019, 2020 e 2021 e se há risco de descontinuidade do programa;
- c. levantar o número de migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021;
- d. levantar o número de migrantes interiorizados nos anos de 2019, 2020 e 2021;
- e. calcular o custo médio por migrante abrigado e o percentual de interiorização da Operação Acolhida.

2.1 CONTEXTO DE INSTALAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Na última década, a República Bolivariana da Venezuela passou a ser assolada por uma crise econômica, social e política.

A pergunta que vem à mente é: como um país tão rico em recursos naturais, especialmente petróleo, que já foi considerado uma potência econômica da América do Sul, passou a sofrer uma crise dessa envergadura? Assim, estudiosos verificaram que não houve apenas um motivo para isso, mas, sim, um somatório, conforme explanado a seguir:



[...] apenas um motivo para explicá-la. Podendo ser uma crise econômica, tendo como causa habitações, escassez de produto básico, produto interno bruto, inflação, influência da moeda de outros países. Pois bem, uma crise política, tendo suas causas possivelmente na corrupção. Não sendo só uma crise social, decorrente de falta dos direitos fundamentais, desemprego, imigração, qualidade de vida, saúde (PIMENTA, 2018, p. 34).

A crise levou a uma grave escassez de suprimentos alimentícios e medicinais no país, que tornou propícia a migração, de modo que o novo cenário social caótico levou ao trânsito de mais de quatro milhões de pessoas de 2014 a 2019, conforme a Organização das Nações Unidas (ONU):

As questões internas da Venezuela, desde 2014, não estão mais restritas as suas fronteiras, na medida em que mais de 4,5 milhões de pessoas já deixaram o país até 2019, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), e estão se deslocando, principalmente, para seus vizinhos da América do Sul, tendo como consequência o impacto em vários setores econômicos e sociais dos países receptores (UDUWANAGE, 2020, p. 10).

Contudo, ademais da crítica situação e a despeito da proximidade territorial, o Brasil ainda foi considerado o país que menos recebeu estrangeiros até o final de 2018 e, segundo dados fornecidos pela Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é considerado apenas um destino transitório.

Nada obstante os dados apresentados, o número de solicitações de refúgio no Brasil saltou de 10.357 pedidos em 2016 para 73.410 em 2018, sendo 61,80% dos pedidos no estado de Roraima, de acordo com informações da Polícia Federal, uma vez que a questão territorial e a ausência de recursos desses refugiados são questões determinantes para a permanência.

O município de Pacaraima, no estado de Roraima, localiza-se na fronteira com a província de Bolívar na Venezuela. Como o município não apresenta condições favoráveis ao acolhimento dessa migração, os venezuelanos seguem em direção à capital do estado, Boa Vista, que, com o passar do tempo e a intensificação dos fluxos, também viu esgotada sua capacidade de recepção, sobretudo pela pressão nos serviços de saúde e assistência social. Nem o estado de Roraima, muito menos seus municípios, possuem condições de receber fluxos migratórios volumosos como os advindos do país vizinho.

Por conseguinte, cumpre mencionar que o papel do poder público nacional com a instalação de política pública destinada à proteção do migrante funda-se em pauta convencional, com protocolo assinado em 1967, reconhecendo o princípio da isonomia e a aplicação indistinta dos direitos e liberdades fundamentais do homem, sobretudo da vulnerabilidade daquele reconhecido como refugiado.

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-



se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele [...] (CONVENÇÃO DE REFUGIADOS, 1951, p. 2)

Paralelamente, frisa-se que esse conceito foi ampliado pela Declaração de Cartagena (1984), tendo sua aplicabilidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2018:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Declaração de Cartagena, 1984, pág. 3).

Por sua vez, em análise restrita à situação perpetrada no estado de Roraima, destaca-se o reconhecimento da calamidade ante o Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, que, em seu artigo 1º, reconhece expressamente “[...] a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.”.

Nesse sentido, ante a conjuntura proporcionada pela questão migratória, tornou-se clara a competência para solução do problema público surgido no estado de Roraima, sobretudo quando se considera a jurisdição privativa da União para legislar sobre as questões de imigração, de modo que não se torna possível, portanto, afastar a responsabilidade sobre a condição dos migrantes, mesmo que atuando tardiamente no manejo da situação (políticas de prevenção).

As primeiras ações de acolhimento e apoio aos imigrantes e refugiados em Roraima ocorreram no âmbito da sociedade civil, sobremaneira entre as organizações religiosas, começando em 2015. Essas iniciativas incluíram desde a realização de campanhas de arrecadação de alimentos até a prestação de assessoria jurídica gratuita. Em 2017, ocorreram mudanças nesse quadro, com a maior atuação de órgãos públicos, como o Ministério Público, a partir, por exemplo, da realização de audiências públicas e seminários, que contaram com a presença da sociedade civil (IPEA, 2021, p. 23).

Nesse contexto, em março de 2018, foi criada a Força-Tarefa Logística Humanitária, chamada de Operação Acolhida, programa de responsabilidade do Exército Brasileiro, que constitui a principal estratégia de resposta do governo federal ao fluxo migratório.



Além do Exército, a Operação Acolhida conta com o trabalho conjunto de diversos entes federativos, agências da Organização das Nações Unidas, Organismos Internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, contabilizando mais cem parceiros com o objetivo de prestar assistência na fronteira Brasil-Venezuela.

2.2 ORGANIZAÇÃO DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA – OPERAÇÃO ACOLHIDA: ASPECTOS GERAIS

A Força-Tarefa Logística Humanitária – Operação Acolhida constitui medida de contenção prevista no Manual EB20-MF-10.102 (Manual de Fundamentos – Doutrina Militar Terrestre), a fim de orientar as ações do exército ante as mudanças sociais que levam a ameaças em um contexto de não guerra, entre as quais missões de manutenção e o controle de contingentes populacionais, por exemplo.

Nesse passo, a operação então analisada tem como objetivo “[...] recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade. [...]” para que sejam, conseqüentemente, absorvidos pelos sistemas públicos estaduais e mercado de trabalho, sendo necessária estratégia específica para tal finalidade.

[...] foi concebida a manobra em três eixos: o primeiro se refere ao Ordenamento da Fronteira, que consiste em recepcionar, identificar, triar e imunizar os imigrantes que adentram ao País. Os pontos de entrada, inicialmente, eram em Pacaraima e Boa Vista, tendo sido acrescida a cidade de Manaus mais recentemente. O segundo eixo é o do Abrigamento, que consiste em alojar os imigrantes, temporariamente, a fim de dar condições de inserção na sociedade brasileira ou, até mesmo, retornar a seu país de origem. O terceiro eixo é o da Interiorização, que consiste em integrar o imigrante, efetivamente, na sociedade brasileira por meio de sua instalação em cidades de todas as regiões administrativas de acordo com suas situações particulares. (LOPES, 2020, p. 23, grifo nosso)

A confluência desses suportes para o processo de recepção e assistência emergencial dos migrantes é dirigido conjuntamente pelos Ministérios da Justiça e da Segurança Pública e Cidadania, que compõem comitês de atendimento a cada demanda, de acordo com a etapa do processo a ser efetivada.

O primeiro eixo pauta-se no Manual EB70-MC-10.307, com a identificação e caracterização do fluxo de pessoal, a fim de ordenar e direcionar a entrada de migrantes, de acordo com as suas especificações civis, obtendo, sobretudo, estatísticas para o planejamento de ações de maior eficácia, de modo que são despendidos recursos materiais e humanos que servem ao serviço burocrático e atendimento inicial, compreendendo, na cidade de Pacaraima, as seguintes instalações:

Assim, está desdobrada na área de fronteira a Base Pacaraima, que é composta por Comando, Posto de Recepção e Identificação (PRI), Posto



de Triagem (P Trg), Posto de Atendimento Avançado (PAA), Abrigos (sendo 2 no total), Companhia da Área de Apoio (apoio administrativo), Grupo da Área de Recreação, Pelotão de Transporte e Manutenção, Pelotão de Polícia do Exército e Seção de Aproveitamento (LOPES, 2020, p. 27).

Paralelamente, na cidade de Boa Vista, tem-se a mesma estrutura básica, porém com um número superior de abrigos, estrutura para interiorização e Postos de Recepção e Apoio (PRA), que servem tanto para recepcionar os imigrantes não contemplados pelo posto de recepção em Pacaraima quanto para auxiliar no processo de interiorização.

Já o segundo eixo da Operação destina-se ao acolhimento dessa população, por meio de arquitetura digna que cumpre as vezes de hotelaria enquanto os indivíduos-alvo não são interiorizados, registrando-se que o levantamento de tais obras deu-se por ação do 6º Batalhão de Engenharia e Construção, com sede em Boa Vista (RR).

Cabe salientar que não há aporte de recursos financeiros de parceiros como organizações sociais e entidades privadas na Operação Acolhida. Tendo como exemplo a Agência da ONU para Refugiados (A), seu trabalho está focado na recepção e no apoio ao migrante venezuelano que opta pela condição de refugiado no país. A ACNUR também é responsável pelo controle de vagas nos abrigos da Operação Acolhida em Boa Vista e Pacaraima, e pela prestação de serviços (social, psicológico, entre outros) de apoio ao migrante que foi abrigado.

Por último, é um dos pilares da Operação a interiorização do migrante, que nada mais é do que inserir aquele indivíduo na sociedade brasileira, em todos os estados da federação, por meio de divisão de contingente controlada e oportunizada por vacância de empregos, no sistema educacional, em proposta de moradia, entre outros recursos.

Essa organização, por sua vez, visa mitigar os impactos sofridos pelo estado de Roraima no começo da intensificação do fluxo migratório, em que houve iminência de colapso dos sistemas públicos, sobretudo de saúde e educação, bem como aumento da população de rua e marginalizada.

Assim, considerando-se que a política aplicada pelo poder público federal se concentrou na manutenção da Operação Acolhida para promoção do controle da situação migratória, é imprescindível passar a analisar, para os fins deste estudo, a relação entre o volume de recursos aplicados e os resultados promovidos pela estratégia.

2.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA: RECURSOS E INTERIORIZAÇÃO DE 2019 A 2021 E O RISCO DE DESCONTINUIDADE

A Operação foi implementada em 2018 e é, até a atualidade, necessária à manutenção dos impactos do processo migratório. Contudo, verifica-se seu altíssimo custo de manutenção, de modo que se torna imprescindível a análise dos recursos ora despendidos na política pública.



Em consulta à base de dados do Portal Transparência Federal, pôde-se identificar que foram efetivamente repassados para o Exército Brasil, ante a Ação Orçamentária 219C - Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, entre os anos de 2019, 2020 e 2021, a monta de R\$ 416.888.387,34 (quatrocentos e dezesseis milhões e oitocentos e oitenta e oito mil e trezentos e oitenta e sete reais e trinta e quatro centavos), representando vultosa quantia de recursos públicos, conforme figuras 1, 2 e 3.

Figura 1. Gastos com a ação orçamentária 219C em 2019 para a Defesa Nacional

Detalhamento dos pagamentos realizados no ano corrente ✕

ITEM	VALOR
Valor pago no orçamento do ano corrente	R\$ 171.046.287,32
Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar)	R\$ 88.088.059,42
Total	R\$ 259.134.346,74

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2022).

Figura 2. Gastos com a ação orçamentária 219C em 2020 para a Defesa Nacional

Detalhamento dos pagamentos realizados no ano corrente ✕

ITEM	VALOR
Valor pago no orçamento do ano corrente	R\$ 145.788.456,95
Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar)	R\$ 74.064.612,58
Total	R\$ 219.853.069,53

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2022).

Figura 3. Gastos com a ação orçamentária 219C em 2021 para a Defesa Nacional

Detalhamento dos pagamentos realizados no ano corrente ✕

ITEM	VALOR
Valor pago no orçamento do ano corrente	R\$ 100.053.643,07
Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar)	R\$ 131.332.633,87
Total	R\$ 231.386.276,94

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2022).

Todavia, verifica-se que é indispensável ao desenvolvimento da política pública e da conveniente solução do problema a interiorização dessa população em outros estados brasileiros, com o intuito de mitigar eventual sobrecarga do poder público em Roraima.



Desse modo, a organização da fase de interiorização da população migrante divide-se em três postos: Pacaraima e Boa Vista, em Roraima, e Manaus, no Amazonas, observando-se as modalidades de reunião social, reunificação familiar, institucional e vaga de emprego sinalizada.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social disponibilizou painel que acompanha a estratégia de interiorização, contabilizando, até dezembro de 2021, 61.285 (sessenta e um mil, duzentos e oitenta e cinco) indivíduos venezuelanos interiorizados, sendo cerca de 22.228 (vinte e dois mil, duzentos e vinte e oito) em 2019; 19.389 (dezenove mil, trezentos e oitenta e nove) em 2020 e 19.668 (dezenove mil, seiscentos e sessenta e oito) em 2021, conforme Tabela 1.

Tabela 1. Número de migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021

Ano	Número de migrantes abrigados
2019	78.065
2020	62.123
2021	89.910
Total	230.098

Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

A interiorização é uma estratégia existente desde a instalação da Operação Acolhida, sendo, entre todos os aspectos, um dos principais objetos da política pública, pois apenas a contenção do fluxo migratório e a distribuição populacional permitiriam o pleno desenvolvimento de cada região afetada.

Porém, é nesse passo que se considera o desenvolvimento da Operação Acolhida, haja vista a ausência de constância no processo de interiorização, bem como os impactos decorrentes da pandemia do novo Coronavírus no início do ano de 2020, que levaram a uma queda no número de traslado de venezuelanos, mesmo que ínfima, de aproximadamente 13% em relação ao ano de 2019, o qual se manteve mais ou menos constante no ano de 2021.

Essa diminuição do número de interiorização denotou prejuízo aos cofres públicos, que necessitaram reorganizar-se para manter os abrigos e alojamentos frente às restrições então impostas, mudanças na sistemática aplicada e novas alocações de recursos, uma vez que a prioridade era garantia da saúde e dignidade dos refugiados, sobretudo ante a pequenez do programa frente ao fluxo de cerca de 609.049 migrantes até agosto de 2020 (UNODC, 2022).

Por conseguinte, evidencia-se que, ao longo dos anos de 2019, 2020 e 2021, a oscilação no número de interiorizações se contrapõe à constância de recursos repassados ao Exército Brasileiro, em atenção ao plano de ação 219C, ainda mais quando se considera o fechamento da fronteira decorrente da disseminação da Covid-19.

[...] A estrutura montada para atender aos imigrantes que entram no território brasileiro, assegurando a recepção, imunização, identificação, regularização migratória e triagem ficou praticamente ociosa. **A interrupção dos fluxos**



diários de chegada mudou completamente a dinâmica do eixo na Operação. [...] Se antes havia um fluxo constante de pessoas pela entrada diária de centenas de imigrantes venezuelanos no Brasil, circulando pelas instalações e postos de recepção e triagem, com o fechamento da fronteira esse fluxo passou a ser inexistente, afetando inclusive àqueles que a cruzavam diariamente para trabalhar. [...] **O terceiro eixo da Operação Acolhida, o de interiorização, também sofreu impacto com a pandemia sobretudo pela redução do número de viagens. Até meados de maio de 2020 um total de 37.618 venezuelanos haviam sido interiorizados** (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Dessa forma, vale ressaltar que o custo médio anual de R\$ 138.962.795,34 (cento e trinta e oito milhões, novecentos e sessenta e dois mil setecentos e noventa e cinco reais e trinta e quatro centavos), nos anos de 2019 a 2021, da Operação Acolhida é muito alto em comparação a qualquer contrato federal vigente no estado de Roraima.

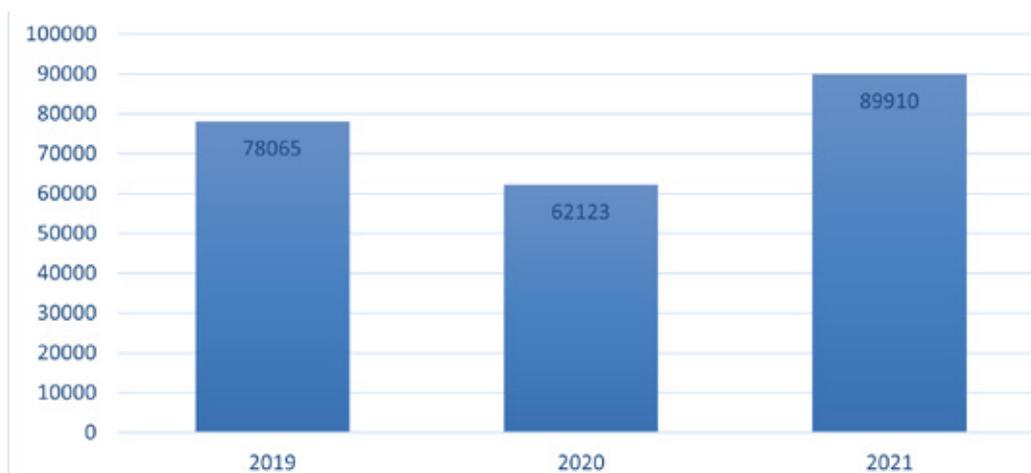
Salienta-se também que, diante do cenário de crise fiscal enfrentado pelo governo federal desde meados de 2015, agravado pela pandemia da Covid-19, surgida em 2020, há um grande risco de descontinuidade da Operação Acolhida por escassez de recursos.

2.4 CUSTO MÉDIO POR MIGRANTE ABRIGADO E PERCENTUAL DE INTERIORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA – EXERCÍCIOS DE 2019, 2020, 2021

Tendo em vista a materialidade e a relevância social da Operação Acolhida, fez-se necessário analisar seus resultados.

Sendo o abrigamento dos migrantes venezuelanos um dos pilares da Acolhida, destaca-se que, nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, incluindo os postos de Boa Vista e Pacaraima, 230.098 (duzentos e trinta mil e noventa e oito) migrantes foram recepcionados e atendidos pela Operação, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1. Números de migrantes abrigados entre 2019 a 2021



Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).



Com o número de migrantes e o total de recursos envolvidos na Operação (figuras 1, 2 e 3), pôde-se calcular o custo médio por migrante abrigado, nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, conforme Tabela 2.

Tabela 2. Custo dos migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021

Ano	Número de migrantes abrigados	Valor da Acolhida (R\$)	Custo médio por migrante abrigado (R\$)
2019	78.065	171.046.287,32	2.191,07
2020	62.123	145.788.456,95	2.346,77
2021	89.910	100.053.643,07	1.112,81
Total	230.098	416.888.387,34	1.811,78

Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

Assim, percebe-se que o custo médio por migrante abrigado, considerando-se os exercícios de 2019, 2020 e 2021, correspondeu a R\$ 1.811,78 (mil e oitocentos e onze reais e setenta e oito centavos).

Por outro lado, com o número de migrantes abrigados (Gráfico 1) e de interiorizados (Tabela 1), pôde-se calcular percentual de interiorização, nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, conforme Tabela 3.

Tabela 3. Custo dos migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021

Ano	Abrigados	Interiorizados	Percentual de interiorização
2019	78.065	22.228	28,4%
2020	62.123	19.384	31,2%
2021	89.910	36.693	40,8%
Total	230.098	78.305	34,0%

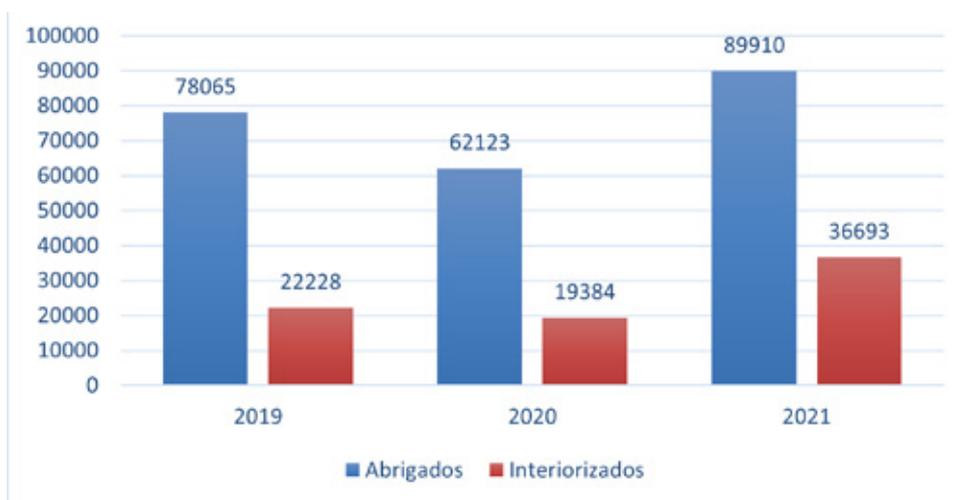
Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

Percebe-se que o percentual de interiorização foi de 34%, no decorrer dos anos de 2019 a 2021, e que a execução da estratégia de interiorização dos migrantes observou um crescimento proporcional, uma vez que houve queda no fluxo de entrada no ano de 2020, sendo o ano de 2021 o de maior percentual de interiorizados com 40,8%.

E, por fim, por meio do Gráfico 2, pôde-se comparar os quantitativos de migrantes abrigados e interiorizados.



Gráfico 2. Comparativo de migrantes abrigados e interiorizados nos anos de 2019, 2020 e 2021



Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

Dessa forma, observa-se que o resultado da política de interiorização dos Venezuelanos abrigados e interiorizados pela Operação Acolhida está muito aquém da solução necessária para o estado de Roraima, considerando-se o percentual de interiorização calculado, no período observado, de apenas 34%.

Há de se enfatizar outro ponto. O quantitativo de migrantes venezuelanos que percorrem a fronteira e se instalam em Roraima é muito maior do que os números expressos neste trabalho, já que a Operação Acolhida não consegue abranger todos os migrantes.

Por outro lado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em comparação aos demais estados da federação, Roraima possui o menor Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE, 2019); ocupando, portanto, o último lugar no ranking, conforme Tabela 4.

Tabela 4. Ranking dos estados brasileiros por PIB em 2019

Posição	Estados	PIB em 2019 (1.000.000 R\$)
1º	São Paulo	2.348.338
2º	Rio de Janeiro	779.928
3º	Minas Gerais	651.873
4º	Rio Grande do Sul	482.464
5º	Paraná	466.377
6º	Santa Catarina	323.264
7º	Bahia	293.241
8º	Distrito Federal	273.614
9º	Goiás	208.672
10º	Pernambuco	197.853



Posição	Estados	PIB em 2019 (1.000.000 R\$)
11º	Pará	178.377
12º	Ceará	163.575
13º	Mato Grosso	142.122
14º	Espírito Santo	137.346
15º	Amazonas	108.181
16º	Mato Grosso do Sul	106.943
17º	Maranhão	97.340
18º	Rio Grande do Norte	71.337
19º	Paraíba	67.986
20º	Alagoas	58.964
21º	Piauí	52.781
22º	Rondônia	47.091
23º	Sergipe	44.689
24º	Tocantins	39.356
25º	Amapá	17.497
26º	Acre	15.630
27º	Roraima	14.292

Fonte: Produto Interno Bruto (IBGE, 2019).

Diante do exposto, considerando-se que apenas 34% dos migrantes venezuelanos conseguem ser realocados nos demais estados brasileiros, significa que 66% permanecem em Roraima, impactando os serviços públicos e a economia do estado.

Também é imperioso destacar que esse impacto é bem superior levando-se em conta que a Operação Acolhida não consegue abranger a totalidade dos migrantes e ponderando-se que o impacto de migrantes no estado com menor PIB do Brasil (Roraima) é muito mais expressivo do que se fosse em São Paulo (estado mais rico da federação).

Esse impacto tende a ser negativo, já que, conforme relatório da ACNUR (com dados de dezembro de 2020), apenas 25,6% dos migrantes abrangidos pela Operação estão alocados no mercado de trabalho. Do restante, 21,7% buscavam se inserir no mercado de trabalho; 16,9% estavam desempregados, porém não buscavam inserção no mercado, mesmo possuindo condições para tanto; e 35,8% estão fora da força de trabalho, compostos por donas de casa, estudantes, idosos.

Outro dado extraído do relatório da ACNUR supracitado que corrobora o impacto negativo da imigração na economia do estado de Roraima é a renda per capita dos migrantes



residentes nos abrigos da Operação Acolhida, que, em dezembro de 2020, era de R\$ 316,00, estando 69,9% deles abaixo da linha da pobreza.

Dessa forma, caso haja uma eventual descontinuidade da Operação Acolhida, conforme já mencionado anteriormente, os impactos nos serviços públicos em Roraima serão consideráveis, especialmente na saúde e na educação, que não suportariam o número crescente de usuários.

Além disso, caso haja a interrupção da Acolhida, os impactos na economia do estado de Roraima serão relevantes, pois o mercado de trabalho não irá conseguir absorver mão de obra dos migrantes venezuelanos, fazendo com que fiquem suscetíveis à mendicância, marginalização e prostituição, gerando problemas sociais, até então, raros no estado.

Assim, haveria uma ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tanto dos migrantes venezuelanos como dos brasileiros que habitam o estado de Roraima, pois estes passariam a sofrer problemas como medo, insegurança, que podem gerar certa aversão aos imigrantes e, em casos extremos, práticas de xenofobismo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos quantitativos apresentados, nota-se, portanto, a relevância social da Operação Acolhida, sob responsabilidade do Exército Brasileiro, ao passo que disponibiliza moradia e alimentação para milhares de migrantes que se instalaram no estado de Roraima, tanto na cidade de Pacaraima como na capital Boa Vista.

Ademais, o apoio de diversas organizações sociais, entidades privadas e das Nações Unidas, enrobustece e auxilia a perpetuidade do trabalho da Operação.

Ressalta-se que, nos anos de 2019, 2020 e 2021, escopo deste trabalho, a Acolhida abrigou 230.098 migrantes venezuelanos, mitigando diversos impactos na economia e nos serviços públicos (saúde, assistência social, entre outros) do estado de Roraima.

Além disso, vale destacar que não há dados ou métricas para se aferir a eficiência, eficácia ou economicidade da Operação, já que não há parâmetros. Porém o custo médio anual de R\$ 138.962.795,34 (cento e trinta e oito milhões, novecentos e sessenta e dois mil setecentos e noventa e cinco reais e trinta e quatro centavos), nos anos de 2019 a 2021, da Operação Acolhida é muito alto, em comparação a qualquer contrato federal vigente no estado de Roraima.

Salienta-se também que, diante do cenário de crise fiscal enfrentado pelo Governo Federal desde meados de 2015, agravado pela pandemia da Covid-19, surgida em 2020, há um grande risco de descontinuidade da Operação Acolhida por escassez de recursos.

Há ainda de se ressaltar que esse risco aumenta, ante a iminência das eleições presidenciais de 2022, pois o próximo Chefe do Poder Executivo Federal poderá não mais incluir nos orçamentos



os recursos necessários para a manutenção da Operação, em virtude de motivos políticos e sociais (fora os econômicos).

E, por fim, vale destacar que o estado de Roraima conta com o menor PIB da federação, mesmo havendo um crescimento de 3,8% do indicador em 2019 em relação a 2018. Tal crescimento se deu majoritariamente devido ao superávit na Balança Comercial do estado, com o aumento da produção do agronegócio.

Em suma, não se pode associar incremento econômico ou o referido aumento do PIB à Operação, tendo em vista o grau de vulnerabilidade econômica e social em que os migrantes se encontram.

Diante desse cenário, caso realmente haja a descontinuidade da Acolhida, o mencionado impacto na economia e nos serviços públicos do estado de Roraima, que abriga, atualmente, 66% dos migrantes venezuelanos (exceto aqueles não abrangidos pela Operação) irá aumentar consideravelmente.

Levando-se em conta o PIB do estado de Roraima, esse impacto tende a ser mais expressivo do que se a imigração ocorresse em outro estado mais rico; assim afrontando o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tanto dos migrantes venezuelanos como da população roraimense.

REFERÊNCIAS

ACNUR. COVID-19 e o fluxo venezuelano: necessidades de refugiados e migrantes aumentam e medidas de ajuda são essenciais. **UNHCR ACNUR**, 1 abr. 2020 Disponível em: acnur.org/portugues/2020/04/01/refugiados-e-migrantes-da-venezuela-na-crise-da-covid-19/. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia ex-Ante. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em: 9 nov. 2018.

BRASIL. Casa Civil. Sobre a Operação Acolhida. **Gov.br**, Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Informe de Interiorização Maio de 2020**. Operação Acolhida, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da união para o período de 2020 a 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm#anexo. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 880, de 30 de abril de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.



BRASIL. Ministério da Cidadania. **Estratégias de Interiorização**. OIM; ACNUR; R4V; e OUTROS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 15 de jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **LOA 2021 – Projeto de Lei nº 28/2020-CN**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **LOA 2022 – Lei nº 14.303/2022**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CASA CIVIL. Autorizado crédito extraordinário de R\$ 479,8 milhões para apoio a cidades atingidas por desastres. **Gov.br**, Assistência, 02 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/autorizado-credito-extraordinario-de-r-479-8-milhoes-para-apoio-a-cidades-atingidas-por-desastres>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CASA CIVIL. **Fechamento de fronteiras**: Governo Federal amplia proibição de entrada no Brasil por meios terrestres. Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/fechamento-de-fronteiras-governo-federal-amplia-proibicao-de-entrada-no-brasil-por-meios-terrestres>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.gov.br/programas-e-acoaes/acao/219C-acolhimento-humanitario-e-interiorizacao-de-migrantes-em-situacao-de-vulnerabilidade-e-fortalecimento-do-controle-de-fronteiras?ano=2018>. Acesso em: 14 de mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Controladoria Geral da União (CGU). Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária. 219C – Acolhimento Humanitário e Interiorização de Migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?acao=219C&de=01%2F01%2F2020&ate=31%2F12%2F2020&ordenarPor=programa&direcao=asc>. Acesso em: 26 mar. 2022.

DAGNINO, Renato et al. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível em: http://blogosfero.cc/articles/0036/7438/UA11_T3_-_Gesta%CC%83o_Estrate%CC%81gica_em_Políticas_Pu%CC%81blicas_Capi%CC%81tulo_3.pdf. Acesso em: 18 de fev. 2022.

FIGUEIRA, Rickson Rios; FIGUEIREDO, Júlia Petek de. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. **Museu da Imigração**, Migrações em Debate, 10 fev. 2022. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/en/blog/migracoes-em-debate/a-pandemia-de-covid-19-e-seus-impactos-sobre-a-operacao-acolhida-e-a-gestao-da-imigracao-venezuelana-em-roraima>. Acesso em: 17 jan. 2022.



IBGE. **Produto Interno Bruto (2019)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 18 de abril de 2022.

LOPES, Daniela Lustosa. **Fronteiras da migração: geopolítica e narrativas de mulheres venezuelanas na Paraíba**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade da Paraíba, João Pessoa, 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Dados da Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos. **Rede SUAS**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/painel-de-dados-da-interiorizacao-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Portaria nº 950, de 9 de março de 2018**. Dispõe sobre a situação emergencial dos indivíduos venezuelanos. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-950-de-9-de-marco-de-2018/>. Acesso em: 05 de fev. 2022.

MOURA, Sebastião Marcos. Mesmo com cenário desfavorável, imigrantes haitianos seguem buscando o Brasil. Por quê? **Jornal da USP**, 21 set. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/mesmo-com-cenario-desfavoravel-imigrantes-haitianos-seguem-buscando-o-brasil-por-que/>. Acesso em: 23 de fev. 2022.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção dos Refugiados)**. ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

ONU. **Declaração de Cartagena (1984)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 24 de jan. 2022.

R4V. **BRA - Relatório de Situação (Sitrep) - Fevereiro 2022**. Relatório de Situação da Plataforma R4V Brasil referente a Fevereiro de 2022 (em inglês). Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/bra-relatorio-de-situacao-sitrep-fevereiro-2022>. Acesso em: 15 mar. 2022.

UDUWANAGE, Charles Pereira. **Os impactos da crise da Venezuela na região norte do Brasil**. 2020. (Monografia do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1150>. Acesso em: 14 de mar. 2022.

UNHCR BRAZIL. **Autonomia e integração local de refugiados(as) e migrantes venezuelanos(as) acolhidos(as) nos abrigos em Boa Vista (RR)**. 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/07/relatorio-operacao_acolhida-Final.pdf. Acesso em: 19 de ago. 2022.



UNODC. Fluxo de migrantes venezuelanos no Brasil cresceu mais de 900% em dois anos.
Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/07/fluxo-de-migrantes-venezuelanos-no-brasil-cresceu-mais-de-900-em-dois-anos.html>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Venezuelanos. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/72086>. Acesso em 11 jun. 2020.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

