

MEIRYJANE MOURA DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA MIGRATÓRIA: ANÁLISE DO
PROCESSO DE IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO AMAZONAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira

Coorientador: Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

S586p
2022
Silva, Meiryjane Moura da, 1988-
Políticas públicas de assistência migratória: análise do
processo de imigração venezuelana no Amazonas / Meiryjane
Moura da Silva. – Viçosa, MG, 2022.
1 dissertação eletrônica (93 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.083>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Emigração e imigração. 2. Administração pública.
3. Política pública. 4. Venezuelanos. I. Ferreira, Marco Aurélio
Marques, 1976-. II. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 304.887081


MEIRYJANE MOURA DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA MIGRATÓRIA: ANÁLISE DO
PROCESSO DE IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO AMAZONAS**


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 29 de julho de 2022.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 MEIRYJANE MOURA DA SILVA
Data: 24/03/2023 18:50:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Meiryjane Moura da Silva
Autora

Documento assinado digitalmente
 MARCO AURELIO MARQUES FERREIRA
Data: 09/03/2023 10:45:01-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Marco Aurélio Marques Ferreira
Orientador

Sou Imigrante

(...)

Oh, se não houvessem fronteiras

Divisões geográficas

E que todos os homens fossem só homens!

Sem distinção de cores, raças, nacionalidades!

Que culpa tenho eu em ser Preto ou branco?

Cristão ou muçulmano? Hindu ou Budista?

Judeu ou Samaritano?

Se talvez as raças negra ou branca, não existissem!

Na verdade, não existem

O que apenas existe é...

Raça humana.

Moisés Tiago António

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, pelo dom da vida, por eu realizar tantos sonhos neste ser. Obrigada por me deixar errar, aprender e crescer, obrigada por sua eterna compreensão e tolerância, obrigada por seu amor infinito, obrigada por sua voz "invisível" por me impedir de desistir, especialmente por me dar uma casa e obrigada por eu fazer tudo.

Ao meu avô **Pedro Maciel** (*in memoriam*) e a minha avó **Maria Vieira**, por ter e ensinado desde a mais tenra amor e apoio aos meus sonhos, pois foi por você o maior responsável das minhas conquistas.

Aos meus pais, por sempre me incentivarem a estudar, por me darem todo amor e apoio de que eu preciso.

Ao **Edson Figueiredo Júnior** (*in memoriam*), por sempre acreditar nesta realização.

Ao **Professor Marco Aurélio** pela importante orientação, competência, profissionalismo e dedicação. Nas vezes que nos reunimos e, embora às vezes me frustrasse, com apenas alguns minutos de conversa e algumas palavras de incentivo, eu estava lá, no mesmo espírito do primeiro dia de aula. Obrigada por sua confiança em mim, por seus elogios e incentivos que resultavam a certeza do caminho certo. Tenho certeza que não teria chegado tão longe sem o seu apoio. Para mim, você sempre será um professor e um amigo.

Ao meu coorientador **Professor Erivaldo Cavalcanti**, pela dedicação, competência, apoio e todo conhecimento compartilhado, sempre ajudando e trazendo soluções de perguntas durante esse tempo. Às professoras **Sílvia Loureiro, Cláudia M. Martins e Gláucia A. Ribeiro**, por serem as primeiras a acreditarem em mim.

Às amigas que o curso me presenteou, **Keila Cardoso, Raquel Luniere e Rochelle Brito** pelos trabalhos, pelas discussões e disciplinas realizadas em conjunto e, principalmente, pela preocupação e apoio constantes.

Ao **ACNUR** pela oportunidade concedida e construção desta dissertação e, ao **Dave Sicsu**, um incentivador e um dos responsáveis pelo meu ingresso no ACNUR.

Ao meu grande amigo **Átila Oliveira**, pelos questionamentos e discussões sempre produtivas, que durante esse período soube abraçar e entender todos os meus momentos, principalmente no entendimento do campo de visão como internacionalista e nos eixos profissionais e pessoais pôde compreender o meu isolamento em inúmeras vezes e, de forma irrefutável foram importantes para mim.

Ao quadro docente do PPGADM, pelos ensinamentos pelas contribuições.

Aos meus colegas da primeira turma do Minter, pela troca de informações, pelo apoio e por todo esse tempo de convivência.

À Universidade Federal de Viçosa (UFV) e à Universidade do Estado do Amazonas (UEA), por essa oportunidade – sou extremamente grata por fazer parte da primeira turma de mestrado para servidores públicos do estado do Amazonas.

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

SILVA, Meiryjane Moura da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2022. **Políticas públicas de assistência migratória: análise do processo de imigração venezuelana no Amazonas.** Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira. Coorientador: Erivaldo Cavalcanti Silva Filho.

As políticas públicas migratórias têm se tornado cada vez mais necessárias em nosso país, em virtude da migração em massa de imigrantes e refugiados que vem ao Brasil, a procura de condições melhores de vida. Entre esses imigrantes e refugiados encontram-se os venezuelanos. Fome, miséria, aumento da proliferação de doenças e violência faz muitos venezuelanos saírem do seu país para outros lugares em busca de condições de vida melhores e oportunidades de emprego. Em resposta ao fluxo de refugiados e imigrantes vindos da Venezuela, o governo brasileiro promoveu a Operação Acolhida, criada em 2018 com objetivo de melhorar a organização do processo migratório e ajudar os migrantes e refugiados que decidiram migrar para o país. Essa operação é baseada em três eixos operacionais: o ordenamento de fronteira, em que eles são recepcionados, passam por uma espécie de triagem, são encaminhados para Polícia Federal para que sejam monitoradas suas permissões de entrada, e em seguida passam por uma checagem das vacinas. Vale salientar que, caso queiram permanecer no Brasil, ao final deste processo eles são direcionados aos órgãos competentes para iniciarem o processo de regularização migratória. O segundo eixo é o acolhimento, que foi criado como uma alternativa para o aumento de pessoas em situação de rua nas cidades próximas a fronteira. Com isso foram criados abrigos para que a população em situação de vulnerabilidade pudesse ter um local seguro para atender às necessidades imediatas. E o terceiro eixo é a interiorização, que consiste em realocar os venezuelanos que desejam morar em outras cidades brasileiras, que não fazem fronteira com a Venezuela, para que assim não centralize apenas no Estado de Roraima, que não possui infraestrutura para abrigar a todos. Assim, esse trabalho teve como objetivo geral identificar as políticas públicas que estão sendo formuladas para acomodação e ações de controle dos imigrantes e refugiados venezuelanos no território brasileiro, especialmente no Amazonas e como o Alto comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR), contribui no diálogo sobre migração entre governos nacionais e autoridades locais. Especificamente, pretendeu-se: identificar às políticas públicas migratórias promovidas pelos governos nacionais, autoridades locais e suas estratégias para ações de controle dos migrantes venezuelanos; descrever como a Agência do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) contribui para a inclusão/integração social desses migrantes. Para

responder aos objetivos propostos por este trabalho foi utilizada uma abordagem qualitativa, através de técnicas de entrevistas semiestruturadas, análise documental e análise de conteúdo. A importância deste trabalho se deve à possibilidade de contrastar os resultados de análise bibliográfica com os achados da pesquisa de campo, sendo foi possível perceber que o ACNUR desenvolve programas de integração local em parceria com diversas organizações para incentivar e potencializar oportunidades para pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos na Região Norte, conjuntamente as experiências vivenciadas na esfera do acolhimento humanitário, conseguem cumprir com seu objetivo de fortalecer as capacidades regionais de formular mais políticas públicas migratórias, propiciando acesso ao sistema de acolhimento e integração, ao passo que trabalha para satisfazer as necessidades da população venezuelana e a outros povos migratórios para região. Por fim, com relação ao apoio à resposta humanitária junto aos estados e municípios, a Operação Acolhida, sociedade civil e setor privado, buscam promover um caráter inovador através do planejamento de ações mais focalizadas que respondam de modo mais direto e assertivo que garantam a proteção e soluções para refugiados e migrantes, sendo elas: o acesso à rede socioassistencial local, coexistência pacífica, abrigo da população no processo logístico para interiorização a outros estados e municípios do Brasil, capacitações profissionais, orientações para a entrada no mercado de trabalho brasileiro e atendimento de necessidades específicas com vistas a oportunizar a integração local das pessoas refugiadas e migrantes no Amazonas.

Palavras-chave: Administração. Imigração. Política Pública Migratória. Venezuelanos.

ABSTRACT

SILVA, Meiryjane Moura da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2022. **Public Policies for Migration Assistance: Analysis of the Venezuelan Immigration Process in Amazonas.** Advisor: Marco Aurélio Marques Ferreira. Co-advisor: Erivaldo Cavalcanti Silva Filho.

Migratory public policies have become increasingly necessary in our country, due to the mass of refugees who come to Brazil in search of better living conditions. Among these refugees are the Venezuelans. Hunger, poverty, the rise of disease and violence outbreak make many Venezuelans leave their country to other places in search of better living conditions and job opportunities. In response to the flow of refugees and migrants coming from Venezuela, the Brazilian government has promoted the Operation Acolhida, created in 2018 with the goal of improving the organization of the migration process and helping migrants and refugees who have decided to migrate to the country. This operation is based on three operational axes: border ordering, in which they are welcomed at the border, are submitted to a sort of triage, are directed to Federal Police to have their entry permits monitored, and then go through a vaccine control. It is worth pointing out that, if they wish to remain in Brazil, at the end of this process, they are sent to appropriate agencies to start the process of migratory legalization. The second axis is the shelter, which was created as an alternative to the increase of homeless people in the cities near the border. Therefore, shelters were created so that the vulnerable population could have a safe place to attend to their immediate needs. And the third axis is the internalization, which consists in relocating the Venezuelans who wish to live in other Brazilian cities that do not border Venezuela, so that it does not centralize only in the state of Roraima, which has no infrastructure to house everyone. Therefore, this work had as a main objective to identify the public policies that are being developed for the settlement and control actions of the Venezuelan refugees in Brazilian territory, especially in Amazonas and how the international development agency contributes to the dialogue about migration between national governments and local authorities. Specifically, it was intended to: identify the migratory public policies fostered by national governments, local authorities and their strategies for control actions of Venezuelan migrants; describe how the United Nations Refugees Agency (UNHCR) contribute to the social inclusion/interaction with migrants. To answer the objectives proposed by this work, a qualitative approach was used, through techniques of semi-structured interviews, document and content analysis. The importance of this work is due to the possibility of comparing the results of the literature analysis with the findings of the field research. It was possible to notice that

UNHCR develops a local integration program in partnership with several organizations to encourage and enhance opportunities for refugees and Venezuelan migrants in the northern region. Jointly with the experiences of reception to refugees and migrants, it is able to fulfill its goal of strengthening regional capacities so that more migratory public policies can be created, providing access to the reception and integration system, while working to fulfill the needs of the Venezuelan population. Regarding the support to the humanitarian response in the states and municipalities, the Operation Acolhida, civil society and the private sector, seek to promote more focused planning actions that respond in a more direct and assertive way, with committed interventions to help and ensure protection and solutions for refugees, with access to the local social assistance network, community-based protection and peaceful coexistence, the sheltering of refugees, the logistical inward migration process to other states and municipalities of Brazil, professional training, guidance for admission into Brazilian labor market and attending to specific needs in order to provide an opportunity for local integration of refugees and migrants in Amazonas.

Keywords: Public Migration Policy. Immigration. Public administration. Venezuelans.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura da Entrevista	58
Quadro 2 - Materiais informativos	67
Quadro 3 - Etapas no acolhimento e integração de venezuelanos.....	70
Quadro 4 - Visões territoriais com o Brasil e entendimento de faixa e zona de fronteira com os países fronteiriços com o Estado do Amazonas	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Coordenação Operacional da Operação Acolhida (Decreto n.º 9.970/2019)	33
Figura 2 - Posto de Recepção e Apoio (PRA) na Rodoviária de Manaus/AM apoia o encaminhamento de pessoas refugiadas e migrantes em situação de vulnerabilidade e recém-chegadas para espaços de acolhimento.....	37
Figura 3 - Histórico migratório de indígena Warao no Brasil.....	60
Figura 4 - Dispositivos Legais.....	62
Figura 5 - Sede da Operação Acolhida em Manaus	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Normativas identificadas referentes a legislações migratórias no período de 2017 a 2020 no acolhimento dos migrantes	30
--	----

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
FFHI	Fraternidade Federação Humanitária Internacional
IDF	Fundo da OIM para o Desenvolvimento
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OBMIGRA	Observatório das Migrações Internacionais
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal do Brasil
PITRIG	Posto de Interiorização e Triagem de Manaus
PRA	Posto Recepção e Apoio da Rodoviária de Manaus
SEAS	Secretaria Estadual de Assistência Social
SEJUSC	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
SEMASC	Secretaria da Mulher, Assistência Social e Cidadania
SISCONARE	Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados
SISMIGRA	Sistema de Registro Nacional Migratório
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNFPA	Fundo de população das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
REFERÊNCIAS	19
ARTIGO 1.....	21
POLÍTICA PÚBLICA MIGRATÓRIA: HOSPITALIDADE À INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES VENEZUELANOS NA CIDADE DE MANAUS.....	21
1 INTRODUÇÃO	21
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	23
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS	23
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	28
4.1 REGULAMENTAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICAS MIGRATÓRIAS DE ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO AOS MIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL	28
4.2 POLÍTICA MIGRATÓRIA NO ATENDIMENTO AOS MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS NA CIDADE DE MANAUS/AM.....	35
5 QUESTÕES ADICIONAIS PARA PESQUISA COMPLEMENTAR SOBRE O TEMA	39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	41
ARTIGO 2.....	46
PAPEL DA AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR) NA PROTEÇÃO AO IMIGRANTE VENEZUELANO, SOB A PERSPECTIVA DA ABORDAGEM MULTICÊNTRICA.....	46
1 INTRODUÇÃO	46
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	48
2.1 MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO NORTE DO BRASIL.....	48
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS E A RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS	50
3 ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO	52
3.1 BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).....	55
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	58
5.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO DA ENTREVISTA: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS FORMAÇÕES DISCURSIVAS.....	58
5.1.1 Seção 1: Motivações e estrutura.....	58
5.1.2 Seção 2: Processo atual	65
5.1.3 Seção 3: Desafios.....	75
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	83
CONCLUSÃO GERAL	87

APÊNDICES	90
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO.....	90
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS ENTREVISTA	92

INTRODUÇÃO

Os fluxos migratórios na região Norte do Brasil é um movimento que tem ganhado cada vez mais intensidade e visibilidade. Nesse aspecto, temos o deslocamento dos imigrantes e refugiados venezuelanos que se intensificou nos últimos dez anos na região Amazônica, bem como o crescimento do debate acerca de Políticas Públicas Migratórias.

O processo migratório revela cenário de precarização da vida e cheio de incertezas. O ato de migrar é norteado por diversos pontos e elementos na existência que afetam variáveis de natureza política, econômica, religiosa, étnica, cultural e diversas outras formas complexas na vida dos migrantes.

Pautado no interesse comum, a migração venezuelana no Brasil acontecia com frequência trocas de fronteira por conta das diferenças dos preços de alguns produtos entre os dois países, por exemplo, o combustível. Com o decorrer do tempo, o primeiro produto da pauta de exportação venezuelana combinada com o acirramento da latente crise política naquele país, fez com que o fluxo de saída de venezuelanos crescesse de forma exponencial, causando vários impactos nas fronteiras com a Colômbia e com o Brasil. (CASTRO, FERNANDES, JONNATHAN, 2018). As estratégias utilizadas pela maior parte desses migrantes para a entrada no território nacional acontecem via o cruzamento de fronteiras na região Norte e no caso de venezuelanos por Roraima.

Em virtude do processo e problemas decorrentes do alto fluxo migratório na cidade de Roraima, atingiu a agenda política e social brasileira. Para lidar com a questão migratória venezuelana, o Brasil adotou a Operação Acolhida, criado pelo governo federal em março de 2018 como resposta para gerenciar no país a migração venezuelana decorrente da crise humanitária, principal porta de entrada dos venezuelanos no Brasil. A Operação Acolhida envolve vários ministérios e órgãos federais, estaduais e municipais, além de instituições da sociedade civil e internacionais com o objetivo a interiorizar os migrantes para outros estados brasileiros, no intuito de desafogar o serviço público e promover ações de controle dos venezuelanos na fronteira.

Para contribuir no acolhimento humanitário dos povos migratórios diante da tal situação, temos a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) trabalhando para proteger e garantir os direitos humanos básicos de pessoas forçadas a se deslocar por motivos de perseguição, guerras e graves violações de direitos humanos. Os organismos internacionais, como o ACNUR e a OIM, que trabalham com a temática migratória, também possuem papel fundamental na construção e implementação de políticas públicas, tendo em vista serem os

detentores de maior conhecimento acerca dos contextos vivenciados.

Atualmente no Brasil, o ACNUR em parceria com o Governo Federal realiza desdobramentos e implementando políticas públicas migratórias voltadas ao acolhimento, com representações em Boa Vista (RR), Brasília (DF), Manaus (AM) e São Paulo (SP), identificando necessidades a todos os migrantes que chegam no Brasil, oferecendo serviços de registro e informação, abrigo e proteção para famílias venezuelanas em situação de vulnerabilidade. É nessa perspectiva de Boneti, que passamos a ter a efetivação de políticas públicas de um processo de construção social, “resultantes da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil” (BONETI, 2011, pag.17)

A formulação teórica sobre Políticas Públicas Migratórias se mostra como ponto de partida para análise do contexto migratório e normativo brasileiro o quão urgente se faz necessário construir políticas públicas efetivas.

Para realização deste trabalho, utilizou-se abordagem qualitativa, buscando aprofundamento dos dados e instrumentos normativos específicos visando resultados mais próximos da realidade, da efetivação dos direitos e garantias dos imigrantes no Brasil, sendo nosso foco de interesse os imigrantes venezuelanos com lugar de residência na cidade de Manaus, dentre os quais se destaca a Lei de Migração nº 13.445/2017, além desses foram tidos em conta os conceitos de Políticas Públicas, proteção social e garantia de direitos, com o fim de estabelecer um fio condutor para a criação de políticas públicas migratórias. Pesquisa descritiva que se deu por meio de análise de conteúdo pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), de forma a apresentar a atuação deste órgão, bem como aspectos práticos ao recebimento dos deslocados.

Devido a localização e obtenção de dados, surgiu o interesse em realizar o presente estudo, identificar as políticas públicas que estão sendo formuladas para acomodação e ações de controle dos refugiados venezuelanos para o território brasileiro e como as agências de desenvolvimento internacional contribuem no diálogo sobre imigração entre governos nacionais e autoridades locais, tal estrutura tem por objetivos específicos:

- (i) identificar as políticas públicas migratórias promovidas pelos governos nacionais, autoridades locais e suas estratégias para ações de controle dos imigrantes venezuelanos e
- (ii) descrever como o ACNUR, enquanto principal agência que atua assegurar e proteger os direitos das pessoas em situação de refúgio, contribui com a inclusão/integração social com os imigrantes venezuelanos em Manaus.

Ao estudar a implementação das políticas públicas migratórias, entendendo como os

atores se organizaram para participar, os arranjos constituídos, os fatores motivadores e limitantes para participar ou não da intervenção, lançando o olhar para as capacidades dos municípios, com seus recursos, estruturas e pessoas, é possível vislumbrar a potencialidade da política pública, além de apontar melhorias necessárias. Logo, este trabalho visa contribuir com os estudos referentes à implementação de políticas públicas migratórias, auxiliando ainda na detecção de pontos de aprendizagem e evolução da gestão governamental conjuntamente com as agências internacionais na implementação de políticas que serão efetivamente aplicadas com os povos migratórios.

Este trabalho está estruturado em formato de artigos, de modo que cada um dos tópicos das seguintes seções corresponda a um artigo, cada um buscando responder a um dos objetivos específicos desta introdução, totalizando dois artigos, que serão utilizados como resposta ao propósito central desta dissertação.

REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por dentro**. 3 ed.rev. 1 juí: Ed. Unijuí, 2011, p. 17-18.

BRASIL. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 ago. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 10 nov. 2020

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de julho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Resolução nº 6, de 28 de dezembro de 2018. Institui o Subcomitê para Acolhimento dos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade Provenientes da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496876. Acesso: 14 nov. 2021.

CASA CIVIL. **Operação Acolhida completa um ano nesta sexta-feira**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2019/abril/operacao-acolhida-completa-um-anonesta-sexta-feira>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. (orgs.) Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; **Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral**. Brasília, DF: OBMigra2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/RESUMOEXECUTIVO_V.FINAL4.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

CAVALCANTI, Leonardo [et al], (org.). **Dicionário Crítico de Migrações Internacionais**. Brasília: CIDH, **Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Fluxo Migratório de Venezuelanos**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e->

presentacoes/apresentacoes/apresentacaoimigrantes-assistencia-social-pela-casa-civil-na-reuniao-do-cnas.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES-OIM. Glossário sobre migração. **Direito internacional da migração**, n. 22, 2009.

R4V. Informe acerca da Estimativa do número de migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados em Pacaraima (RR). Disponível em: <https://r4v.info/en/documents/download/76342>. Acesso em: 20 mar. 2020.

REYNOLDS, Johanna. Migração Forçada. In: CAVALCANTI, Leonardo. Imigrante (Imigração). In:

ARTIGO 1

POLÍTICA PÚBLICA MIGRATÓRIA: HOSPITALIDADE À INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES VENEZUELANOS NA CIDADE DE MANAUS

RESUMO

O intenso fluxo migratório dos venezuelanos na região norte do Brasil desencadeou consequências para a região, entre as quais se destaca o aumento da criminalidade, elevação quantitativa de saúde, altos custos de operacionalização para atender aos locais e imigrantes e epidemias, exigindo, portanto, ações de controle, mas também de acolhimento por meio de ampliação e aperfeiçoamento das políticas públicas migratórias. A partir do entendimento dessas questões, esse estudo teve como objetivo central, identificar ações de acolhimento e integração da população migrante venezuelana, no Estado do Amazonas, a partir da perspectiva de políticas públicas migratórias. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental para o entendimento da causa migratória dos venezuelanos na fronteira amazônica. Como resultado observaram-se políticas públicas que visam regular o fluxo de pessoas que passam na região fronteira na Amazônia, na medida que tratam os imigrantes deslocados para imigrantes residentes, garantindo seus direitos na vida política e social.

Palavras-chave: Política Pública Migratória. Integração.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o principal deslocamento migratório para o Brasil é dos venezuelanos, especialmente na região norte e no estado do Amazonas. O processo migratório revela inseguranças, saudades, lutos, desproteção, violência, fome, violação, submissão e algumas outras dificuldades pelas quais os migrantes vivenciam ao longo do processo migratório.

A entrada dessas pessoas no país foi marcada por diversos atos de xenofobia e hostilidade, com uma ação judicial pleiteando o fechamento de fronteira ou limitação daqueles que estavam entrando no país. Esta ação serviu para mostrar não apenas o conflito federativo existente, mas a urgência na elaboração e implementação de políticas públicas, bem como no diálogo com a sociedade, que acaba sendo vendada pelas (des)informações sobre migração (VILLARROEL, 2021)

Portanto, para lidar com o intenso fluxo migratório venezuelano, o Brasil conduziu procedimentos de estrutura e implementação com as Agências da ONU para iniciarem ações de acolhida humanitária, fornecendo assistência social, alimentação, registro, documentação e de abrigos dignos para os mais vulneráveis.

A partir do entendimento destas questões, o Decreto nº 9.285 do dia 15 de fevereiro de 2018, foi reconhecida a situação de vulnerabilidade do intenso fluxo de venezuelanos pela fronteira com o estado de Roraima (RR). Diante do reconhecimento da vulnerabilidade e do

intenso fluxo, o governo brasileiro determinou a criação da Operação Acolhida por meio da Diretriz Ministerial n.º 03/2018, visando responder com ajuda humanitária a recepção daqueles que migravam no norte do Brasil (RESENDE SILVA, 2021)

Nessa perspectiva, inicia-se o processo de acolhida humanitária ao imigrante na fronteira, com a oferta de política de regularização migratória, saúde, educação, assistência social, alimentação e acolhimento, numa cooperação entre o Governo Federal, Estadual e Municipal, órgãos governamentais e internacionais, organizações não governamentais (ONGs), entidades e instituições que realizam trabalhos voltado à temática migratória (Operação Acolhida, 2021)

Com intuito da iniciativa, o paradigma acerca da migração venezuelana, a Lei de Migração n.º 13.445 de 24 de maio de 2017, insere-se no rol de princípios por meio de políticas públicas migratórias à inclusão social, laboral e produtiva do migrante. A normativa brasileira trata o migrante como um sujeito de direitos sendo que nos artigos iniciais, 3º e 4º estão contidos os princípios e garantias que irão reger a nova norma, dentre eles a universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, direitos a liberdades civis, sociais, culturais e econômicas (BRASIL, 2017).

Posto isso, a migração venezuelana com acesso ao território pela fronteira amazônica, não se restringiu ao Estado de Roraima, a mobilização passou a ser a cidade de Manaus/AM. Em paralelo, o Governo do Estado do Amazonas de modo articulado com a entidade municipal e organizações da sociedade civil e religiosa, passaram a implementar ações de assistência humanitária aos imigrantes venezuelanos que se encontravam em Manaus.

A partir do exposto, o presente trabalho levanta a seguinte questão: de acordo com o alto fluxo migratório na região norte, em especial no estado do Amazonas, e analisando o contexto vulnerável, quais foram as ações implementadas no acolhimento humanitário aos venezuelanos na cidade de Manaus? Assim, o objetivo deste trabalho é identificar ações de atendimento à população venezuelana, que estão sendo promovidas pelos governos para ações de controle dos migrantes venezuelanos em Manaus.

A contribuição deste trabalho consiste em trazer esse olhar para identificar as políticas públicas direcionadas como apoio aos venezuelanos, visando trazer contribuições para a Administração Pública, no sentido de promover o entendimento da dinâmica de implementação da política pública migratória no nível local e nacional, possibilitando ainda, melhorias nesse processo, de acordo com as Políticas Migratórias.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS

O estudo de políticas públicas se deu através da consolidação de uma área de estudos das Ciências Sociais, denominada *policy studies*. As políticas públicas como disciplina acadêmica teve origem nos Estados Unidos, com sua consolidação pela indagação de ações governamentais (SOUZA; MIYASHIRO, 2019)

Para isso, nos anos de 1930 a introdução de uma perspectiva de política pública por H. Laswell (1936), propunha uma análise racional de políticas. Em 1951, em meio ao contexto da Guerra Fria, foram publicados dois livros fundamentais para a área de políticas públicas. De acordo com Secchi (2013), o primeiro livro *The governmental process* (1951), de David B. Truman foi pioneiro ao abordar grupos de interesses, suas estruturas e técnicas de influência sobre os processos de políticas públicas. Já o segundo, intitulado *The policy sciences* (1951), de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, traz um capítulo em que se discute o interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das políticas públicas, delimitando o campo de conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos (SECCHI, 2013). Autores que foram fundamentais e quem cabe menção são H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965) (MIYASHIRO, 2019)

Em uma definição bastante simples Rua (2009) estabelece a definição de política pública, em sentido amplo, como sendo a resolução pacífica de conflitos e delimitando este conceito em um conjunto de procedimentos formais e informais destinados a expressar relações de poder e objetivam à resolução pacífica de conflitos quanto aos bens e interesses públicos.

Complementa Rua:

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Neste sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha entre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 2009, pag. 19)

Com base nessa reflexão, Pereira (2011, p. 163), “nas sociedades contemporâneas, a menção a esse tipo de política, associada aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direito da cidadania, tornou-se uma recorrente tendência intelectual e política”.

Segundo a mesma autora, “conceituar e definir política social implica reconhecer que existem paradigmas ou estatutos epistemológicos competitivos e rivais colocados à disposição desse processo” (PEREIRA, 2011, p. 165)

Estabelecido o panorama do desenvolvimento das políticas públicas como um ramo autônomo de estudo, busca-se então definir o conceito da política pública migratória, a qual é entendida por Siciliano (2013) como “a referência ativa da cidadania migratória” e será influenciada pela estrutura de política apresentada por uma determinada sociedade em um dado momento.

Segundo a autora Miyashiro (2019) os fluxos de pessoas entre países, regiões e continentes passa pelo reconhecimento de *migração internacional* e estão envolvidos em fenômenos distintos, com grupos sociais e implicações diversas. Neste caso, nos interessa o termo como forma de legitimar e garantir a visibilidade do que estamos tratando, nos fóruns (inter)nacionais, por outro lado, carregamos o desafio de concretizar, em termos teórico-conceituais, as diversas e complexas interligações de instâncias sociais, econômicas, culturais, jurídicas e institucionais, entre outras, que movimentam de pessoas que cruzam fronteiras de Estados-nação.

Nesse sentido, Moraes (2016) pondera que políticas migratórias são um conjunto de medidas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo de pessoas através de suas fronteiras, tal como a permanência dos estrangeiros em seu território. Como o mundo segue ordenado em Estados soberanos, o imigrante é recebido ora como invasor, ora como promotor do desenvolvimento, de acordo com o interesse estatal em cada momento. Conforme a autora, o estrangeiro é contraposto ao cidadão e, portanto, representa a exclusão, ou, em determinados momentos, o inimigo externo, como membro de uma nação estrangeira. Aliás, a cidadania, no Estado moderno, é a garantia, além da participação política, da proteção estatal, muitas vezes sendo vista como a única fonte de direitos individuais (MORAES, 2016, p. 30).

Deve-se mencionar ainda a relação entre direitos humanos e migração, nesse sentido, são definidos pela OIM (2003) quatro direitos básicos dos migrantes: (i) o direito de não migrar, (ii) o direito à livre mobilidade, (iii) o direito à justiça social e laboral e (iv) direito a identidade cultural. O direito a não migrar, apesar de soar contraditório, impõe que todo o ser humano tem o direito de permanecerem no lugar onde vivem, sem necessitar se locomover a outro lugar para garantir sua sobrevivência. O segundo direito mencionado diz respeito ao fato de que todo indivíduo possui o direito de deixar seu país e voltar quando quiser, implicando, conseqüentemente, que possui então o direito de entrar em qualquer país, pela sua condição de ser humano, colocando em discussão os limites da soberania dos Estados. O direito à justiça

social e laboral e o direito a identidade cultural, por fim, se traduzem na ideia de que o migrante tem os mesmos direitos que os nacionais quanto ao acesso à justiça e aos serviços sociais e o ingresso no mercado de trabalho, além de poderem manter e viver sua cultura.

Neste sentido, a autora

Hoje, é extremamente importante considerar o contexto de luta e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes. É preciso reconhecer o novo, difícil e conflitivo papel dos Estados Nacionais e das políticas sociais em relação aos processos internacionais e internos de distribuição da população no espaço – cada vez mais desigual e excludente. Há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. É fundamental importância considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária – que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômica produtiva em escala global (PATARRA, 2006, p. 24).

Vale destacar que as políticas migratórias moldam-se tanto pela dinâmica do capitalismo mundial, quanto pela dinâmica do sistema internacional de Estados e, uma vez que o sistema da população global e o sistema de Estados são finitos, políticas de migração são extremamente interativas: qualquer emigração implica imediata imigração, a possibilidade de imigrar afeta as decisões de emigrar, e o fechamento ou abertura de uma fronteira nacional pode afetar os fluxos migratórios em geral (ZOLBERG apud SICILIANO, 2013, p. 10).

Logo, as políticas migratórias de um Estado abrangem tanto a imigração quanto a emigração. Esta última, entretanto, gera pouca polêmica e discussão em âmbito internacional. As políticas migratórias, por sua vez, são largamente discutidas, especialmente no que tange a direitos humanos e soberania estatal. Portanto, as políticas migratórias serão o principal foco de estudo ao analisarem-se as políticas migratórias brasileiras.

Pode-se dizer, então, que a questão da migração é um problema público, o qual pode ser assim identificado e solucionado pelo Estado, pela sociedade civil e pelos demais entes aptos à realização de políticas públicas. Isso não significa dar um tom pejorativo à mobilidade humana, mas apenas que, nesta conjuntura de fronteiras, divisões políticas e globalização, a migração gera consequências, e até conflitos, que devem ser regulados, regulamentados e solucionados por meio de ações. Essas ações são as políticas migratórias, que são, portanto, uma espécie de políticas públicas, logo, políticas públicas migratórias.

Assim, a forma que essas políticas públicas migratórias se concretizarão dependerá da maneira que o Estado e a sociedade percebem a migração. Desse modo, as políticas públicas migratórias tendem a responder aos imperativos globais (os direitos humanos, o respeito às convenções, notadamente o direito de refúgio), mas também as múltiplas questões: a pressão da opinião pública, a exigência de segurança, a crença da concorrência no mercado do trabalho

e o desejo de atrair as elites (MORAES, 2016).

A partir deste viés, tem-se a necessidade da implementação da integração das legislações por meio de políticas públicas migratórias, articulando-se nas diversas esferas e instâncias do Poder Público. Nesse sentido, os autores Milesi e Carlet (2016) destacam

Num país de dimensões continentais, onde a realidade de cada região é tão diversificada, é natural que as demandas e carências no atendimento aos refugiados sejam igualmente diversificadas. Para uma efetiva inserção dessas pessoas na sociedade, importa, indiscutivelmente, em políticas articuladas e pensadas com o envolvimento e responsabilidade do Poder Público local e regional. Com as instâncias públicas locais articuladas com o Governo Federal, com a sociedade civil organizada e ainda “abraçando junto” a iniciativa e a gestão de políticas públicas, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados será, seguramente, concretizada de modo mais eficaz (MILESI; CARLET, 2016, p. 121-122)

Destarte, a real necessidade de integralizar e inserir políticas públicas migratórias (PPM) efetivas na legislação, veio através da intensificação do fluxo migratório venezuelano na fronteira brasileira em 2016, mas foi em 2018 que atingiu de fato o número bastante elevado de migrações e economicamente o estado de Roraima expressava não possuir capacidade necessária para absorver todos. Através de uma ação conjunta do Governo Federal e de instituições humanitárias, por meio da política de contingência, constituiu-se a Operação Acolhida, promovendo através de suas ações, o processo de interiorização dos venezuelanos presentes no estado de Roraima.

Dessa forma, estão envolvidos órgãos federais, estaduais e os governos municipais, todos igualmente essenciais para a causa e na aplicação das políticas públicas voltadas para os imigrantes, na consistência da implementação das ações, bem como no diálogo, discussão e articulação, que devem ser realizadas simultaneamente para garantir eficácia e eficiência.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo do presente trabalho, que consiste em identificar às políticas públicas migratórias promovidas pelos governos nacionais e as autoridades do governo estadual e municipal de Manaus, e, suas estratégias para ações de controle dos imigrantes venezuelanos, utilizou-se de uma natureza qualitativa com uma abordagem exploratória e explicativa. Segundo Yin (2001), onde possibilita a investigação do fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da realidade.

O estudo também se caracteriza como exploratório, dada a intenção de compreender e descrever a ação dos governos de prevenção no atendimento e controle em prol do povo venezuelano em Manaus. A pesquisa exploratória corresponde a um preparatório acerca de um

tema pouco explorado ou sobre um assunto já conhecido, visto sob uma nova perspectiva, e servirá como base para pesquisas posteriores (CASARIN, CASARIN, 2012). Na pesquisa, a ênfase dos processos de acesso e efetivação dos Direitos Sociais e Econômicos contemplados na DUDH na Constituição Federal do Brasil no artigo 6.º: “educação, saúde, trabalho, moradia, lazer e segurança, previdência social, assistência aos desamparados, proteção à maternidade e à infância” (BRASIL, 1988).

O estado do Amazonas foi a base deste estudo, sendo o centro da pesquisa focalizado na cidade de Manaus, pois os imigrantes seguem para o território nacional via o cruzamento de fronteiras na Região Norte, nos postos do estado do Amazonas, em um primeiro momento, seguido pelo Acre, Rondônia e no caso de venezuelanos por Roraima (DE CASTRO, FERNANDES, JONNATHAN, 2018).

A área de abrangência justifica-se a partir do intenso fluxo migratório para o estado do Amazonas a partir do caminho fronteiro advindos de Roraima. Com a base de monitoramento do fenômeno migratório Villarroel (2021), em dezembro de 2019 mais de 260 mil venezuelanos entraram no Brasil pela fronteira de Pacaraima e depois Manaus no Estado do Amazonas com aproximadamente 20 mil imigrantes venezuelanos. A cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, é a segunda região com maior ingresso e concentração da população de imigrantes venezuelanos por sua proximidade à fronteira com a Venezuela, as realidades de desproteção social e outros padecimentos predominantes estão relacionados à sua falta ou inadequada inserção social. Para a identificação das ações ao atendimento e acolhimento aos migrantes venezuelanos na cidade de Manaus, foram utilizados dados secundários extraídos dos relatórios e sites governamentais após a implementação da Lei de Migração n.º 13.445/2017. Nesse aspecto, o recorte temporal foi delimitado pelos anos de 2017 a 2020, considerado no que define os requisitos de assistência ao movimento migratório, em condição de igualdade, ao direito à vida, à segurança, entre outras possibilidades de garantia de seus direitos.

Com relação ao método para coleta de dados, esse estudo utilizou a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, priorizando autores com os temas proeminentes no campo de assistência migratória, operações de ajuda humanitária, políticas públicas migratórias e entre outras possibilidades de entendimento ao apoio humanitário para uma instabilidade política e acolhedora.

A pesquisa de campo não pôde ser executada presencialmente com os órgãos (secretarias) do Governo do Amazonas na acolhida dos imigrantes venezuelanos, mediante ao colapso de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-2019. Pelo exposto, o Decreto n.º 42.101 de 23 de março de 2020, no artigo 1.º: “determinou, obrigatoriamente o funcionamento,

por Home Office, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, ressalvados os serviços essenciais”.

Sobre esse aspecto, a Secretaria de Comunicação Social do governo do Amazonas (Site Poder, 2021), informa que a cidade de Manaus enfrentou um pico de internações diárias que chegou a 105 e sepultamentos que atingiram 2.433. À época, o governo estadual afirmou que o sistema de saúde já apresentava insuficiência da capacidade de leitos do SUS (Sistema Único de Saúde). Também em dezembro de 2021, foram registradas 3.380 mortes. A situação chegou assustadoramente ao ápice em janeiro de 2021 devido à falta de oxigênio e insumos nos hospitais no estado, essencialmente nos casos graves de Covid-19.

As restrições impostas pela pandemia da Covid-19 mudaram a dinâmica inicialmente proposta para o trabalho apresentado, com impacto no acesso a integrantes dos supramencionados órgãos do Estado do Amazonas diretamente envolvidos nos procedimentos de acolhimento dos imigrantes venezuelanos. É neste contexto que ganham especial relevância as fontes secundárias de dados, utilizadas para obter informações sobre as circunstâncias de imigração e integração.

A limitação de acesso aos gestores públicos e integrantes da administração pública pode limitar a compreensão das motivações e fatores que impactam a tomada de decisões sobre determinados eventos, como a crise humanitária migratória. Deve ser posto em perspectiva que não apenas as mudanças legais, mas sim uma infinidade de fatores afeta a dinâmica de determinanda política pública.

Dessa forma, esse quadro impacta sobretudo o processo de acolhimento dessas pessoas na cidade de Manaus e aponta que o primeiro direito humano é ter direitos e garantias. Assim, os relatórios específicos estudados nesta pesquisa são ferramentas importantes no monitoramento do cumprimento de compromisso em Direitos Humanos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 REGULAMENTAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICAS MIGRATÓRIAS DE ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO AOSIMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL

A identificação das políticas públicas migratórias e ações implementadas no acolhimento dos venezuelanos na cidade de Manaus é feita, inicialmente, a partir da averiguação das estruturas normativas promovidas em consequência dos fluxos migratórios. Faz-se necessário conhecer a vulnerabilidade das pessoas e perceber que os venezuelanos em pouco tempo passaram a ocupar posição de destaque nas estatísticas migratórias na América

Latina. Assim, os governos federal, estadual e municipal enfrentaram e enfrentam enormes desafios com as demandas de migrantes socioeconomicamente vulneráveis. Este fato gerou grandes dificuldades na garantia de proteção, direitos e na promoção da assistência social, saúde, educação, moradia e na integração dessas pessoas no mercado de trabalho em um curto espaço de tempo.

O Brasil é considerado um país com uma longa história de abertura aos imigrantes, no entanto, existem hoje preocupações sobre a regulamentação dessa imigração de forma mais eficaz, entre elas estão a revogação e promulgação leis de imigração, assinatura de tratados internacionais, ajustes da legislação interna, desenvolvimento de normas e protocolos a serem seguidos no processo de imigração relacionados à proteção dos direitos humanos, os quais demandam esforços institucionais para enfrentar o problema e ajudar a quem aqui chega.

Diante disso, legislações tiveram que ser implementadas no país, de forma emergencial, para haver uma diminuição nos impactos econômicos e sociais gerados pela chegada dos imigrantes venezuelanos, promovendo uma melhor e maior inclusão dessas pessoas na sociedade brasileira, garantindo-lhes direitos e deveres.

Na Tabela 1 estão representados os documentos selecionados através do relatório do Conselho Nacional de Imigração-CNIg (2021) e analisados os mais específicos para a construção do entendimento das políticas públicas migratórias.

Tabela 1- Normativas identificadas referentes a legislações migratórias no período de 2017 a 2020 no acolhimento dos migrantes

Documento	Ano	Descrição
Lei de Migração n.º 13.445/2017	24 de maio de 2017	Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.
Decreto n.º 9.285/2018	15 de fevereiro de 2018	Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
Lei n.º 13.684/2018	21 de junho de 2018	Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.
Decreto n.º 9.970/2019	14 de agosto de 2019	Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE)
Resolução CFAE n.º 9/2019	1 de novembro de 2019	Dispõe sobre os objetivos específicos e o funcionamento do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; do Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; do Subcomitê Federal para Interiorização; e do Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.
Resolução CFAE n.º 10/2019	1 de novembro de 2019	Institui o Sistema Acolhedor como cadastro oficial da Operação Acolhida e base de dados oficial para interiorização nas modalidades trabalho, reunificação familiar e reunião social.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da pesquisa do CNIg (2021)

Note-se que, após o avanço dos venezuelanos para o território brasileiro, o Estado valeu-se de conhecimentos logísticos para a integração desses migrantes na sociedade, dessa maneira uma das respostas foi a instituição da Força Tarefa Logística Humanitária (FTLOG) “com o foco em ações humanitárias, com o emprego de sistema logístico para apoiar civis e militares em regiões remotas, desassistidas e com pouca infraestrutura” (KANNAN, 2019, p. 15). Por meio da Força Tarefa Logística Humanitária, coordenada pelo Ministério da Defesa, que visa “ordenar” a fronteira e diminuir a pressão social em Roraima, criando espaços de acolhimento para os migrantes, concebendo uma construção de parcerias com organizações internacionais, como Organizações Internacionais para Migrações (OIM), Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e com várias Organizações Não Governamentais (locais, nacionais e internacionais) (SILVA, JUBILUT e VELÁSQUEZ, 2018).

A análise de tal ação se faz fundamental para contextualizar como o Brasil assumiu a responsabilidade de repensar o aparelho estatal, visto que a Lei de Migração nº 13.445/2017 é considerada um marco na regulação do processo migratório no país e é um assunto importante,

que facilita a implementação de ações planejadas em todos os níveis de governo, envolvendo a construção e aprimoramento de políticas sociais e organizações como territórios, especialmente áreas de fronteira.

A Lei de Migração nº 13.445, de maio de 2017, mudou o paradigma acerca da migração, adotando um viés voltado ao acolhimento e aos direitos humanos. No rol de princípios estabelecidos no artigo 3º, temos o inciso X, que sinaliza que a política migratória brasileira será regida por políticas públicas relacionadas à inclusão social, profissional e produtiva dos migrantes. Além disso, o inciso XVI do referido artigo, refere-se ao desenvolvimento de políticas públicas que garantem a eficácia, integração e desenvolvimento dos direitos dos residentes fronteiriços.

Dessa forma, a Lei de Migração é considerada uma das mais avançadas no mundo no que diz respeito à garantia de Direitos Humanos dos migrantes. Ela substituiu a Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, o qual tinha por base uma forte concepção de segurança nacional e enxergava o imigrante como uma ameaça, entretanto a Lei de Migração nº 13.445 já não percebe mais o imigrante como inimigo, mas como sujeito de direitos em igualdade com qualquer cidadão nacional, em consonância com os princípios insculpidos na Constituição Federal de 1988 (ROCHA e RIBEIRO, 2018)

Dentro desse contexto, vale ressaltar que a Lei da Migração estabelece os princípios e diretrizes dos refugiados na sua entrada e permanência no País, conforme menciona o Art. 3º:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante.

Silva, Jubilit e Velásquez (2020), em contribuição e observância à Nova Lei de Migração, ponderam que no caso dos Venezuelanos, os mesmos não foram contemplados com vistos humanitários apesar da situação de sofrimento em seu país de origem. A regularização foi fundamentada no fato de ser um país fronteiriço e não na análise da crise local de origem. Essa interpretação, teria sido corrigida quando o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela em junho de 2019, permitiu o reconhecimento dos

Venezuelanos como refugiados no Brasil.

Os autores afirmam ainda que não há menções da Operação Acolhida na Nova Lei de Migração, todavia na ideia de uma ação pautada no princípio do acolhimento humanitário, reiterando valores como solidariedade, respeito, responsabilidade e moral, os quais utilizam a prática da construção de uma imagem de engrandecimento do Estado, frente a uma população vulnerável e desprotegida. Assim, a proteção humanitária é valorizada, funcionando como um ativo de política externa brasileira.

Assim, é importante ressaltar que até novembro de 2017 estava vigente o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.811/1980), no qual não se previa nenhuma forma de ingresso para a situação em que se encontravam os venezuelanos, tal como ocorreu com os haitianos. Em 2017, o CNIg editou a Resolução Normativa n.º 125, de 14 de fevereiro de 2017, sobre concessão de residência temporária, todavia, por erros administrativos, foi cancelada. Posteriormente, foi publicada a Resolução Normativa n.º 126, de 2 de março de 2017, acerca da concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, que tenham ingressado no Brasil por via terrestre. Tal medida se mostrou como uma forma de lidar com o deslocamento migratório venezuelano, de forma rápida e humanitária. Entretanto, faz-se necessário destacar que este instrumento não assegurou a acolhida humanitária, conforme apresentada na Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017) e aplicado anteriormente para pessoas de outras nacionalidades, conforme já foi mencionado (BRASIL, 2017; ACNUR, 2017; SOUZA, 2020)

É importante destacar que a Operação Acolhida é regulamentada pelo Decreto n.º 9.970, de 14 de agosto de 2019, da qual participam onze Ministérios e temos a figura do Comitê Federal responsável por definir diretrizes ações da assistência emergencial e delega ao Ministério da Defesa a coordenação operacional nos estados de Roraima e no Amazonas. Com isso, o Decreto n.º 9.970 estabeleceu três eixos:

a) Eixo de ordenamento de fronteira advém das primeiras ações com a chegada dos migrantes venezuelanos, a recepção, identificação, fiscalização sanitária, regularização migratória e triagem dos imigrantes antes de atravessarem a fronteira. O espaço físico conta com postos de recepção e identificação, triagem dos imigrantes, atendimento médico e com equipes capacitadas do envolvimento com o tema.

b) Eixo de acolhimento é gerenciado pelo Governo Federal e ACNUR, visando propor abrigos e recebê-los provisoriamente contando com alimentação, atendimento médico, segurança e entre outros.

c) Eixo de interiorização refere-se à migração dos venezuelanos para outros estados do Brasil, com intuito de desafogar os espaços físicos no Estado de Roraima. Essa capacidade de

interiorização assume o papel de oferecer oportunidades, principalmente na inserção laboral no mercado de trabalho e socioeconômica (BRASIL, 2019)

A seguir, na figura 1 é apresentada a estrutura com múltiplos centros de esferas decisórias nos âmbitos das políticas de saúde, econômica, de defesa, social e, inclusive da sociedade civil.

Figura 1 - Coordenação Operacional da Operação Acolhida (Decreto n.º 9.970/2019)



Fonte: Guia de Interiorização (OIM, 2021)

O Comitê Federal de Assistência Emergencial é composto pelos seguintes membros: Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o preside; Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; Ministro de Estado da Defesa; Ministro de Estado das Relações Exteriores; Ministro de Estado da Economia; Ministro de Estado da Educação; Ministro de Estado da Cidadania; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e, Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Para além destes membros, o Comitê pode convidar representantes de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e de entidades privadas para auxiliar e colaborar com as atividades desenvolvidas (BRASIL, 2019)

Compõem o Comitê, os seguintes Subcomitês Federais: Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, instituído pela Resolução n.º 03, de 2 de

maio de 2018 (BRASIL, 2018); Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, instituído pela Resolução n.º 06, de 28 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2019); Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, instituído pela Resolução n.º 04, de 2 de maio de 2018 (BRASIL, 2018); e, Subcomitê Federal para Interiorização, instituído pela Resolução n.º 02, de 26 de março de 2018 (BRASIL, 2018) e alterado pela Resolução n.º 05, de 8 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018)

Compete ao Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, instituído pela Resolução n.º 06/2018, conforme estabelecido no artigo 3º do referido instrumento: gerir a organização do acolhimento em abrigos e centros transitórios; atualizar o cadastro de migrantes; garantir o acesso à saúde aos migrantes, em cooperação com o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes; garantir o acesso à educação a crianças, adolescentes e adultos na rede de ensino público local; organizar a prestação de serviços humanitários nos abrigos; e, dentre outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Comitê.

O Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, conforme estabelecido no artigo 3.º da Resolução n.º 04/2018, é responsável por coordenar ações voltadas para o controle de surtos e epidemias; implementar ações nos postos de atendimento e hospitais; coordenar ações para saúde no Estado de Roraima; garantir resposta adequada quanto ao acesso à saúde em articulação com todos os entes federativos; prestar cuidados de saúde aos migrantes; promover integração com os gestores e técnicos da área da saúde em prol do atendimento aos migrantes; estabelecer diretrizes e fluxos para viabilizar procedimentos clínicos; atualizar o cadastro de vacinação dos migrantes; orientar e encaminhar os migrantes para os programas de prevenção e promoção da saúde; e, garantir a imunização e vacinação.

Já ao Subcomitê Federal para Interiorização, instituído pela Resolução nº02/2018 e alterado pela Resolução n.º 05/2018, compete estabelecer diretrizes e procedimentos para viabilizar a interiorização dos migrantes venezuelanos do Estado de Roraima para os demais entes federativos; apoiar a ONU na elaboração e atualização do cadastro dos migrantes; articular a disponibilização de vagas em abrigos provisórios; atualizar as vagas existentes nos abrigos; realizar seleção dos migrantes que participarão da interiorização; acompanhar os migrantes que serão interiorizados; emitir orientações acerca do procedimento; elaborar estratégias para integração social dos migrantes; ofertar qualificação profissional; e, articular o acesso à saúde.

Segundo Souza Ribeiro (2020, p.137) a Operação Acolhida é um “modelo de governança migratória ou governança das migrações para gestão ordenada, controlada,

equilibrada e harmoniosa do fenômeno do fluxo migratório sob perspectivas humanitárias e cooperativa”. Embora a Operação Acolhida possa, de fato, ser analisada como uma iniciativa combinada entre o humanitário e ações políticas com suas soluções de proteção, é preciso reconhecer a articulação que promove capacidades e oportunidades, melhorando a qualidade de vida dos venezuelanos (BAENINGER *et al.*, 2021).

Para reforçar a síntese do autor, no ano de 2020 foi instalado o Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG) em Manaus para atender pessoas refugiadas, migrantes e de outras nacionalidades, com intuito de abranger com serviços de registro e ao acesso à documentação, vacinação e encaminhamento para estratégia de interiorização. Com a extensão do Centro de Atendimento para o Estado do Amazonas pôde-se reforçar a resposta emergencial pelo Brasil. Por fim, essas ações visam a regularização migratória, cadastramento, imunização e atendimento social; alojamento para acolhimento; fornecimento de refeições diárias e de kit higiene e limpeza; hospital de campanha; e atendimento de assistência social com psicólogos, assistentes sociais e antropólogos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2019)

4.2 POLÍTICA MIGRATÓRIA NO ATENDIMENTO AOS MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS NA CIDADE DE MANAUS/AM

A política migratória no processo de acolhida humanitária será realizada a partir das informações e dados obtidos, por meio de relatórios de produção de conhecimento das organizações envolvidas na execução do acolhimento humanitário em Manaus, que visa “identificar ações estratégicas para que os atores que atuam no âmbito da resposta ao fluxo migratório venezuelano possam contribuir no acolhimento de refugiados e migrantes venezuelanos que vivem atualmente em Manaus” (OIM, 2020, pag. 16).

O primeiro procedimento de abrigo contou com os governos municipal e estadual, no final de 2016, mobilizando o atendimento de acolhida humanitária e as organizações engajadas para organizar a recepção dessa população, o local chamado *Casas de Acolhimento Temporário aos Indígenas venezuelanos e suas famílias Tarumã Açú 1 e 2*, foram engajados pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA), Instituto Mana, Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA), Caritas Arquidiocesana de Manaus e Aldeias Infantis SOS. Os primeiros atendimentos aos indígenas, migrantes e refugiados foram recepcionados muito antes da Lei n.º 13.684/2018 que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas por crise humanitária. À época a consolidação dessas práticas

possibilitava como resposta de emergência estratégias e ação para promover o acesso a direitos sociais, econômicos, culturais e políticos dessas pessoas.

O Plano Estadual de Políticas públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas do Amazonas 2018-2020 instituído pela Lei n.º 39.317 de 24 de julho de 2018 do Estado do Amazonas, composto pela Gerência de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Trabalho Escravo e atenção aos Refugiados e Migrantes, foi implementado no Centro Estadual de Referência em Direitos Humanos, Adamor Guedes com a finalidade de propor, elaborar e coordenar ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas com base em metas e diretrizes da Política Nacional, combatendo suas modalidades, em especial o trabalho escravo (ACNUR, 2022).

Além do Plano Estadual de Políticas Públicas importa ainda destacar a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC) de Manaus, acerca da chegada dos grupos de venezuelanos e com o procedimento de interiorização. Entre 2017 e 2020, foram preparados três espaços, separados por grupos e instalados conforme as determinações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e atentos às formas de organização social dos povos indígenas, especialmente de etnia Warao, o primeiro grupo de indígenas venezuelanos, que chegou no final de 2016, se alojando nas mediações da rodoviária da cidade de Manaus (ACNUR, 2022).

É importante destacar que essa onda imigratória da Venezuela se agravou em meados de 2017 em Manaus, quando maiores números de indígenas venezuelanos Warao começaram a chegar à cidade e acampar na rodoviária da capital. Com a demanda cada vez mais alta, tanto de indígena Warao, como não indígenas, a cidade passou por processos de adaptação para receber os imigrantes, que ficam distribuídos em abrigos pela capital. Os imigrantes que não conseguem uma acolhida ficam nas calçadas e praças, nas ruas (às vezes, com crianças) e a Rodoviária de Manaus, passou a ser acampamento, fato este que perdura até os dias atuais, apesar dos esforços conjuntos das Secretarias Municipais, Estaduais, do Poder Público Federal e Organizações da Sociedade Civil, que atuam sobre o tema de refugiados, para viabilizar e assegurar diariamente os direitos dos imigrantes venezuelanos (SEAS, 2019)

A Secretaria de Estado de Assistência Social no ano de 2019 elaborou um Plano de estado para ação humanitária em decorrência do fluxo migratório de venezuelanos na cidade de Manaus, visando garantir o acolhimento em caráter provisório aos refugiados venezuelanos os quais encontram-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica na cidade. Assim, em articulação com as secretarias Municipais, Estaduais, Poder Público Federal e Organizações da Sociedade Civil, a SEAS garante a promoção e proteção aos direitos desses migrantes,

garantindo ainda o acesso a locais que lhes ofereçam condições objetivas e subjetivas de subsistência adequada, com acolhida humanizada, permanência, inserção nos serviços socioassistenciais, bem como respeito aos Direitos Humanos básicos e dignidade humana (SEAS, 2019)

Sensível à situação vivenciada por esta população, a Secretaria Estadual de Assistência Social, que já possui experiência na organização de abrigos temporários, vem unindo forças nesse processo, assim como outras instituições nacionais e internacionais, para o fortalecimento de mecanismos voltados para o acolhimento e inclusão dessa população no atendimento ao Decreto n.º 9.285/2018.

O alto fluxo de venezuelanos recém-chegados em Manaus, ocasionou em 2018 a superlotação nos abrigos disponíveis, promovidos pelas organizações internacionais, secretarias e entidades da sociedade civil. O *I Relatório de Cidades Solidárias Brasil da Agência da ONU para Refugiados*, por meio do eixo de Compartilhamento de Responsabilidades menciona a presença de pessoas desabrigadas em situação de rua, relatando ainda que recorriam às imediações da rodoviária como moradias, fato este que chamou a atenção da sociedade local e das autoridades. A partir deste fato, em 2019, a Operação Acolhida instalou um posto de atendimento para a recepção de refugiados e migrantes em Manaus, nomeada como *Posto de Recepção e Apoio da Rodoviária de Manaus*, o PRA.

Figura 2 - Posto de Recepção e Apoio (PRA) na Rodoviária de Manaus/AM apoia o encaminhamento de pessoas refugiadas e migrantes em situação de vulnerabilidade e recém-chegadas para espaços de acolhimento



O Posto de Recepção e Apoio (PRA) na Rodoviária de Manaus, cumpre de forma sumarizada, o objetivo de encaminhar as pessoas para espaços de acolhimento e para garantir o local para pernoite emergencial de pessoas com instalações de “sanitárias, chuveiros, lavanderia, guarda-volumes, espaço para crianças, ponto de doações e distribuição de alimentos, refeitório e um espaço protegido para pernoite, onde são distribuídas barracas individuais e colchonetes para aqueles que necessitam” (Acnur, 2022, pag. 71). A estrutura do Posto de Atendimento Humanizado foi facilitada pelo governo local e dentro do PRA, foi estabelecido o *Fluxo de Abrigamento* coordenado pelo ACNUR em parcerias com a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC), pela Secretaria Municipal da Mulher e Assistência Social (SEMASC) e entidades da sociedade civil para acolherem pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade nas ruas. A estrutura do *Fluxo de Abrigamento* foi administrado pelo ACNUR até ao final de 2020. Desde então, a transição administrativa do PRA passou no início de 2021 a ser coordenado pela SEJUSC.

Para aprimorar o acolhimento aos indígenas venezuelanos da etnia Warao, em 2020 foram inaugurados os Abrigos Tarumã-Açu 1 e 2 com intuito de desenvolver melhorias nas condições de água, higiene e saneamento em abrigos e espaços de acolhimento na capital amazonense, sejam indígenas waraos ou não indígenas. Essa parceria contou com as Agências da ONU para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional para as Migrações (OIM), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e sociedade civil, como Instituto Mana, ADRA e Aldeias Infantis SOS Brasil, puderam atender pessoas refugiadas e migrantes da etnia Warao e realocá-las através de triagem de saúde organizada pela ADRA. As famílias receberam redes para dormir, kits de higiene pessoal, além de roupa de cama, colchonetes e entre outros itens (ACNUR, 2020).

Desse modo, a ACNUR tem servido como entidade mediadora que gera e agência possibilidades de integração social dos venezuelanos em Manaus, sobretudo na garantia dos direitos humanos dessa população, tais ações evidenciam a importância e a dimensão desse movimento migratório e o quanto é significativo, tendo em vista que são gerados informativos mensais no website oficial, diagnósticos importantes que salientam as perspectivas dos efeitos da elaboração de políticas públicas em lugares com grandes implicações, tal como na cidade de Manaus.

5 QUESTÕES ADICIONAIS PARA PESQUISA COMPLEMENTAR SOBRE O TEMA

O presente trabalho fez o recorte das políticas migratórias vigentes no Brasil e no Estado do Amazonas, instituídas principalmente a partir de leis. Como exposto no recorte metodológico, existiram dificuldades de pesquisa relacionadas ao acesso a órgãos públicos do Estado do Amazonas, que estiveram em funcionamento sob o regime de teletrabalho, sem a possibilidade de atendimento presencial das autoridades com que se pretendia contatar.

Além dessa limitação, a elaboração da pesquisa proposta identifica novas vertentes de abordagem para a questão da imigração e da organização do aparato estatal para lidar com as circunstâncias decorrentes de crises humanitárias. Novo trabalho acadêmico, desta autora ou de pesquisador que também se dedique ao tema, poderá endereçar a temática de como as mudanças legislativas e normativas impactam na organização da estrutura dos entes federativos para lidar com os imigrantes e garantir o acesso a seus direitos fundamentais.

Esse estudo deve ser feito, principalmente, a partir da ótica dos órgãos e atores municipais. São os municípios que lidam com os principais aspectos de recepção e acolhimento dos imigrantes, ao passo que também são os entes federativos com menor disposição de recursos para o enfrentamento de crises humanitárias. Daí a importância de se verificar se mudanças legislativas, como as que aconteceram na última década, resultaram em mudanças práticas nas políticas públicas.

A análise de campo para a pesquisa adicional proposta deriva da percepção de que o simples estudo das normas, inclusive daquelas administrativas, que mudam a estrutura de órgãos, não é suficiente para inferir o impacto nas políticas públicas. Em distintas oportunidades não é possível extrair a intenção do legislador ou do administrador público quando decretos e portarias são editados.

A coleta de depoimentos, a realização de entrevistas com administradores e gestores públicos permite a compreensão dos fatores que impulsionaram mudanças nas práticas e na organização da administração pública diretamente envolvida com a integração de imigrantes. E esses fatores não estarão, necessariamente, relacionados às mudanças legislativas, como o Estatuto aprovado há aproximadamente cinco anos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou identificar as políticas públicas migratórias no atendimento humanitário e ações de controle à população venezuelana promovidas pelo governo

local, resguardando seus direitos e garantias a partir de normativas voltadas aos imigrantes, a partir da análise da realidade na cidade de Manaus, consoante ao processo de acolhimento humanitário iniciado pela Operação Acolhida.

Ao longo do seu desenvolvimento foi apresentado o arcabouço teórico da Política Pública Migratória para além do olhar da assistência social e no intuito de proteger àqueles que deixaram seus lares. Mostraram-se ainda os aspectos normativos, a Lei de Migração n.º 13.445/2017 e Decreto n.º 9.970, de 14 de agosto de 2019 que estabelece à Operação Acolhida como ferramenta de monitoramento do fenômeno migratório. Apesar do avanço normativo, muitos dispositivos carecem de regulamentação e deixam muitas lacunas e dúvidas sobre o processo migratório na zona de fronteira amazônica, e, acerca do status jurídico no Brasil. Vale mencionar, pois com a chegada dos venezuelanos o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980) não concebia proteção e os deixava à margem de direitos internos, entretanto com a nova regra, o pedido de autorização de residência temporária, só foi possível a partir da iniciativa do CONARE de reconhecer os venezuelanos como refugiados.

Todavia, ao longo desse trabalho foi possível identificar a escassez e a necessidade de redes locais para a criação de políticas públicas de acolhimento humanitário e integração laboral para aqueles que pretendem permanecer na cidade. As Agências das Nações Unidas contribuem estabelecendo diretrizes para o enfrentamento das dificuldades relacionadas ao aumento dos deslocamentos migratórios, trazendo maior segurança para a governança local e também para os entes federativos. Dentre elas estão: a contribuição com medidas de criação de banco de dados para elaboração de políticas públicas, o combate ao tráfico de pessoas, migração irregular na fronteira brasileira do norte do país, bem como o combate à xenofobia e a criação de mecanismos voltados à integração dos migrantes a sociedade que os recebe.

Apesar do aspecto favorável por permitir que as organizações tenham liberdade para ações conforme a interpretação da lei, por outro lado, o poder discricionário somado à poucas normas e controle que limitam por vezes a ação do poder público por não saber qual a maneira de agir mais adequada em determinadas situações.

Assim, os desafios encontrados ao realizar esta pesquisa estão primordialmente relacionados à coleta de dados. Percebe-se a dificuldade de encontrar relatórios, pesquisas qualitativas e quantitativas elaboradas pelas redes locais, no entanto, esta ação é facilmente encontrada nos websites das Agências das Nações Unidas (ACNUR, OIM, UNICEF, etc.) oferecendo diagnósticos importantes que salientam as perspectivas dos efeitos da elaboração de políticas públicas em lugares com grandes implicações e limitações sociais e assistenciais, tal como as fronteiras da região norte do Brasil. É importante também mencionar os efeitos e

consequências ocasionadas pelo período da pandemia da Covid-19, onde visitas presenciais não puderam ser executadas mediante ao colapso na saúde pública e alta contaminação na cidade de Manaus no período da pesquisa.

A partir do material aqui disponibilizado é possível identificar e analisar os avanços dos procedimentos da acolhida humanitária e todo suporte oferecido, elaborado e destinado àqueles advindos da fronteira com o Brasil-Venezuela, que visam convidar a participação dos governantes locais para mobilizar projetos específicos para região, posto que urge superar as deficiências e incluir iniciativas e implementar políticas públicas migratórias a longo prazo na região Amazônica.

Dessa maneira, sugere-se que novos estudos sejam realizados em outros municípios para ser possível realizar um comparativo de ações dos governos locais com as cidades que possuem avanços de entendimento relacionados ao tema, e possam aperfeiçoar políticas públicas eficazes e atendam a necessidade local.

Portanto, considerando as condições apresentadas e discutidas, destaca-se que embora os desafios estejam presentes, percebe-se a satisfação de incorporar os objetivos operacionais, como forma de organizar os serviços de atendimento, recepção e acolhimento dos migrantes na entrada no país.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Relatório cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local / [Camila Barrero Breitenvieser, consultora técnica]. -- Brasília, DF: **Agência da ONU para Refugiados - ACNUR**, 2022.

ACNUR. Relatório de Atividades de Meios de Vida 2019 - ACNUR Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/06/ACNUR-Relat%C3%B3rio-de-Atividades-de-Meios-de-Vida-2019-VF.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022

ACNUR. **Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

AGIER. M. Refugiados diante da nova ordem mundial. **Tempo Social**, 18: 197-215, 2006 **DOI:** <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702006000200010>. Acesso em: 26 fev. 2021

MARTINO A. A. Martino, J. B. MOREIRA. **A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019)**. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 28:151-166, 2020. **DOI:** <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006009%20>. Acesso em: 17 mar. 2021

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 16, n. 30, p. 65-93, 2022. Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2022

BRASIL. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF,

BRASIL. Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 ago. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 mai. 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 fev. 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm. Acesso em: 20 mar. 2021

BRASIL. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Resolução nº 2, de 26 de março de 2018. Institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. mar. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/8438555/do1-2018-03-29-resolucao-n-2-de-26-de-marcode-2018-8438551. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Resolução nº 3, de 2 de maio de 2018. Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes que se Encontram no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mai. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12714193/do1-2018-05-03-resolucao-n-3-de-2-de-maio-de-2018-12714189. Acesso em: 08 abr. 2021.

BRASIL. Resolução nº 3, de 2 de maio de 2018. Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes que se Encontram no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mai. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12714193/do1-2018-05-03-resolucao-n-3-de-2-de-maio-de-2018-12714189. Acesso em: 26 nov. 2021

BRASIL. Resolução nº 4, de 2 de maio de 2018. Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes que se Encontram no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mai. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12714206/do1-2018-05-03-resolucao-n-4-de-2-de-maio-de-2018-12714202. Acesso: 08 abr. 2021.

BRASIL. Resolução nº 4, de 2 de maio de 2018. Institui o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes que se Encontram no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mai. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12714206/do1-2018-05-03-resolucao-n-4-de-2-de-maio-de-2018-12714202. Acesso: 25 nov. 2021

BRASIL. Resolução nº 5, de 8 de outubro de 2018. Altera a Resolução nº 2, de 26 de março de 2018, que institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 out. 2018.** Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44499670/do1-2018-10-09-resolucao-n-5-de-8-de-outubro-de-2018-44499491. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Resolução nº 5, de 8 de outubro de 2018. Altera a Resolução nº 2, de 26 de março de 2018, que institui o Subcomitê Federal para Interiorização dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. mar. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44499670/do1-2018-10-09-resolucao-n-5-de-8-de-outubro-de-2018-44499491. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Resolução nº 6, de 28 de dezembro de 2018. Institui o Subcomitê para Acolhimento dos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade Provenientes da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496876. Acesso: 10 abr. 2021.

BRASIL. Resolução nº 6, de 28 de dezembro de 2018. Institui o Subcomitê para Acolhimento dos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade Provenientes da Venezuela. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496876. Acesso: 26 nov. 2021

DE CASTRO, MARIA DA CONSOLAÇÃO; FERNANDES, Duval; JONNATHAN, DE RESENDE SILVA, Josias Marcos; GOMES, Thiago da Rocha Passos. Resposta governamental brasileira à crise migratória venezuelana: a contribuição das forças armadas na Operação Acolhida. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 20, p. 164-191, 2021.

Declaração Universal dos Direitos Humanos: *Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948*. <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em 19 abr. 2022

ESMPU. Percursos, percalços e perspectivas: a jornada do projeto Atuação em Rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil / Organização: Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). – Brasília: ESMPU, ACNUR, 2020. 92p.

HERNANDEZ DE, S. **O imaginário mediático sobre os imigrantes indígenas venezuelanos: um problema de cidadania?** Universidade Federal Do Amazona. Manaus. 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazonia)

JONNATHAN. Fluxos migratórios na fronteira e os desafios para a assistência social: instrumentos e políticas. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2018.

KANAAN, Georges Feres. Operação Acolhida: a maior operação conjunta interagências e de natureza humanitária no Brasil. *Doutrina Militar Terrestre*, v. 7, n. 18, 2019.

MÁRMORA, Lelio. El proceso de gobernanza migratória en América del Sur en el siglo XXI. In BOGUS, L.; BAENINGER, R.,(OrgS.) *A nova face da emigração internacional no Brasil*. São Paulo, EDUC, 2018, p.31-57.

MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e Políticas Públicas. In: RODRIGUES, Viviane Mozine. **Direitos Humanos e Refugiados**. Curitiba: CRV, 2016.

MILESI, Rosita; ROVERY, Julia. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. In: ACNUR. **Refúgio, Migrações e Cidadania: Caderno de Debates nº 13 – Dezembro de 2018**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2018, p.68.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Fluxo Migratório de Venezuelanos**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-eapresentacoes/apresentacoes/apresentacao-imigrantes-assistencia-social-pelacasa-civil-na-reuniao-do-cnas.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022

MORAES, A. L. Z. de. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Ciências Criminais, PUCRS. Porto Alegre, 2016. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10923/7787>>.

OLIVA, Gabriela. **Cidade símbolo do pior momento da pandemia no Brasil**, Manaus soma 3 crises. Poder 360, 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/cidade-simbolo-do-pior-momento-da-pandemia-no-brasil-manaus-soma-3-crises/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Estudos avançados, São Paulo, v. 20, n° 57, p. 7-24, ago. 2006. Disponível em: Acesso em: 17. out. 2021

PEREIRA, Luciano M. A nova lei de migrações (Lei n° 13445/17), a revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n° 6815/80) e uma importante mudança de paradigma. In: JUNIOR, L.J.S; BEM, L.S. de; SILVA, R.G.C (Orgs.). Estudos de Direito Público: aspectos constitucionais contemporâneos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 469 – 473

RIBEIRO, Heloisa Mazzocante. Movimentos Migratórios Internacionais e Direitos Humanos da Esfera do Multiculturalismo. **Revista Fragmentos de Cultura-Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, v. 18, n. 1, p. 35-48, 2008.

SOUSA RIBEIRO, Marcos Leôncio. **Governança Democrática em Rede: Estudo sobre Acolhida Imigratória de Venezuelanos no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto. Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

VILLARROEL, Eduardo José Weffer et al. A efetivação dos Direitos Humanos e Proteção Social na migração forçada de venezuelanos em Manaus-Brasil. 2021.

VINENTE, F., e Queiroz, R. (2022). Políticas públicas de salud y migración venezolana en la frontera amazónica bajo una perspectiva antropológica. *Mundo Amazónico*, 13(1), 97-118. <http://doi.org/10.15446/ma.v13n1.94872>. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-CT/BR_Missao_Manaus_-_Relatorio.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021

ARTIGO 2

PAPEL DA AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR) NA PROTEÇÃO AO IMIGRANTE VENEZUELANO, SOB A PERSPECTIVA DA ABORDAGEM MULTICÊNTRICA

RESUMO

O presente artigo visa compreender a função institucional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na promoção de inclusão, integração e acolhimento em resposta ao fluxo migratório de venezuelanos em Manaus/AM. O estudo se fundamenta na abordagem multicêntrica, a qual permite o entendimento com a análise de conteúdo, focalizando o objeto de pesquisa e descrevendo o ACNUR como estratégia complementar das atividades ao acolhimento para refugiados. Dentre os principais resultados, estão o fato de o ACNUR ser responsável pelo apoio técnico administrativo aos beneficiários em todos os estágios e modalidades de interiorização, promovendo resolução de problemas públicos e a implementação de políticas públicas migratórias.

Palavras-chave: Administração Pública. Política Pública Migratória. Refugiados.

1 INTRODUÇÃO

A percepção moderna da temática e das situações de refúgio está intimamente vinculada ao caminho percorrido pelas sociedades ocidentais na elaboração de sua compreensão acerca dos direitos humanos (ANDRADE E MILESI, 2010, p. 1). Os refugiados, ou seja, os seres humanos que precisam buscar abrigo, proteção e/ou residência, em função de perseguições que sofrem, passaram então a ser repercutidas na Região Norte do país, condicionadas pelo alto fluxo migratório venezuelano. Fato considerado como crise migratória, despertando a atenção de gestores de políticas públicas, assim como de estudiosos da referida área.

Neste aspecto, é possível destacar a migração venezuelana antes de 2015, que se desenvolvia residualmente, em especial ao Brasil, onde as trocas na fronteira já aconteciam com frequência, principalmente por conta das diferenças dos preços de alguns produtos entre os dois países, como o combustível. Assim como há uma clara aceleração desse processo nos anos seguintes.

Ainda, segundo o documento elaborado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), os venezuelanos foram responsáveis pelo aumento significativo de solicitações da condição de refugiados no Brasil, consequência da decisão do Conare, de 14 de junho de 2019, de reconhecer a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela. Aplicada a 93,7% do total de processos deferidos pelo comitê no período de 2011 a 2020, os venezuelanos correspondiam a 92,8% das pessoas reconhecidas como refugiadas com base

nesta fundamentação (CAVALCANTI et al., 2020).

Cabe mencionar que as autoridades brasileiras estimam que cerca de 264 mil venezuelanos vivem atualmente no país. Uma média de 500 atravessavam a fronteira com o Brasil diariamente, principalmente para o estado de Roraima. Até aquele momento, mais de 768 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado foram registradas por venezuelanos em todo o mundo (ACNUR, 2020). Se, por um lado, há o enorme e evidente incremento do fluxo migratório, por outro, há aparente morosidade nas respostas institucionais, no que tangem às políticas públicas voltadas a esse processo de migração.

Em tal tônica, o presente trabalho visa compreender a função institucional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na promoção da inclusão, da integração e do acolhimento social do fluxo migratório de venezuelanos em Manaus, assim como identificar o papel do órgão no contexto de processos de competências da política pública migratória brasileira.

Neste sentido, o ACNUR tem papel central ao incentivar os governos da região a reconhecer a condição de refugiados venezuelanos, através de determinações baseadas em grupos. Segundo a agência, o apelo se faz necessário, pois a magnitude do fluxo atual revela desafios complexos e pode sobrecarregar os sistemas nacionais para a determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2020).

Este trabalho se torna ainda mais importante à medida que lança olhares críticos, em uma perspectiva pragmática, sobre os principais problemas contidos nas migrações internacionais. Seja a elaboração de políticas públicas que permitam o acolhimento das populações deslocadas, de maneira a estender a elas os direitos e que respeitem as particularidades decorrentes da identidade cultural de origem, ou na forma como configuram visões de mundo e projetos de vida possíveis de realização nos lugares em que imigrantes buscam fixação.

Além da presente introdução, a segunda seção apresenta um breve panorama histórico a respeito do processo migratório, bem como o acolhimento da população venezuelana deslocada, salientando ainda à complexa política migratória brasileira, em particular, a trajetória do ACNUR e de como exploram, como atores sociais, representantes em uma política pública em busca resoluções de problemas públicos, podendo ser interpretado como competência múltipla. Em seguida, as referências da análise de conteúdo, relacionadas às funções institucionais, aplicando-as ao ACNUR por entrevista, no tópico subsequente. Ao final, avançam-se às conclusões e outras considerações pertinentes.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO NORTE DO BRASIL

A migração é um processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. “É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas e inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos” (OIM, 2009, p. 42). Um dos aspectos da migração que distingue de outras formas de migrar “são migrantes que se deslocam ou têm autorização para se deslocar para um país de modo a ter acesso a um emprego ou fixar-se durante um determinado período” (OIM, 2009, p. 31).

Assim, a tríplice fronteira Brasil-Guiana-Venezuela favorece o trânsito e deslocamentos, tanto como território de passagem para pessoas e mercadorias (inter)nacionais, quanto destino migratório internacional. Diante das complexidades vivenciadas nas fronteiras da Região Amazônica e com o intenso fluxo migratório venezuelano no Norte do Brasil, é necessária uma análise individualizada de cada localidade e seu histórico. Essa atenção pode abrir portas para uma nova formulação das políticas públicas migratórias mais adequadas às realidades humanas, portanto mais capazes de valorizar a migração como um fator humano e social que, bem gerenciado, enriquece as sociedades envolvidas.

Após o avanço dos venezuelanos para o território brasileiro, estabeleceu-se a Operação Acolhida em 2018, a qual por meio da força tarefa logística humanitária, coordenada pelo Ministério da Defesa, visou “ordenar” a fronteira e diminuir a pressão social em Roraima, criar espaços de acolhimento para os migrantes, conceber uma construção de parcerias com organizações internacionais, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), além de com várias Organizações Não Governamentais (locais, nacionais e internacionais) (SILVA, JUBILUT e VELÁSQUEZ, 2018).

Assim, a Operação Acolhida provém de uma força-tarefa humanitária liderada pelo Governo Federal, com o apoio de agências da ONU e de agências não governamentais, oferecendo assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima (Operação Acolhida, 2020).

Esse entendimento se dá com a finalidade de atender pendências quanto à regularização migratória e, principalmente, possuir o Centro de Coordenação de Interiorização (CCI), responsável, no nível operacional, de realizar todo o processo de Interiorização [...] e,

atendendo a uma solicitação do Estado do Amazonas, a Operação Acolhida estendeu um braço em apoio ao município de Manaus, estabelecendo um Posto de recepção e apoio na Rodoviária, além de um Posto de interiorização e triagem, com serviços semelhantes aos postos de Pacaraima e Boa Vista (Operação Acolhida, 2020). Portanto, remete à hospitalidade quanto ao fornecimento de documentações, abrigo e acesso a direitos e proteção.

E para conseguir construir uma política pública e transformar realidades, é fundamental possibilitar pilares de hospitalidade, promoções de participação com soluções alinhadas para garantir os seus direitos e reforçar relações de estrutura na execução da política.

Tal realidade, no entanto, passa a entender a transição, talvez o mais importante processo de Políticas Públicas Efetivas a serem definidas como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2014, p. 2), “formulando um conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2014, p. 1).

Em meio à resolução de políticas públicas, comenta Secchi (2014) que “não se trata de uma ação isolada, mas um conjunto de ações que são integralmente necessárias para a consolidação dos direitos humanos”. Neste sentido, a construção da política pública inicia com a identificação do problema social, formação da agenda pública e a elaboração de alternativas, para estruturar o problema e indicar diretrizes a serem seguidas.

Estabelecida a necessidade das políticas públicas para os imigrantes que se deslocam para o Brasil, a literatura destaca questionamentos do que esta solucionará: da abordagem estadista e da abordagem multicêntrica. Sendo assim, podendo ser elaboradas exclusivamente por atores estatais ou elaboradas por atores não estatais.

Para os defensores da abordagem estadista, o Estado, por ser soberano, possui mecanismos para edição de normas jurídicas impositivas que disponham sobre políticas públicas e poder, inclusive, gerar sanções, dado que o Estado detém o monopólio legítimo da força (MIYASHIRO, 2019, p. 12). Estes justificam sua abordagem na hierarquia estatal, atrelando uma atuação intervencionista do Estado. A crítica a esse posicionamento é a de que tal perspectiva ignora o embate acerca das ideias e interesses que formam a essência da política pública e abandona seu aspecto conflituoso, bem como os limites que cercam as decisões dos governos (SOUZA, 2006).

Em consequência, adveio a abordagem multicêntrica, que considera, junto aos atores estatais, as organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 2). Dessa forma, se uma política é pública, deve-se verificar se o problema enfrentado por esta é público. Logo, realizar uma distinção entre público e privado se

revela, observando-se o conflito a ser resolvido, em relação à prévia distinção entre esfera estatal e não estatal.

Portanto, apesar de o Estado manter a representatividade na formulação de políticas públicas, entende-se que este não é o único habilitado a fazê-lo, devendo uma política pública se formar em função do problema que deseja solucionar. Sendo assim, formuladas a partir das necessidades que permeiam, resolvendo conflitos e problemáticas da sociedade civil. Em suma, as políticas públicas são os mecanismos de resolução de problemas públicos, considerando a sua formulação multicêntrica. Para sua caracterização, devendo considerar os conflitos sociais que as tornam necessárias e a participação popular para solução destes.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS E A RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Para conseguir construir uma política pública e transformar realidades, é fundamental possibilitar pilares de hospitalidade, promoções de participação com soluções alinhadas para garantir os seus direitos e reforçar relações de estrutura na execução da política. Como explicita a autora no sentido de acolher os deslocados migratórios no Brasil:

as reais necessidades daqueles que estão chegando, foram deixadas de lado. Vendemos para os migrantes que estão se deslocando rumo ao Brasil, a ideia de que terão uma vida nova, todavia, esquecemos de informar que não temos políticas públicas efetivas e suficientes para garantir os seus direitos e anseios”(Souza, 2020, pag. 136).

Essa realidade, no entanto, passa entender a transição, talvez o mais importante processo de Políticas Públicas Efetivas a serem definidas como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, pag. 2, 2014), “formulando um conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, pag. 1, 2014).

A prevalência da política pública é a elaboração dessas identificações que parte da delimitação de um problema atual ou potencial de possíveis alternativas para sua solução, ou satisfação, sendo “um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios, impostos, taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2014, pag. 5).

Em meios a resolução de políticas públicas comenta, Secchi (2014) “não se trata de uma ação isolada, mas um conjunto de ações que são integralmente necessárias para a consolidação dos direitos humanos”. Nesse sentido, a construção da política pública inicia com a identificação do problema social, formação da agenda pública e a elaboração de alternativas,

para estruturar o problema e indicar diretrizes a serem seguidas.

Estabelecido a necessidade das políticas públicas para os imigrantes que se deslocam para o Brasil, a literatura destaca questionamentos do que esta solucionará: *abordagem estadista e da abordagem multicêntrica*. Sendo assim, as políticas públicas podem ser elaboradas exclusivamente por atores estatais ou se podem ser elaboradas também por atores não estatais.

Nesse sentido, conforme Secchi (2013) a abordagem estadista admite que os atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere o privilégio de estabelecer e liderar um processo de política pública.

Para os defensores da abordagem estadista, o Estado, por ser soberano, possui mecanismos para edição de normas jurídicas impositivas que disponham sobre políticas públicas e poderem, inclusive, gerar sanções, dado que o Estado detém o monopólio legítimo da força (MIYASHIRO, 2019, pag. 12). Estes justificam sua abordagem na hierarquia estatal, atrelando uma atuação intervencionista do Estado a políticas públicas. A crítica a esse posicionamento de que tal perspectiva ignora o embate acerca das ideias e interesses que formam a essência da política pública e abandona seu aspecto conflituoso, bem como os limites que cercam as decisões dos governos (SOUZA, 2006).

Em consequência adveio a abordagem multicêntrica, que considera, junto aos atores estatais, as organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas no estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2013, pag. 2). Dessa forma, se uma política é pública, deve-se verificar se o problema enfrentado por esta é público. Logo, realizar uma distinção entre público e privado se revela observando-se o conflito a ser resolvido, em relação à prévia distinção entre esfera estatal e não estatal.

Portanto, apesar de o Estado manter a representatividade na formulação de políticas públicas, entende-se que este não é o único habilitado a fazê-lo, devendo uma política pública se formar em função do problema que deseja solucionar. Sendo assim, que a formulação de políticas públicas pode advir das necessidades que permeiam, resolvendo conflitos e problemáticas da sociedade civil. A partir disso, (MIYASHIRO, 2019) sua implementação e eficácia dependem também desta mesma sociedade, não bastando somente a hegemonia ou coerção do Estado para a resolução dos conflitos abarcados pelas políticas públicas.

Para fins desta seção, será adotada a conceituação dada por Secchi (2013), acima apresentada e discutida. Em suma, as políticas públicas são os mecanismos de resolução de problemas públicos, considerando a sua formulação é multicêntrica. Para sua caracterização,

devendo considerar os conflitos sociais que as tornam necessárias e a participação popular para solução destes. Além disso, (MIYASHIRO, 2019) não se entende por política pública a omissão dos atores capazes de formulá-las, bem como não se considera o nível de atuação de uma política para considerá-la pública. Serão consideradas políticas públicas preceitos estruturantes, intermediárias e operacionais.

3 ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO

Para ser possível o acolhimento e integração de imigrantes e refugiados no país, é fundamental “o pedido de entrada, regularização migratória e documental, inserção linguística, acesso à informação, direitos e garantias fundamentais iniciais tais como saúde e abrigo” (SOUZA, 2020, pag. 40).

O vocábulo integração, no entanto, demanda cuidados em sua utilização, à medida em que expressa dois significados distintos para campos diferentes das ciências sociais. Se analisados sob a ótica de políticas públicas, como pretende este trabalho, terão um significado particular. Porém, de modo geral, a expressão está diretamente associada ao estudo da sociologia, no tópico dos fenômenos migratórios.

E a compreensão do conceito adotado para o vocábulo “integração” passa por compreender o que não é, pelo menos neste momento. Spreatico (2012) menciona que os imigrantes são um conjunto de pessoas que são potencialmente integrantes de outro conjunto de pessoas, de maneira que se caracterizem como um coletivo distinguível e que deseja permanecer no local em que ingressam.

Com o tempo, a integração pressupõe a substituição de determinados elementos culturais de um dos grupos, em detrimento dos elementos correspondentes ou substitutos do outro grupo. Esse processo exige um certo nível de coesão social, para que não haja a desintegração do tecido social a partir do conflito natural entre indivíduos com hábitos, crenças e comportamentos distintos, verificados a partir da migração (SPREATICO, 2012).

Cabral e Vieira (2008) fazem o oportuno detalhamento de que existem diversos tipos de migrações no mundo moderno. O fenômeno da migração pode se dar internacionalmente, na modalidade comunitária, extracomunitária, legal ou ilegal, por tempo determinado ou indeterminado, além de estarem relacionadas a uma infinidade de situações causais. Sobre o processo sociológico de integração Spreatico (2012, p. 127-128) menciona o seguinte:

Para evitar a desintegração do coletivo, é necessário manter sob controle os fenômenos que são indicados com termos normalmente adotados em oposição ao de “integração”, como “anomia”, “desordem”, “delinquência”, “desvio”, “alienação”, “exclusão”, “fragmentação”, “segregação”, “marginalização”, “guetização”. Trata-se

de termos que, no entanto, não bastam para clarificar suficientemente, ainda que na negativa, o que é a integração (por exemplo, é possível estar integrado num coletivo, numa sociedade, numa posição desqualificante). Esta última é uma noção polissêmica que, ao longo do tempo, em contextos diversos e para usos sociais diferentes, foi também chamada de “assimilação”, “incorporação”, “inserção”, “adaptação”, “inclusão”, termos concomitantes que deixaram como herança parte do seu sentido ao termo “integração”, num percurso de sedimentação semântica que gira, todavia, em torno de um mesmo processo sociológico. Não nos deteremos aqui a discutir se será melhor empregar um termo em vez de outro – o aparentemente neutro “inserção” ou o de “assimilação” (igualmente válido e por vezes, no entanto, posto em relação negativa com algumas experiências coloniais ou de tratamento dos imigrantes pouco sensíveis às diferenças) –, mas tentaremos mostrar determinadas facetas de sentido suas, um modo de empregar o termo escolhido (aqui “integração”), que o ponham numa relação mais clara com todos os elementos que, hoje em dia, deveriam compor a área dos seus referentes e que façam uma noção equilibrada dele; isto é, uma noção não dirigida à ideia irrefletida de uma homogeneização de sentido único dos “integrandos” a uma ordem estabelecida pelas altas esferas

Sayad (1994) relaciona o processo de integração, do ponto de vista sociológico, com um processo contínuo. Esse processo perdura por toda a vida, interferindo diretamente nos aspectos de identidade individual. Esse processo pode, inclusive, levar a conflitos e resistências, pois as políticas públicas, por melhor intencionadas que sejam, não são suficientes para realizar completamente a integração dos imigrantes de modo pacífico, sem a interferência de aspectos sociais e coletivos.

Do ponto de vista sociológico, conforme leciona Spreafico (2012), o processo de integração do imigrante se inicia antes mesmo de sua chegada. Se dá a partir do momento em que se depara com o que há por vir, com a identidade daqueles que irá encontrar. É característico dos processos de integração que não haja acompanhamento da promoção social, pois há uma tolerância com a marginalização e a pobreza daqueles que são diferentes, pelo menos em relação ao parâmetro adotado (de quem integra).

Spreafico (2012, p. 129) descreve a integração como um encontro de crenças, crenças que colocam em perspectiva o que as pessoas acreditam ser sua identidade, bem como a identidade coletiva com que se identificam. Essas crenças se manifestam a partir de atitudes, hábitos, ritos, tradições, procedimentos, conteúdos culturais e na modulação do comportamento de instituições. Spreafico (2012, p. 130) comenta o seguinte a respeito do assunto:

Em seguida, podemos precisar que o encontro de identidades poderia não só dizer respeito à da coletividade na qual se integra e à do indivíduo que se integra, mas também àquela, coletiva, de um conjunto de indivíduos imigrantes que se integram ao mesmo tempo individualmente, mas também tendo a percepção de serem semelhantes entre eles em características tão importantes para a sua autenticidade de indivíduos, de forma a compeli-los a pedirem para ser integrados com respeito às específicas cidades que eles percebem (para além das diferenças) como caracterizadoras, quer da própria identidade, quer da identidade da comunidade que sentem constituir e em cujo interior creem ter forjado parte do seu (ao mesmo tempo livre) modo de ser; uma comunidade que se estende através dos confins, até onde subsistir essa percepção

Sob essa perspectiva, a integração enquanto política pública está inserida em um contexto maior. Justamente nesse contexto sociológico apresentado. Daí se infere que a integração enquanto política pública diz respeito a um conjunto determinado de atos, com alcance limitado ao impacto decorrente de políticas públicas para o acolhimento e a inserção dos imigrantes no tecido social em que se colocam, com integração nas dinâmicas de economia, convívio e desenvolvimento de atividades.

As políticas de integração contribuem para determinar se haverá maior ou menor conflito social, pelo menos potencialmente. E as práticas da gestão pública contribuem para o nível de aceitação da sociedade que recebe os imigrantes. Trata-se de uma conciliação de interesses, que supera o modelo tradicional de dicotomia entre os imigrantes e o coletivo já estabelecido na localidade. Menciona-se, por exemplo, que o movimento do Anglo Conformismo (século XVIII) buscava impor o modo de vida às populações colonizadoras. Cabral e Vieira (2008, p. 377-378) comentam o seguinte sobre as distintas fases de integração observadas em grandes fluxos migratórios

Os primeiros modelos/políticas de integração de imigrantes apareceram nos USA. Numa perspectiva sincrónica, o primeiro foi o Anglo Conformismo (séc. XVIII), através do qual os colonos ingleses e irlandeses procuravam impor o seu modo de vida e a sua língua às novas populações colonizadoras. O segundo foi o Melting pot (séc. XIX), que postulava a assimilação dos diferentes grupos de imigrantes, que deveriam abandonar os seus modelos culturais específicos em benefício de uma cultura comum, resultante da amálgama das várias nacionalidades que se encontravam no novo país. O terceiro (séc. XX), com as contribuições de Park e Burgess (Escola de Chicago, 1921), foi o Modelo de Integração dos imigrantes ao novo meio social, dividido em três fases consecutivas: competição, conflito, acomodação social.
(...)

Apareceu então, em meados do séc. XX, uma postura mais razoável: o Pluralismo Cultural (anos 50/60). Aqui, pela primeira vez, se assiste ao reconhecimento das várias culturas intervenientes no mesmo espaço nacional, sem que qualquer uma delas tenha que se adaptar a outra(s). Todavia, o Pluralismo Cultural corresponde mais a uma constatação de situações de partilha de território e de recursos em contexto imigratório do que propriamente a uma política, pelo que os problemas da “integração” continuaram sem resolução.

A integração enquanto política pública, em um contexto sociológico que a compreende, está diretamente relacionada à capacidade de organizar práticas que permitam o acolhimento com a preservação de direitos e garantias fundamentais. E agentes humanitários estabelecem funções de suma importância, à medida em que trabalham para a execução de atividades que promovam uma transição digna da condição de migrante.

A partir dessa orientação, que emerge com grande importância nesse contexto de necessidades aos venezuelanos, o foco de mecanismos do ACNUR são os serviços de registro e informação, abrigo e proteção para famílias venezuelanas em situação de vulnerabilidade, apoiando o Governo Federal. Muitas vezes, a ajuda prestada salva vidas. Atualmente mais de

6 mil venezuelanos moram nos abrigos apoiados pelo ACNUR e parceiros, como UNFPA [Fundo de População das Nações Unidas], ONU Mulheres e Unicef, onde têm acesso à alimentação, água potável, atendimento psicossocial e espaços seguros para crianças” (ACNUR, 2019).

A participação das agências internacionais, em especial o ACNUR, efetiva o papel fundamental por ações de integração e inserção dos imigrantes no país de destino, implementando políticas públicas, vista por serem detentores de maior conhecimento acerca dos contextos vivenciados de atendimento aos refugiados. Assim, a partir do entendimento destas questões, para lidar com o fluxo migratório venezuelano no norte do Brasil, verificaremos os contextos iniciais da construção de garantias das ações do ACNUR.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)

No que diz respeito à atenção e o recebimento de apoio de organizações, neste momento, o ACNUR, entidade mundial coordenado pela ONU é o contraste que se faz presente para regularizar e reconhecer a figura do refugiado, encarregando-se de monitorar e resguardar as pessoas em situações que carecem de proteção enquanto situação de violação de Direitos Humanos.

De acordo com a contextualização legal, após a Segunda Guerra Mundial (1945) surgiu um novo processo que desproveu a necessidade de proteção ao refugiado. Muitos deportados para além das fronteiras internacionais, e ao desenrolar do conflito, abandonaram voluntariamente seus países de origem, pois eram perseguidos e não contavam com a proteção estatal dessa catástrofe humanitária sob os auspícios da recém-fundada Organização das Nações Unidas — ONU que se estabeleceu uma entidade genuinamente universal para cuidar dos refugiados (JUBILUT, 2015). Desse modo, instituiu-se no ano de 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.

Estabelecido o processo de institucionalização da proteção dos refugiados, uma nova fase de proteção passou, então, o reconhecimento do status de refugiado. O Brasil assinou as principais convenções internacionais para refugiados: a Convenção dos Refugiados de 1951, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1967, e participou efetivamente da criação de instrumentos regionais para promover a cooperação desse tema entre os países da América Latina (a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, a Declaração de San José de 1994, o Plano de Ação do México de 2004, e a Declaração, e Plano de Ação do Brasil de 2014). Desde o processo de democratização do país na década de 1980 e a Constituição de 1988, o

Brasil avançou leis e decretos internos sobre refugiados (MOREIRA, 2010).

O Escritório do ACNUR apoia todos os esforços, sejam multilaterais ou regionais, voltados a eliminar e combater, de maneira efetiva, o terrorismo internacional. Contudo, nesse processo deve-se garantir um equilíbrio adequado entre as necessidades legítimas dos Estados e a proteção dos direitos humanos dos indivíduos, em particular o direito fundamental de toda pessoa de solicitar asilo, previsto no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção da ONU, de 1951, sobre Refugiados.

Para que o acesso esteja assegurado a população de migrantes e refugiados em Manaus, as ações de proteção do ACNUR partem da premissa,

(i) promover a adesão à Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, à Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e à Convenção de 1961 sobre a Redução da Apátrida. Em 1999, o ACNUR lançou uma campanha para promover a adesão à Convenção de 1951 que culminou em seu 50º aniversário em julho de 2001 e a Reunião Ministerial dos Estados Partes da Convenção de 1951 em 12 e 13 de dezembro de 2001;

(ii) Assistir os Estados a promulgar ou revisar a legislação nacional de refugiados, incluindo instruções administrativas e diretrizes operacionais, e a implementar procedimentos nacionais de determinação da condição de refugiado;

(iii) Fortalecimento de instituições administrativas e judiciais relevantes, treinamento de funcionários de agências governamentais e não governamentais e contato com órgãos de direitos humanos relevantes.

(iv) Pesquisa e aconselhamento sobre novas leis e regulamentos que afetam as pessoas em questão

(v) Apoio técnico e financeiro para faculdades de direito, agências governamentais (incluindo polícia e militares) e outros institutos para desenvolver cursos de direito de refugiados

(vi) Apoio a grupos de defesa dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados, centros de assistência jurídica e organizações não governamentais com interesse na proteção dos refugiados (ACNUR, 2021).

Nota-se, que os papéis das agências internacionais possuem um papel fundamental na construção de um processo de construção social. Ações essas que a partir das experiências de campo poderão reforçar a institucionalidade dos Estados, no enfoque da garantia dos direitos humanos na condição de igualdade.

Além do acesso e conceder fortalecimento das instituições administrativas (gestores e

equipes) é imprescindível possibilitar a comunidade a compreensão do acolhimento e a integração dos imigrantes em território brasileiro, não sendo apenas uma tarefa exclusiva da Política de Assistência Social.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo da presente pesquisa, utilizou-se a abordagem de investigação qualitativa, pois “os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural” (GODOY, 1995, p. 62).

A pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivações, crenças, valores e atitudes, correspondendo a um espaço mais profundo de relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização” (MINAYO, 2004, p. 22). Como esta pesquisa se propôs a explorar o complexo fluxo migratório na Região Amazônica, quanto ao acolhimento dos refugiados venezuelanos, o método qualitativo se adequa ao estudo.

A fim de entender o papel das agências internacionais, com seus arranjos institucionais e seus atores, a pesquisa documental e bibliográfica, foi consultado o site oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Polícia Federal do Brasil, Operação Acolhida e de instituições como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), dentre outras. Os documentos selecionados foram escolhidos por possuírem informações oficiais, bem como os normativos e suas alterações que regem e relatórios que evidenciam o contexto dos povos migratórios.

Para a coleta de dados com as entrevistas, optou-se por entrevistar os gestores e/ou os coordenadores das agências internacionais alocados na cidade de Manaus. Como fator de escolha, foi feito o contato com os órgãos responsáveis no atendimento de assistência ao imigrante. Após longas tentativas de autorização, apenas o ACNUR contemplou a autorização da realização da entrevista.

Essa limitação, como foi abordado no primeiro artigo deste trabalho, também está relacionada à Pandemia da Covid-19. Com a limitação de locomoção e de acesso a órgãos e entidades, a pesquisa que se pretendia com diversos atores pôde ser realizada com apenas um deles, integrante da ACNUR. Então uma versão atualizada do trabalho, com maior alcance, é oportuna para uma continuidade da abordagem realizada.

Após a aprovação do Comitê de Ética, a entrevista ocorreu em outubro de 2021, na Base de Operações de Atendimento ao Imigrante, sede da Operação Acolhida na cidade de

Manaus/AM, no Núcleo de atendimento das Agências da ONU para refugiados.

Para sua consecução, a entrevista foi gravada, transcrita e textualizada. O material coletado foi submetido à análise de conteúdo, na perspectiva qualitativa (Bardin, 2008). Posteriormente, submetido o conteúdo qualitativo para processamento, inferência, interpretação e estabelecimento de padrões nos textos.

As dimensões utilizadas para análise das entrevistas foram baseadas na literatura sobre arranjos institucionais. Para isso, oferecida a categoria analítica, de realizar o mapeamento e descrição dos arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, plano ou ação, por meio da identificação dos atores envolvidos (estatais e não estatais), das organizações e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, etc.) e instrumentos (legais, administrativos, etc.) através do qual eles interagem.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO DA ENTREVISTA: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS FORMAÇÕES DISCURSIVAS

Nesta seção será analisada a materialização da entrevista, destacadas pelo participante da pesquisa e como estas influenciam no desenvolvimento das atividades. Buscou-se preservar o anonimato do respondente, identificado como “participante da pesquisa 1” (PP1). O qual trabalha com foco no atendimento de migrantes e refugiados, vinculados à Operação Acolhida.

A seguir, no quadro explicativo são apresentadas às três seções e os conceitos a serem analisados:

Quadro 1 - Estrutura da Entrevista

Estrutura da Entrevista	Seção 1: Motivações e Estrutura	Como são elencadas o envolvimento do ACNUR com à Operação Acolhida, vínculo institucional e envolvimento dos setores.
	Seção 2: Processo atual	Articulação com outras organizações, comunicação e monitoramento.
	Seção 3: Desafios	Restrições. Metas e futuro do ACNUR em Manaus.

Fonte: Elaborado pela autora

5.1.1 Seção 1: Motivações e estrutura

Nesta seção, serão analisadas a concretização da entrevista, destacadas pelo participante do estudo e como elas influenciaram no desenvolvimento da atividade.

Inicialmente perguntado sobre o seu vínculo institucional com o ACNUR na cidade de

Manaus, o participante destacou ser o treinador de equipes que prestam respostas à comunidade de imigrantes e menciona o grupo interno de *Staffs* da equipe sendo chamados de “forças alinhadas”. Quanto ao momento de articulação, destacaram-se duas linhas de atendimento aos imigrantes venezuelanos na cidade de Manaus, sendo: (i) povos indígenas e (ii) população não-indígena.

Hoje no escritório em Manaus, a gente tem duas linhas de atuação principalmente na área de proteção, né, que é o principal mandato do ACNUR, uma para a **população indígena e outra para a população não indígena** e eu tô basicamente nessa resposta para a população não-indígena. Então o trabalho no acesso à documentação no trabalho de referenciamento, canais de proteção, assistência emergencial e coordenação dessas equipes que trabalham em campo para a população não-indígena. (PPI, grifos nossos).

Nesta resposta, em decorrência das dificuldades dos venezuelanos no acesso aos serviços básicos, o governo brasileiro adotou quatro áreas de atuação na resposta à migração venezuelana: (i) fornecimento de acomodação e assistência humanitária básica nos abrigos para migrantes em Roraima; (ii) realocação de migrantes em outros Estados do País (interiorização); (iii) integração de migrantes na sociedade brasileira e no mercado de trabalho; e (iv) apoio aos migrantes dispostos a voltar para a Venezuela voluntariamente (ACNUR, 2019).

No que diz respeito aos primeiros registros de presença de povos indígenas da República Bolivariana da Venezuela no território brasileiro, traçam o perfil migratório dos indígenas (Warao). Através do relatório do ACNUR (2021) desenvolvido pelas equipes de campo dos seus agentes e da antropóloga Marlise Rosa (coordenadora acadêmica do ACNUR), com base empírica sobre a tese “A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e de Belém-PA”, trata-se de experiências da condição indígena, o respeito e a valorização dos costumes, tradições, formas de organização social e modos de vida, dentre eles o determinismo cultural.

Ainda no relatório, observamos que os Warao, motivados pela busca de melhores condições de vida, foi o maior grupo indígena migratório no segundo semestre de 2016, momento que marca o agravamento da crise na Venezuela. Tão logo (ACNUR, 2021), ao final de 2016, já se somavam 600 pessoas, no período de 2018 eram cerca de 1.200 e em dezembro de 2020, a estimativa era de aproximadamente 3.300 indígenas Warao vivendo no Brasil.

A ocupação presente dos povos indígenas passa a demarcar categorias de análises específicas e pode levar a novos e diferentes processos de ocupação na Amazônia, numa sobreposição de colonos em áreas milenarmente habitadas por inúmeros povos indígenas de diferentes etnias (OLIVEIRA, 2016).

É relevante destacar a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas e os seus instrumentos criados para reconhecer como sujeitos de direitos; direitos culturais e étnicos coletivos; o direito à terra e aos recursos naturais; a manutenção das estruturas econômicas e os modos de vida tradicionais; o direito consuetudinário; e o direito coletivo à autonomia (Nações Unidas, 2008).

A discussão faz parte da resposta do governo brasileiro ao fluxo dos povos indígenas, especialmente na Região Norte e o ACNUR está trabalhando em várias áreas e estabelecendo perfis de proteção da população, em colaboração com parceiros, para identificar casos vulneráveis e encaminhá-los para redes locais.

Assim, por um conjunto de pesquisas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), foram identificados no Brasil três povos indígenas oriundos da Venezuela, com suas línguas e modos de vida diferenciados: os Warao, os Eñepa e os Pemón. Além de pessoas de outros povos em situação marital, como foi registrado pelo casamento de Waraos com Karinas (ACNUR, 2020).

A Figura 1 evidencia a presença do povo Warao no Brasil registrada na fronteira amazônica, com menor porcentagem em dezembro de 2016, com 600 indígenas. Pode-se notar que a quantidade mais alta registrada está presente no mês de dezembro de 2020, expressivamente alta aos padrões transitórios da fronteira de 5 anos antes do início do fenômeno migratório indígena do ano correspondente.

Figura 3 - Histórico migratório de indígena Warao no Brasil



Fonte: ACNUR, 2020.

Dentre as razões alegadas para deixarem Boa Vista, os Warao citaram:

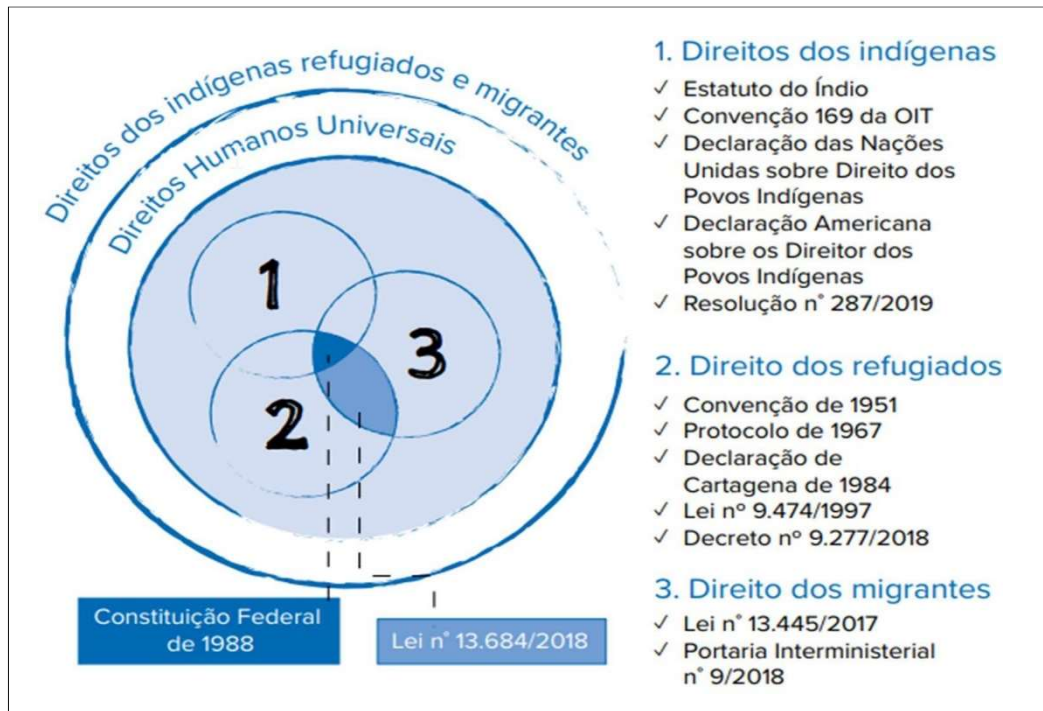
1) a propagação de discursos que desestimulavam as doações de dinheiro aos indígenas nas ruas; 2) as condições de abrigo no CRI, sobretudo em virtude dos conflitos com venezuelanos não indígenas (os criollos) e da alimentação, considerada insuficiente e pouco diversificada; 3) dificuldade para conseguir trabalho; e 4) concorrência para a venda de artesanato, decorrente do alto número de indígenas na cidade (ACNUR, 2020).

Observamos ainda que, com a chegada dos primeiros indígenas migrantes, a Fraternidade Federação Humanitária Internacional (FFHI), órgão não governamental atuante com o cunho religioso, iniciou suas atividades para essa população com a prestação de serviços de saúde, com atendimento por parte de dentistas e médicos migrantes (ACNUR, 2021).

Aqui, novamente, deparamo-nos com a importância do direito dos povos indígenas, o respeito ao entender as culturas, tradições e vários modos de vida que o sustentam, porque demonstra a relevância de adequar o atendimento a essas pessoas, proporcionando a construção de capacidades de acordos e representatividade, com políticas públicas inclusivas no seio da comunidade indígena. Além de dever se dar ênfase aos procedimentos internacionais para a proteção de refugiados e migrantes indígenas.

Dessa forma, defende-se a utilização de uma perspectiva para qualificar as políticas públicas voltadas ao atendimento dos povos indígenas em ambientes urbanos, bem como mecanismos de proteção a refugiados e migrantes.

Figura 4 - Dispositivos Legais



Fonte: ACNUR, 2020.

A partir do atendimento a essa população, o processo de obtenção de documentos, o acolhimento, a proteção de crianças e a família, a solicitação da condição de refugiado é completamente gratuita e não é prejudicada pela ausência de documentos emitidos pelo país de origem, tendo em vista que, diante da situação de fuga, a pessoa pode não estar em posse deles.

Enquanto a preocupação com a crise humanitária faz com que as organizações avancem com soluções legais e duradouras nessas atribuições, todos os atores envolvidos são consistentes ao afirmar que esta é a mais adequada no atendimento aos venezuelanos. O trabalho conjunto dá ao imigrante a velocidade no atendimento, anteriormente impossível devido ao tráfego intenso. Dentre tais atores, é possível implementar políticas protetivas, promulgar carteiras de trabalho, atividades educativas etc., garantindo assim direitos humanos, especialmente o direito à mobilidade e redução de vulnerabilidade (BAENINGER, 2018).

Como relata o participante da pesquisa:

em 2020 quanto me fez várias iniciativas de trabalho de emergência no contexto da academia que buscaram apresentar no contexto indígena né é buscaram apoiar a população indígena brasileira também, né. Então encontrar esses pontos de encontro entre a população indígena venezuelana e a brasileira (PP1).

tem gente que vive de necessidade, né. (...) faz um apoio para tentar abarcar todos também para desmistificar um pouco dessa ideia de que o aqui é só para refugiados não têm muitas vezes e gera um pouco de preconceito e nem gente usa o preconceito local onde ele está onde ele está migrando, né (PP1).

mas infelizmente não é o mesmo porque essa é uma percepção muito forte né digo locais

como o Brasil que tem uma política avançada né (PP1).

em comparação com outros lugares do mundo em termos de acolhimento em garantia de direitos para refugiar, mas a gente, tá com certeza vivendo um cenário rico (PP1).

são feitas iniciativas para os brasileiros a gente tem a felicidade (...) nos sempre observa essas ações para tentar trabalhar os dois eixos e com a **garantir o direito do da população refugiada** né por isso que uma abordagem daqui não é centrada em direitos, mas não uma assistência né mas na **garantia e preservação desses direitos**, mas também mostrar que esse trabalho constrói capacidades para rede local (PP1, grifos nossos).

Além de todo o trabalho de proporcionar assistência emergencial, abrigo e interiorizar, o participante da pesquisa comenta que

muitas iniciativas de **coexistência pacífica** estão nessas iniciativas, o outro no trabalho e integração da população migrante e refugiado com a população Nacional (PP1, grifo nosso).

Oportunamente, o participante da pesquisa sinaliza sobre iniciativas de coexistência pacífica e Reynolds (1958) a concebe como uma política a ser seguida em período de equilíbrio temporário nas relações entre as forças opostas entre os países, concebendo a manutenção da paz, assim como a hostilidade entre os Estados que têm sistemas econômicos diferentes, determinando linhas de conduta em termos políticos, econômicos, demográficos e estratégicos.

Nesse ambiente, associado à integração entre a população venezuelana e a sociedade brasileira, significa atender a convivência e disciplinar para a segurança de uma nação em detrimento do bem comum. Além disso, a integração nacional é um processo enraizado e ela integra e constitui desigualdades. As quais se escondem atrás da integração e constituição cultural do nativo e esse conjunto de iniciativas que buscam sensibilizar a população da necessidade de integrar e respeitar a dignidade humana dessa população.

Neste passo, o coordenador analisa as situações de deslocamento no trânsito das migrações forçadas

principalmente de **migração forçada** que a gente recebe aqui no Brasil, o ACNUR atua tanto nessa garantia de direitos não é garantia de que a pessoa tenha possa tomar uma decisão informada sobre qual mecanismo né (PP1, grifo nosso).

esse contexto da migração forçada da necessidade, né. Da pessoa que não pode ou não pode permanecer né, ou não pode retornar ao seu país de origem e nos determinados mais tradicionais né por conta de um motivo individual de perseguição né” (PP1).

Este depoimento indica a intensificação dos movimentos migratórios enfrentados por questões econômicas, sociais e são somente pessoas que decidem cruzar fronteiras para buscar segurança em outros países, na perspectiva de serem reconhecidos como cidadãos do seu país

de origem.

Diante da noção da migração forçada, trata-se daquela em que as pessoas, ante a condições de vida desfavoráveis, precárias, em riscos ou em vulnerabilidade social, até em inseguranças quanto à sua integridade física, não encontram nenhuma alternativa de melhorias e se veem obrigados a sair de seu Estado ou país de origem, com a intenção de melhorar e resguardar suas condições de saúde, bem-estar social, inclusive sua vida (DELGADO, 2016).

é no caso da situação Venezuela depois que foi adotada a **convenção de Cartagena** que criou um mecanismo que encaixa um pouco nesse perfil e são situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. A criação desse mecanismo também é parte da **lei brasileira** e como é também o entendimento do governo brasileiro do Ministério da Justiça, do **CONARE**, né (PP1, grifos nossos).

No que se refere à matéria do estatuto e defesa dos refugiados, é estabelecida com a Convenção de 1951 sobre os Estatutos dos Refugiados, os elementos do Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena de 1984 e o marco legal existente no Brasil em 1997, com a Constituição de 1988 e a Lei 9.474/1997, seria criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Este organismo do Estado representa o compromisso de revisar e decidir todos os pedidos de refúgio no Brasil. Além disso, é a autoridade responsável pela definição da política brasileira de refúgio (ACNUR, 2020).

Outro momento importante,

a situação na Venezuela é uma situação sistemática de violação de direitos humanos onde cenários que a pessoa por exemplo se vê numa crise econômica, às vezes acabam fazendo e estão relacionados a uma série de fatores inclusive de violência, de perseguição política, de violações sistemáticas de direitos humanos que geram só necessidade de migrar. Então por isso, para o caso da situação Venezuela em específico o ACNUR analisa sempre dessa forma é um **viés econômico** (PP1, grifo nosso).

Considerando o viés econômico, os fluxos migratórios entre um país e outro são uma consequência lógica dos diferentes níveis de oferta e procura no mercado de trabalho existentes nas diferentes regiões. Isto é, consequências das diferenças salariais entre os países de origem e de destino, não importa os custos da viagem, nem a dificuldade de adaptação às novas culturas, nem a forma de trabalho (DURAND; MASSEY, 2003).

Em razão dos interesses, a Teoria Neoclássica discutida por Arango (2003) é o nível da apreciação macroeconômica, é como a Teoria da Redistribuição Espacial dos Fatores da Produção, a qual indica que as migrações são o resultado da desigual distribuição do trabalho e capital.

Ocorre que o segundo nível de apreciação da Teoria Neoclássica é o nível

microeconômico, em que a teoria supõe que os indivíduos buscam o país de residência em que seu bem-estar se maximize, buscando recursos financeiros para além das decisões pessoais, permitindo-se deslocar de um país para outro, onde são mais produtivos e mais bem remunerados (VILLARROEL, 2021).

Tendo por base as reflexões teóricas, o participante prioriza a resposta da acolhida humanitária com articulação de rede.

aqui na região norte do Brasil desde 2017 monitorando principalmente na fronteira Roraima, né. Fronteira Brasil, Venezuela, para em Boa Vista. Onde, eu aqui (Manaus) estou monitorando tendências de trabalho na **articulação de rede** (PP1, grifo nosso).

O participante da pesquisa destaca as articulações de rede, enfatizando a importância da cooperação e relacionando rede de imigrantes, de modo a se integrar ao mercado de trabalho.

Neste sentido, Silva (2017) enfatiza a importância das redes de acolhimento no contexto da migração internacional, especialmente entre os migrantes haitianos, venezuelanos e cubanos, em suas diferentes realidades de circulação para a cidade de Manaus. O autor destaca a importância das redes estabelecidas por imigrantes que contribuem em tudo, desde o financiamento da viagem, até o compartilhamento de informações, incluindo o apoio na inserção laboral e hospedagem.

5.1.2 Seção 2: Processo atual

Nesta categoria se analisará como as articulações complementam suas ações no atendimento de imigrantes em parceria com a Operação Acolhida e com outras organizações. As ações implementadas pela Operação Acolhida são previamente delineadas e estruturadas pelas agências da ONU, com o Governo Federal e seus Ministérios. Nesse processo, os momentos são diferenciados no cenário de monitoramento que condiciona o acompanhamento aos refugiados.

o trabalho do ACNUR é sempre conseguir apoiar o governo local, né. Com essa construção de capacidade. Então, quem dita um pouco os direcionamentos dessa resposta acaba sendo o Governo Federal (PP1).

Para a compreensão do assunto, não podemos deixar de mencionar que esta pesquisa é uma relação direta da Administração Pública e essas ações dependem de incentivos institucionais, de uma organização motivada para o atendimento da sociedade civil e deve desempenhar um papel central em criar objetivos capazes de mobilizar um conjunto de melhoria nos serviços públicos e das políticas públicas no Brasil.

Ainda sobre essa questão de construção de capacidades do Estado, devemos percorrer sobre a questão de problemas de implementação de Políticas Públicas. Os estudos referentes a elas podem ser situados como uma vertente do campo de análise que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização de tais políticas. Temos como ponto de partida a ideia de que elas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Embora o ciclo não condiga necessariamente com a realidade, é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios na comunicação e averiguação de demandas mais específicas que fazem parte das políticas públicas (SOUZA; LOTTA, 2019).

Conforme sintetiza o autor Cline (2000), compreende-se que os problemas de implementação não decorrem apenas de falhas organizacionais ou problemas de comunicação entre instituições e atores implementadores, mais do que melhorias em processos comunicacionais, é preciso compreensão dos contextos sociais nos quais a implementação se dará, assim como barganha e negociação política.

Tais aspectos, dentre as causas, não estão exclusivamente ligados ao espaço humanitário aqui destacado, mas a oportunidades de integração à sociedade brasileira em reconhecer a implementação de inclusão. Logo, a construção de capacidades reafirma a importância do Estado como ator-chave na provisão de benefícios e serviços de assistência social e inova ao estabelecer instrumentos que permitem o planejamento, a gestão e o financiamento da assistência social (BICHIR, SIMONI Jr. e PEREIRA, 2019).

Dentre as causas apontadas, tem-se as burocracias, outro quesito que recebeu destaque na entrevista. Vejamos o entendimento do participante:

o Brasil tem as suas próprias burocracias é importante que a população conheça para conseguir acessar e garantir os seus próprios direitos aos atendimentos (PP1, grifo nosso).

A importância de caracterizar e estruturar a consciência da garantia de seus direitos é compreender as negações, burocracias e limitações políticas e legais impostas existentes no país que conduzam às melhores condições de vida.

Com base nessa reflexão, as autoras Albuquerque, Gabriel e Anunciação (2016) enfatizam que a população migrante e refugiada no Brasil tem acesso limitado a recursos, visto que, muitas vezes, a burocracia estatal, a falta de preparo de servidores públicos e a falta de informação da população dificultam o acesso do migrante a bens e serviços essenciais. Essa falta de acesso tem provocado desequilíbrios na estrutura social, tais como silenciamento e falta de reconhecimento, de integração à sociedade e sentimento de insegurança desses indivíduos.

Partindo dessas reflexões, cria-se uma estrutura de atendimento que produz o estrangeiro como um sujeito destinado a uma burocracia especial, criando-se uma acentuação da ideia de imigração ligada a um problema (MACHADO, 2016).

O participante frisou que o momento é de apoiar o governo local, de modo a materializar a construção de capacidades do Estado, como uma tentativa de políticas públicas efetivas, contando com o forte apoio da Operação Acolhida para as garantir e que sejam consideradas eficazes.

O que chamou a atenção é que o quesito do ACNUR é propor boas práticas nas coordenações, de modo a promover experiências dentro de outros contextos para similaridades de resultados.

A seguir, no quadro explicativo são apresentados inúmeros materiais informativos para refugiados e migrantes produzidos pelo ACNUR e/ou por colaboração de organizações parceiras que representam o processo atual nos centros de atendimento.

Quadro 2 - Materiais informativos

CARTILHAS DE ORIENTAÇÃO DISPONÍVEIS NO SITE DO ACNUR EM PORTUGUÊS, INGLÊS E ESPANHOL	
Trabalhando com pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer e Intersexo (LGBTIQ+) em Deslocamento Forçado	Em situações de deslocamento forçado, indivíduos que são lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, intersexo, queer e outras identidades diversas (LGBTIQ+) têm os mesmos direitos e necessidades básicas e enfrentam os mesmos desafios que outras pessoas deslocadas. Além disso, encontram riscos de proteção distintos porque sua orientação sexual, identidade ou expressão de gênero e/ou características sexuais reais ou percebidas (SOGIESC) não estão em conformidade com as normas socioculturais vigentes.
Trabalhando com Pessoas Idosas em situação de Deslocamento Forçado	Este documento fornece orientação para funcionários e parceiros do ACNUR sobre a proteção dos direitos dos idosos em situações de deslocamento forçado ou apátrida. A aplicação sistemática da Política de Idade, Gênero e Diversidade do ACNUR é fundamental para garantir que todas as pessoas de interesse do ACNUR, incluindo pessoas idosas, gozem de seus direitos em pé de igualdade com os outros e sejam capazes de participar plenamente nas decisões que afetam suas vidas e as de outros membros da família e da comunidade, levando em consideração a diversidade que existe entre os idosos.

Cartilha sobre o Acesso à Terra e à Moradia para Pessoas Refugiadas e Migrantes	Esta cartilha pretende auxiliar as pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio e migrantes no Brasil a conhecerem seus direitos para saberem como agir no momento de alugar ou comprar um imóvel (terreno ou casa), na área urbana ou rural.
Plataforma HELP	O site da Plataforma Help foi criado a partir de uma metodologia de projeto centrada no ser humano (<i>human-centered design</i>), que explora o poder da inovação para criar produtos e serviços que atendam às necessidades dos beneficiários. Após diversas consultas com a população refugiada, o ACNUR desenvolveu a plataforma, disponível em ajuda.acnur.org. O conteúdo do site está disponível em cinco idiomas (português, inglês, espanhol, francês e árabe) e tem como base temas de interesse listados pelos próprios refugiados para acessar conteúdos sobre seus direitos e serviços.
SISCONARE	O Sisconare é a nova plataforma na qual irão tramitar as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.
Cartilha sobre a Visibilidade Trans	Cartilha com materiais informativos para pessoas trans migrantes e refugiadas que sofrem múltiplas opressões, sendo elas com dificuldades no acesso ao emprego formal, à moradia segura, serviços de saúde e à educação.
Auxílio Brasil	Auxílio Brasil é o novo programa social de transferência de renda, para reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias e promover o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes e esta cartilha está direcionada para informações a pessoas refugiadas e solicitantes da condição de refugiado e migrantes.
Cartilha de Direitos Trabalhistas	Guia de informação sobre trabalho aos imigrantes e refugiados com informações básicas para suas relações de trabalho, emprego e direitos sociais.
Cartilha de Inclusão Financeira	Cartilha com orientações para migrantes refugiados sobre: (i) abertura de contas em bancos; (ii) câmbio; (iii) remessas e recebimento de dinheiro do/para o exterior; (iv) empréstimos; (v) alertas para não ser vítima de golpes; (vi) bem como informações gerais a respeito do funcionamento do sistema financeiro brasileiro e do papel do Banco Central.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados coletados do site do ACNUR (2022).

A partir de um grande volume de demandas no atendimento aos venezuelanos, percebemos através do quadro de informativos a importância da proximidade da comunidade e de estarem inseridos para viabilizar o acesso aos serviços.

O participante concorda que, com a aproximação do poder público em resposta humanitária, pode-se contextualizar uma resposta social, vivenciada no Brasil, uma prioridade natural à população refugiada e imigrante.

Dentre as causas de diferenças, por exemplo, possam ter mais representatividades por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que oferecem uma proteção especial de complexidade, com o objetivo de proporcionar orientação e interação social, familiar e comunitária, facilitando o acesso da população a outros direitos como o Bolsa Família, dentre outros benefícios gerais de assistência social, uma vez que tais Centros de Atendimento estão com poucas equipes, com dificuldades de equipamento e dificuldades de controle de atendimento, o que acaba dificultando o acesso da população.

Essas ações similarizam com arranjos institucionais para políticas de desenvolvimento, tal como conceitua Lotta (2019), que busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e os mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles e avaliar, também, como esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos.

Após discorrer sobre as capacidades de resposta para população, em termos de organizar algumas ações do governo e dar apoio no que concerne ao campo de possibilidades, devemos frisar que o ACNUR tem buscado esse espaço de coordenação, para propor boas práticas e boas experiências diante da necessidade de atendimento ao público e que possam qualificar com celeridade, com base em outros contextos vivenciados ao longo dos 70 anos da agência.

Quanto às etapas dos serviços de acolhimento, este é providenciado desde abril de 2018, quando se iniciou o processo da Estratégia de Interiorização. O que podemos inferir é que o ACNUR, Agência da ONU para Refugiados, apoia o Governo Brasileiro na implementação de políticas que facilitam a garantia de direitos, autonomia e integração local de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos que migram através da fronteira amazônica, apoiando todas as modalidades de interiorização e atua em todas as suas fases, seja antes da partida, durante a viagem e no destino final (ACNUR, 2018).

O quadro abaixo, dividido por etapa da interiorização, detalha os vários apoios, serviços e encaminhamentos feitos pelo ACNUR nas diferentes cidades pelas quais passam os

beneficiários voluntários da Estratégia.

Quadro 3 - Etapas no acolhimento e integração de venezuelanos

FASE 1 – CHEGADA (PACARAIMA)
Gerenciamento de identidade, biometria e documentação; Gestão de casos (condições do refugiado: proteção infantil etc.); Assistência monetária; Gerenciamento de dados (relatórios e análise de categoria). Em Manaus, quanto ao atendimento por conta da pandemia, criou-se uma central de atendimento on-line (WhatsApp) para envio de documentações, formulários, acesso a informações, preparando de forma remota a entrega das documentações, através de agendamentos.
1) PITRIG – Posto de Interiorização e Triagem
Identificação de interesse na interiorização, registro e encaminhamento para alojamento de trânsito BV8 (todas as modalidades).
2) Alojamento de Trânsito BV8
Alojamento de trânsito, encaminhamento para o abrigo de Interiorização Rondon 2 e procedimentos de pré-embarque (todas as modalidades).
3) Centro de Capacitação e Referência
Registro no Sistema Acolhedor e oferta de capacitação profissional para acelerar a integração.
4) Comunidade Batista
Identificação de perfis a serem recebidos nos centros de acolhida e integração nas cidades de destino, preparação de listas de pessoas beneficiárias a serem interiorizadas, registro no sistema acolhedor e no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGres v4) e encaminhamento para o Abrigo Rondon 2.
5) Fitness for Travel (FFT)
Registro no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGres v4), coleta de dados, análise de proteção, encaminhamentos e provisão complementar de informação (todas as modalidades).
FASE 2 – CHEGADA, TRIAGEM E ACOLHIMENTO TEMPORÁRIO
Gerenciamento de Alojamento e parceria com ONGs. São 14 espaços de acolhimento gratuitos para pessoas em situação de vulnerabilidade em Manaus.
1) PITRIG - Posto de Interiorização e Triagem
Identificação de perfis a serem recebidos nos centros de acolhida e integração nas cidades de destino, preparação das lista de pessoas interessadas na Interiorização, referenciamento para cadastro no sistema Acolhedor nos abrigos ou Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) e orientação para inclusão nos registros para realocação.
2) CCI - Centro de Coordenação de Interiorização

Articulação junto com a equipe de planejamento logístico da Estratégia de Interiorização, realização de coordenação e previsão de voos mensais, com base no quantitativo de vagas que cada modalidade atenderá, planejamentos de datas de FFTs, coordenação logística para transporte aéreo e terrestre (todas as modalidades).

3) Abrigos e Espaço Emergencial

(I) Sessões de informação sobre Interiorização, identificação de interesse na Interiorização e registro (todas as modalidades);

Encaminhamentos para o abrigo Rondon 2 (modalidade institucional);

(III) Oferta do Programa Empoderando Refugiadas e outros programas de capacitação e acesso ao trabalho (modalidades VES);

Mapeamento de perfis com interesse na modalidade institucional para posterior realocação.

4) Abrigo Rondon 2 (Abrigo de Interiorização)

Orientação e análise de proteção a beneficiários oriundos do BV8 (todas as modalidades);

(II) Identificação dos perfis a serem abrigados nos centros de acolhida e integração nas cidades de destino, preparação de listas para Interiorização, sessões de orientação, análise de proteção, coleta de dados para Fitness for Travel (FFT) (modalidade institucional).

5) Fitness for Travel (FFT)

Registro no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGresV4), coleta de dados, análise de proteção, encaminhamentos e provisão complementar de informação (todas as modalidades).

6) Viagem

Procedimentos de pré-embarque e orientações (modalidade institucional).

FASE 3 – TRÂNSITO

Centros de acolhida e integração, renovação documental, apoio da integração local.

1) ATM - Alojamento de Trânsito de Manaus

Acolhimento, informação sobre destino final, análise de proteção, monitoramento de saúde, atividades educativas para crianças e encaminhamento para serviços essenciais (modalidades VES, reunificação familiar e reunião social).

2) Casas de Passagem

Acolhimento durante o trânsito de famílias que aguardam emissão de passagem para o destino final e/ou que têm como destino final cidades do interior (todas as modalidades).

FASE 4 – DESTINO FINAL
1) Centros de Acolhida e Integração
(I) Acolhimento por até 3 meses, encaminhamento para serviços públicos (educação, saúde, assistência), análise de proteção, análise de capacidades e experiência profissional, apoio na preparação de currículos, identificação de oportunidades de trabalho, intermediação com empregadores, contato com comunidades locais de apoio; (II) Apoio social por meio de acolhimento temporário enquanto se completa o período inicial de adaptação ao novo trabalho e cidade (modalidade VES).
2) Serviços de Referência
Assistência jurídica, apoio à documentação, encaminhamento aos serviços públicos (saúde, educação, assistência, abrigamento público), concessão de auxílio financeiro (CBI) para perfis mais vulneráveis, atendimento em saúde mental, oferta e/ou encaminhamento a cursos de português, capacitação profissional, intercultural e educação financeira, apoio à busca e intermediação a vagas de trabalho, apoio ao empreendedorismo (todas as modalidades).
3) Serviços e Apoios Complementares
Apoios especializados nas áreas de educação, revalidação de diplomas, cursos de idiomas, serviços complementares de saúde e apoio à geração de emprego e renda.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados coletados do site do ACNUR (2022).

O serviço de apoio estruturado impacta na ação no desenvolvimento de políticas, em razão de organizar eixos pertinentes de suas tarefas e funções, mesmo em decorrências de perpassarem por diferentes cidades pelas quais transitam os beneficiários.

Neste sentido, o Governo Federal e o Ministério da Cidadania apontam concepções favoráveis e se mostram abertos a esse diálogo. Dentro dessas iniciativas, o participante destaca,

mas tudo que envolve né, a esfera pública sempre tem uma série de prioridade (PP1).

em 2020 com a entrada, né, da pandemia e as atividades que a gente enfrentou aqui em Manaus, descentralizou o nosso atendimento. Então a gente tem um atendimento presencial onde a gente fazia o agendamento de documentação preparavam a documentação dessas pessoas, né. Com uma equipe de voluntários que foi significativo nesse processo de pré-documentação. Como a gente perdeu todo esse contato, né e também buscando evitar que a população tivesse que ficar circulando, né, se aglomerando. Nesse espaço aqui, criou uma central de documentação, número de telefone que foi disponibilizado, né para a população onde as pessoas podem se inscrever (PP1).

solicitando acesso à documentação tirando dúvidas na informação sobre o serviço. **E a partir de lá as pessoas são atendidas pelo telefone, mesmo de forma remota para prepararem os seus documentos para se apresentar aqui** (PP1, grifo nosso).

Para o participante, a limitação de alguns recursos faz com que nem todas as demandas sejam atendidas na celeridade que necessitam, devido à falta de transporte ou por falta de acesso

à internet, ou telefone. Quando questionado sobre a demanda e a qualidade no atendimento, informou que os profissionais de linha de frente fazem o máximo, dentro das suas possibilidades para atender aqueles que buscam o ACNUR da melhor maneira possível.

Com relação à localização da sede, em maio de 2021, uma forte chuva inundou o antigo anexo, provocando perda de geladeiras, móveis de escritório e computadores, dentre outros danos materiais, além de pertences pessoais. Todo o corpo administrativo de Agências, Organizações, Polícia Federal e Militares contou com uma nova estrutura para o retorno de atendimentos aos imigrantes.

Figura 5 - Sede da Operação Acolhida em Manaus



Fonte: Site do ACNUR, 2021

A unidade visitada, onde ocorreu a entrevista, conta com espaço relativamente pequeno, com três mesas e três computadores, e todos os outros funcionários em situações de vulnerabilidade, uma vez que as unidades estão abertas ao público geral. Há a noção de que ambos os órgãos complementam suas ações, cada um dentro do seu campo de competências.

Neste sentido, a presença de órgãos que atuam na garantia de direitos e orientam quanto aos processos e requisitos necessários para o processamento dos documentos de regularização migratória,

o processo feito no SISCONARE em um sistema do Ministério da Justiça para refugiados [...] dá elas efetivam a documentação ou SISMIGRA para os refugiados reconhecidos (PPI).

É importante destacar que os solicitantes de refúgio descrevem a falta de conhecimento sobre o protocolo de solicitantes de condição de refugiado e a Lei de Proteção de Refugiados n.º 9.474/1997 de empregadores e servidores públicos. A falta de informação sobre o processo para renovar a documentação durante a pandemia foi também identificada como um desafio no acesso à informação e comunicação.

Outros serviços são disponibilizados na Base de Operações na cidade de Manaus, além da emissão de documentos e um dos objetivos da interiorização são as principais etapas deste procedimento.

Outro quesito que recebeu bastante destaque do participante foi com relação ao Estado do Amazonas concentrar a população de imigrantes venezuelanos por sua proximidade à fronteira e há limitações de assegurar os recursos necessários à implementação das ações, dos projetos e das atividades de assistência emergencial.

Vejamos,

Manaus é uma cidade muito grande né. Manaus é muito, muito diferente de Pacaraima de Boa Vista (PP1).

onde a população tá numa cidade como Manaus, a gente vê que a população tá muito espalhada, espalhadas nos bairros e o acesso a serviços e às vezes não alcança todo mundo (PP1).

esse desafio realmente de conseguir transformar uma coisa mais efetiva, né. Uma coisa que eu tive, em termos, de atingir a população como um todo e também em termos de capacidade a essas necessidades (PP1).

o abrigo quais são os direitos que a população pode acessar inclusive é iniciativas das agências da ONU de prevenção à exploração e o abuso sexual que às vezes são termos que aparecem numa resposta humanitária (PP1, grifo nosso).

Na fala do participante percebemos a necessidade de identificar situações adversas para o acompanhamento no desenvolvimento das ações governamentais, bem como atuar na prevenção e no enfrentamento das situações de discriminação, racismo, marginalização, tráfico de pessoas e trabalho escravo ou degradante envolvendo trabalhadores migrantes e, ainda, buscar contribuir para uma convivência enriquecedora com a integração social dessa população. Um destaque interessante, apresentado como estratégia desses últimos anos entre Estados e Municípios, foi a criação de comitês e conselhos para refugiados e migrantes, que impulsionam políticas públicas locais e efetivas dentro das suas possibilidades de representar essa população.

Considerando o contexto, motivado por diferentes circunstâncias e fatores ligados a uma sociedade complexa, o ACNUR idealizou uma forma de fortalecer as redes de proteção locais

como uma intervenção prioritária, mediante representantes de conselhos estaduais sobre refugiados e migrantes de 10 estados diferentes, que se reuniram pela primeira vez e concordaram em criar um Fórum Nacional de Conselhos e Comitês de Estado para Refugiados e Migrantes (ACNUR, 2022).

Sob a liderança do Comitê estadual para Refugiados e Migrantes do Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS) e com o apoio do ACNUR, as autoridades estaduais se reuniram para discutir formas de alcançar uma maior articulação conjunta para a integração de refugiados e migrantes, juntamente com a academia e organizações da sociedade civil.

Considerando o contexto pandêmico e o avanço de tecnologias de comunicação nas redes sociais sobre os serviços de apoio aos imigrantes, há uma lacuna de comunicação essencial para o conhecimento de medidas para reestruturação de possíveis atualizações de processos de acolhimento.

5.1.3 Seção 3: Desafios

A presente categoria analisará os desafios encontrados e como ressaltam a experiência de acolhimento e integração da população venezuelana na cidade de Manaus.

Buscando informações acerca da dinâmica no acolhimento do refugiado, foi questionado ao participante com relação aos desafios encontrados pelas equipes de campo na realização das ações com os refugiados e imigrantes venezuelanos.

Vejamos,

eu acho que o primeiro desafio seria realmente trabalhar **nessa construção de uma base realmente de informação, uma base de dados desse perfil populacional e das necessidades da população** (PP1, grifo nosso).

todo um diagnóstico participativo, uma série de entrevistas com perfis né como de grupos de discussão com a comunidade para identificar quais são essas perspectivas onde eles estão buscando essa situação (PP1).

Para fornecer uma análise teórica da fala do participante é preciso destacar os processos minuciosos para construção de uma base de dados do perfil populacional, sendo elas:

- 1) subsidiar o processo de planejamento de modo alocar pessoal (equipes) e equipamentos de forma que os dados obtenham um excelente diagnóstico possibilitando a realização de avaliações de efetividade;
- 2) o uso dos dados do censo serve para planejamento do mercado e economia, sendo essas informações mapeadas que permitem avaliar onde localizar e conhecer a população, renda e

suas prioridades;

3) os atores da sociedade, como a academia, a imprensa e movimentos sociais, utilizam os dados para suas pesquisas, para construção de informação ou mesmo reivindicações e pautas (Lotta e Olinto, 2021).

De forma complementar, por exemplo, as agências internacionais (ONU, OIM, UNICEF, etc.), principalmente o ACNUR, divulgam os relatórios de pesquisa na plataforma de monitoramento, publicações e materiais institucionais informativos, destacando o perfil sociodemográfico e condições de vida que apresentam os fluxos migratórios venezuelanos para o Brasil.

Para seguir contribuindo com a compreensão do comportamento das migrações internacionais e da inserção dos imigrantes e dos solicitantes da condição de refugiado no país, o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) elaborou, com os seus pesquisadores, o “Relatório Anual OBMigra 2021: Uma década de desafios para a imigração e refúgio no Brasil”.

A pesquisa está marcada com o momento econômico e político no país, o acolhimento humanitário dos sírios e os fluxos de venezuelanos com a perspectiva qualitativa e quantitativa no Brasil.

Seguindo o informe da Organização Internacional para as Migrações (OIM):

Será preciso contar com uma base empírica muito mais sólida para compreender adequadamente os vínculos entre a migração e o desenvolvimento. A migração de pessoas tem um efeito acumulativo, em escala nacional, e pode ter repercussões sobre a situação econômica dos países de origem e de destino. A migração pode dar lugar a uma corrente de desenvolvimento que se inicia pelas pessoas, passa pelas famílias e comunidades, até atingir os países. (OIM, 2013, p. 31)

Neste sentido, com o artigo intitulado “Fontes de dados sobre Migrações Internacionais e Refúgio no Brasil”, Oliveira (2021) destaca a mensuração das transformações ocorridas no período posterior à realização do Censo Demográfico de 2010.

O estudo exploratório é fruto da parceria entre o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) com a Universidade de Brasília, com o objetivo de sistematizar, tratar, analisar e disseminar, num primeiro momento, dados sobre o comportamento da imigração regular, seja na dimensão dos registros de residência e de solicitações da condição de refugiado e na inserção dos imigrantes no mercado de trabalho formal (OBMigra, 2021).

Dessa forma, os detalhes apontados pelo participante da pesquisa são sistematizados nesse estudo e o IBGE, responsável pela realização do levantamento dessas informações, poderia abordar os aspectos relacionados à imigração internacional. No entanto, segundo

Oliveira (2020), o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) investigou nos anos de 2015 e 2016 o processo migratório, apesar de até o momento não ter sido divulgado o resultado.

Nota-se a necessidade de estudos que permitam monitorar e avaliar os impactos da Lei n.º 13.445/2017, favorecidos para construções de capacidade e políticas ativas para o entendimento ao público imigrante, bem como destacamos na fala do participante da pesquisa, que esta contribuição possa ser acrescentada e atingida além das questões de necessidades extremas.

que a gente consiga pensar na **questão do acolhimento** e a gente teve real **dimensão de quem são as pessoas que a gente está acolhendo e quais são as necessidades dessas pessoas** (PP1, grifos nossos).

Diante da situação relatada, na perspectiva de conhecer com detalhes a origem dos imigrantes e refugiados:

também o desafio que a gente enfrenta no Brasil em 2021, é a **situação econômica ou pela dificuldade de inserção**, a dificuldade de encontrar empregos formais, a perda de poder aquisitivo da população e toda essa crise social impacta naturalmente a população refugiada e imigrante, né. Então, uma pessoa que tinha um emprego não conseguirá manter um aluguel, terá que voltar para o abrigo, terá que voltar para esse fluxo de rodoviária, situação de rua (PP1, grifo nosso).

Este tópico diz respeito à relação econômica dos imigrantes venezuelanos, o participante constata que os venezuelanos da região, quando iniciam com o trabalho formal, ocupam serviços pesados com baixos salários e passam a morar em moradias alugadas, além de estarem sujeitos à exploração da mão de obra.

Com a crise econômica que se aprofundou no Brasil com a chegada da pandemia, argumenta Baeninger (2020) que são condições de total insegurança social, pois sem trabalho não é possível viver com um mínimo de dignidade e muito menos cumprir com as obrigações familiares, tanto com os que se convive no Brasil, como com os que ainda ficaram na Venezuela, para os que continuaram trabalhando durante a pandemia, a percepção é também de incertezas e insegurança, sobretudo devido ao medo de perder o emprego ou de ter um salário reduzido.

Embora, conforme aponta Yamoto e Oliveira (2021), os brasileiros desenvolvam empatia com os estrangeiros que se originam da Europa ou da América do Norte, ocorre bastante diferente em relação aos latinos, quando essa empatia dos brasileiros muitas vezes está ausente, como no caso dos venezuelanos, tidos como “sugadores” dos serviços do Estado.

Partindo dessas reflexões, apesar das medidas tomadas pelo governo brasileiro,

condições diversas e limitantes nos locais e percepção das pessoas também foram destacadas.

a questão do **fechamento da fronteira** por conta da pandemia, hoje, a gente está enfrentando uma flexibilização, né. O Brasil já flexibilizou a abertura da fronteira, mas a gente teve muitas entradas irregulares. (PP1, grifo nosso)

Estas situações são apontadas como interrupção dos projetos migratórios em decorrência do fechamento de fronteiras, medidas restritivas e mesmo políticas de proibição de concessão de vistos, como apontado por Cavalcanti, Oliveira e Tonhati (2020).

Quanto ao impacto sentido nas vidas daqueles que já se movimentaram, seja diretamente pelas questões sanitárias, pelo distanciamento social, pelo impacto no mercado de trabalho ou pelo envio de remessas financeiras, a população migrante constitui um estrato especialmente vulnerável da população e, decerto, foram proporcionalmente mais afetados pela pandemia (Cavalcanti e Oliveira, 2020).

Nessa perspectiva, Certeau (2014) nos mostra a existência de fronteiras ou limites sociais como parte de uma prática de poder, envolvendo o território por meio do conceito de lugar apropriado. Vale dizer que as práticas estratégicas são uma arma forte de classificação, mapeamento, delineamento e divisão.

Além disso, mecanismos para controlar entradas e saídas de migrantes em situação irregular no território devem ser aplicados com observância das garantias do devido processo legal e do respeito pela dignidade humana.

a pessoa não entende, a pessoa que tá na ponta, né. Não assimila que a gente tá na discussão sobre acesso ao direito e acaba negando acesso ao direito à população (PP1).

o sistema brasileiro infelizmente não é um sistema bem robusto, né, de garantia de direitos (PP1).

eu penso assim, a partir do momento em que ela tem contato, assim, com situações de miséria, de pobreza, de uma maneira geral e se disponha a olhar realmente para aquela situação, eu vejo que as pessoas tendem a compreender um pouco mais (PP1).

tenho visto muito questionamento nesse sentido: Por que vocês estão apoiando os refugiados e não cuidando dos brasileiros? (PP1).

aqui no contexto do Norte veio muito para dar uma expertise para o governo brasileiro, mas o governo brasileiro não entende a construção (PP1).

eu vejo muito da discussão de refúgio principalmente pensando na Região Norte do Brasil, né. É um estado carente, né. É um estado com pouco investimento com pouca política pública, né (PP1).

e muitas vezes de como acontece em outros estados também (PP1).

Conforme apontado pelo coordenador, quando se refere à importância de olhar essas ações realizadas para o acolhimento e integração, que atendem de forma específica as

necessidades da população migrante, pois surgem percepções dentro desses eixos que devem ser analisados caso a caso.

Um importante elemento de análise a ser debatido é com relação à recepção dos imigrantes no território brasileiro, o segregacionista ou modelo de exclusão é caracterizado pela segregação cultural e restrição legal para o acesso à cidadania (Cavalcanti, Simões, 2013), convêm com a ideia do processo de competição entre os trabalhadores (Tonhati e Pereda, 2021).

Ocorre que, para elaborar políticas que regulem, gestem e admitem direitos e deveres àqueles situados fora da cultura nacional, devemos validar conceitos de raça e povo com etnicidade representativa para possibilitar o acesso igual a uma política identitária de uma base política multicultural (Cavalcanti e Simões, 2014).

Os autores analisam brevemente o conceito de multiculturalismo por Bauman (1999) e classificam o multiculturalismo a ser resolvido pelos *policy makers*, ao elaborarem políticas que visem integrar um estado de justiça e igualdade entre diferentes grupos. Para isso, de acordo com Tonhati e Pereda (2021), segundo sua teoria do multiculturalismo, aplicada ao contexto migratório, há de se atentar para um fator de suma importância: o conceito de cultura.

Em suma, podemos inferir a partir das decisões governamentais que ocorre o início da implementação e execução de estratégias focadas na atenção ao fluxo migratório venezuelano, as quais devem ser promovidas em primeira instância pelo Governo Federal e sucessivamente pelos Estados, Municípios. Dentre eles, destacamos os Estados de Roraima, nas cidades de Pacaraima e Boa Vista e Amazonas, na cidade de Manaus.

Dessa forma, as ações adotadas pelos órgãos gestores de controle da situação não conseguem controlar os conflitos no âmbito social. Isso porque os migrantes são tidos como indesejados e, portanto, acabam por serem rejeitados pela sociedade de uma forma geral, por razões como língua, religião, aparência e hábitos. Além disso, são vistos como concorrentes no mercado de trabalho e como aqueles que aumentam as demandas sociais e de políticas públicas.

No quadro seguinte serão apresentados trechos da entrevista em que o participante da pesquisa fala sobre o contexto da presença militar.

esse contexto da resposta humanitária no Brasil né, hoje a gente temos uma resposta muito militarizada né uma resposta voltada aqui no contexto do Norte da região, **com forte presença do componente militar** e as que são uma coisa, assim, analisar de uma maneira geral né sendo pontos, positivos e os pontos negativos (PP1, grifo nosso).

com certeza isso é um componente típico do Brasil (...) esse vínculo que a gente tem com as forças armadas aqui né esse vínculo de cooperação (PP1).

Dentro dessa visão humanitarista, o assunto ganha destaque por ser um fator de âmbito diplomático e militar e cada vez mais a comunidade e os organismos internacionais passam a buscar soluções, atrelando garantia dos direitos humanos com o conceito de auxiliar no cenário e/ou que possam afetar a soberania nacional.

Oportunamente, a OPERAÇÃO AMAZONLOG em 2017, o Exercício de Logística Multinacional Interagências conduzido pelo Comando Logístico do Exército Brasileiro, promoveu uma simulação de atividade logística humanitária na área de tríplice fronteira entre o Brasil, Colômbia e Peru, sendo oportuno para a adequação do Exército brasileiro quanto aos procedimentos estruturais e operacionais no início da Operação Acolhida (Silva e Albuquerque, 2021).

As ações realizadas pelas Forças Armadas no contexto amazônico possuem relação direta com a perspectiva da emergência, pois são intervenções comuns utilizadas nessas situações. Inclusive, o Brasil possui instrumentos normativos de visões de fronteiras territoriais, pois se trata de interesses das Forças Armadas e cada país possui a sua interpretação.

Vejamos no Quadro 4, extraído do Relatório Institucional desenvolvido pelo IPEA (2021), conforme instrumentos normativos e entendimento de faixa e zona de fronteira.

Quadro 4 - Visões territoriais com o Brasil e entendimento de faixa e zona de fronteira com os países fronteiriços com o Estado do Amazonas

País	Instrumento Normativo	Faixa de fronteira	Zona e fronteira
Brasil	Lei nº 6.634/1979 Decreto nº 85.064/1980 Constituição nº Federal, 1988 Lei nº 8.617/1993	150 km	Ausência de normas, com exceção do reconhecimento de Zona Econômica Exclusiva (Amazônia Azul).
Colômbia	Constitución Política de Colombia, 1991/2015 Ley nº 191/1995 Ley nº 10/1983 Decreto nº 3.448/1983 Decreto nº 1.944/1984	n.d.	<i>...municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, ya que ellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.</i>
Guiana	Constitution of the Republic	n.d.	n.d.

	Co-operative of Guyana, 1980		
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000 Ley Orgánica de Fronteras, 2004 e2016 Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, 2002 Decreto nº 98.452/1989	...Zona “non-aedificandi” terá 30 metros de largura paracada lado da linha fronteira.	<i>Zona adyacente a la línea fronteriza del territorio nacional.</i>

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados coletados do Relatório Institucional do IPEA (2022).

Considerando o contexto, uma estrutura militar que possa comportar os objetivos operacionais como forma de organizar os serviços de atendimento, recepção e acolhimento dos imigrantes, passa a se referir à representação dos eixos da Operação Acolhida como efetivação em resposta humanitária.

Assim, temos os três eixos de planejamento estratégico da Operação Acolhida: o Ordenamento de Fronteira, o Acolhimento e a Interiorização. São eixos centrais, que se destacaram na fala do participante da pesquisa, pois apareceu de forma muito objetiva o crescimento de estruturas capazes de atender à população refugiada e imigrante.

Considerando as condições apresentadas e discutidas na seção, destaca-se que embora os desafios estejam presentes, percebe-se a satisfação de incorporar os objetivos operacionais, como forma de organizar os serviços de atendimento, recepção e acolhimento dos migrantes na entrada no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi compreender a função institucional do ACNUR na promoção da inclusão, da integração e do acolhimento social do fluxo migratório de venezuelanos em Manaus, assim como identificar o papel do órgão no contexto de processos de competências da política pública migratória brasileira no Norte do Brasil, especialmente no Estado do Amazonas.

A partir do arcabouço teórico apresentado, dos quatro momentos no processo de entendimento da população migratória, quais sejam: o conceito do refugiado, qual país de trânsito direto com as fronteiras no território brasileiro, a execução de atendimento por parte do poder público e com as Agências da ONU, especialmente o nosso núcleo de pesquisa, o ACNUR (protagonista nesse painel de integração dos refugiados), enfim, a permanência e desenvolvimento humano a partir dos organismos internacionais e das organizações envolvidas.

Ao longo desse trabalho, foi possível identificar a urgência na criação de políticas públicas para o acolhimento, integração e democratização de serviços ao público imigrante, a quem lhes compete por direito. A política pública efetiva, eficaz e democrática busca atendimentos que estejam condizentes e voltados às necessidades específicas de cada grupo. Nada adianta prever as necessidades do acesso aos direitos, se não há repasses de informações, dentre elas, esclarecer a condição de refugiado.

A discricionariedade nesta análise se configura como um aspecto favorável, por permitir que as organizações tenham liberdade para ações, conforme a interpretação da lei. Por outro lado, esse mesmo poder discricionário, somado a poucas normas e controle, por vezes limita a ação do poder público, por não saber qual a maneira mais adequada de agir em determinadas situações.

Os maiores desafios encontrados ao realizar esta pesquisa foram relacionados à coleta de dados, primeiramente por considerar o período pandêmico da Covid-19, embora tenha sido oferecida a opção de realizar a entrevista de maneira virtual, o participante optou que fosse presencial. A disponibilidade do participante da pesquisa e, por vezes, algumas situações urgentes impediram que a entrevista ocorresse na data prevista.

Este estudo deixa como contribuição uma ênfase em que as políticas sociais precisam de mais atenção do poder público voltada para Região Norte e que os profissionais devem se tornar visíveis perante as diferentes situações de violação, sendo eles representantes de frente, que perpassam da visão tecnicista de apenas atender e preencher formulários para um papel articulador, implementador e indicando soluções práticas, gerando o desenvolvimento gradual que tanto se almeja a respeito das migrações internacionais com as fronteiras no norte do país.

Por conseguinte, os relatórios e documentos emitidos por organizações internacionais, disponibilizados em websites, oferecem diagnósticos importantes que salientam as perspectivas dos efeitos de elaboração de política pública em lugares com grandes implicações, tais como as fronteiras da Região Norte do Brasil.

Com o material aqui disponibilizado, é possível analisar os avanços das políticas construídas pela agência do ACNUR, demonstrando capacidades de construção que visam convidar a participação dos governantes locais para com iniciativas de mobilizar projetos específicos para a região, pois constitui de identidade peculiar com o restante dos Estados do Brasil.

De fato, a participação, a visão, a prática e a vivência do PP1 colaboraram em muitos momentos com o seu olhar técnico sobre a função de alertar sobre percepções inexploradas a

respeito da imigração e refúgio no país.

Desse modo, sugere-se que novos estudos sejam realizados em outros municípios, para que seja possível realizar um comparativo da ação das organizações internacionais, enquanto se propõem mecanismos aos refugiados e migrantes que chegam ao Brasil, visto que não foi encontrada pesquisa com este recorte.

É desejável que, em futuras pesquisas, seja atingida pelo menos a participação da Polícia Federal do Brasil, em conjunto com as agências da ONU, dentre elas a OIM e a UNICEF, que orientam quanto aos processos e requisitos necessários para o processamento dos documentos de regularização migratória. Também se recomenda a participação de outros atores provenientes de outros países, uma vez que ingressam no Brasil voluntariamente, com o intuito de avaliar se os problemas apontados pelo participante da pesquisa são comuns a toda a esfera de proteção, em qualquer contexto internacional, e se possível encontrar e apontar soluções exequíveis, a fim de fazer uma devolutiva como contribuição social da pesquisa.

REFERÊNCIAS

A OPERAÇÃO ACOLHIDA. **Governo Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 20. Mar. 2021

ACNUR. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. 2020. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/#:~:text=%7C%20T%C3%BCrkiye%20\(T%C3%BCrk%C3%A7e\)-,Brasil%20torna%2Dse%20o%20pa%C3%ADs%20com%20maior%20n%C3%BAmero%20de,venezuelanos%20reconhecidos%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina&text=A%20Ag%C3%Aancia%20da%20ONU%20para,17%20mil%20venezuelanos%20como%20refugiados](https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/#:~:text=%7C%20T%C3%BCrkiye%20(T%C3%BCrk%C3%A7e)-,Brasil%20torna%2Dse%20o%20pa%C3%ADs%20com%20maior%20n%C3%BAmero%20de,venezuelanos%20reconhecidos%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina&text=A%20Ag%C3%Aancia%20da%20ONU%20para,17%20mil%20venezuelanos%20como%20refugiados). Acesso em: 15 mai 2021.

ACNUR. I Relatório cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf> Acesso em: 22 jan 2021.

ACNUR. Informativos para a população venezuelana. 2021. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/>. Acesso em: 22 mai 2021.

ACNUR. Relatório de atividades de meios de vida ACNUR Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/06/ACNUR-Relat%C3%B3rio-de-Atividades-de-Meios-de-Vida-2019-VF.pdf> Acesso em: 22 jan 2021.

ALBUQUERQUE, Jeniffer; GABRIEL, Maria; ANUNCIACÃO, Renata Franck Mendonça de. O papel do entorno no acolhimento e na integração de populações migrantes para o exercício pleno da cidadania. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio e Hospitalidade. (Org.). Curitiba: Kairós, 2016. p. 359-380. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Livro_Ref%C3%BAgio_e_Hospitalidade_2016.pdf. Acesso em: 15 jan 2022.

ARANGO, J. La Explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. Migración y Desarrollo, v 1, n 1. 2003

BAENINGER, R. BELMONTE, N; DE OLIVEIRA, J. Atlas Temático: Observatório das migrações em São Paulo: migrações venezuelanas. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-venezuelanas/>. Acesso em: 22 mai. 2022

BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1999.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JR., Sergio; PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. In: LOTTA, Gabriela. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019 Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. 2019.

CABRAL, A. Vieira, X. Políticas integrativas e conceitos ligados às migrações. Antropológicas, nº 10, p. 369-407, 2008. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/view/212> . Acesso em: 05 de dezembro de 2022.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, W. F. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In. CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., Imigração e refúgio no Brasil: relatório Anual 2020. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: : <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 22 dez 2021.

CAVALCANTI, L.; SIMOES, G. Assimilacionismo x multiculturalismo: reflexões teóricas sobre os modelos de recepção dos imigrantes. Esferas, v. 2, n. 3, p. 153-160, 2013. Doi: <https://doi.org/10.31501/esf.v1i3.5129>.

DURAND, Jorge; MASSEY, Douglas S. Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. [S.l.: s.n.], 2003.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=37&products_id=1019&zenid=3piouecbtuhq3lm9ol43qllvc4. Acesso em: 22 jan 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

MAU, Gabrielle Fontes. Análise da implementação do Programa Mais Médicos e seus efeitos na atenção básica de saúde em Minas Gerais.(Dissertação). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2020.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William César de. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR/CONARE-MJ, 2010. P. 22-47.

MIYASHIRO, Laís Massud. As políticas migratórias do Brasil e a possível quebra de paradigmas a partir da Lei nº 13.445 de 2017. (Monografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração das nações unidas sobre os direitos dos povos indígenas. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2008.

OIM. Direito internacional da migração: glossário sobre migração. n. 22, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 23 jun 2021.

OIM. Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: el bienestar de los migrantes y el desarrollo. 2013. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013_sp.pdf. Acesso em: 23 jun 2021.

OLIVEIRA, M. Dinâmicas Migratórias na Amazônia Contemporânea. São Carlos: Scienza, 2016.

SAYAD, A. Qu'est-ce que l'intégration? **Hommes & Migrations**, nº 1182, p. 8-14, 1994. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/homig_1142-852x_1994_num_1182_1_2341. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, Liliana Lyra; VELÁSQUEZ, Militza Zulimar Pérez. Proteção humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. Nova Lei da Migração: os três primeiros anos. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020, p. 47-65.

SILVA, S. A. Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil. Revista brasileira de Estudos Populares, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.99-117. 2017. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0009>. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/873>. Acesso em: 09 dez. 2021

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

SPREAFICO, Andrea. O que quer dizer “integração” nas sociedades de imigração? **Sodiedade**

e **Cultura**, Goiânia, v. 12, nº 1, p. 127-138, jan a jun/2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/703/70312338012.pdf>. Acesso em: 16 de dezembro de 2022.

TONHATI, Tania Mara Passarelli; MACÊDO, Marília de. Os impactos da pandemia de Covid-19 para as mulheres imigrantes no Brasil: mobilidade e mercado de trabalho. *Sociedade e Estado*, v. 36, p. 891-914, 2021.

UNICEF. Crise migratória venezuelana no Brasil. O trabalho do UNICEF para garantir os direitos das crianças venezuelanas migrantes. [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em 20 de nov. 2020.

PACIFICO, A. P.; SILVA, T. F. DE M.; KUHLMANN, P. R. L. Regime stretching para proteger migrantes forçados no Brasil. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 20, n. 1, p. e37773, 3 nov. 2021.

R4V. Informe de Interiorização – junho 2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/72086>. Acesso em: 20 jun. 2020.

R4V. Informe de Interiorização – maio de 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/05/17/plataforma-r4v-apoia-operacao-acolhida-na-retomada-dos-atendimentos-a-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-em-manaus/>. Acesso em 05 dez. 2021

R4V. Plataforma de Cordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>. Acesso em: 20 dez. 2020

REIS IRIGARAY, Hélio Arthur; FREITAS, Maria Ester de. Diáspora brasileira e os trabalhadores retornados do exterior: quando a fantasia encontra a realidade. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 15, n. 3, 2014.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional* [online]. 2011, v. 33, n. 1 [Acessado 21 Novembro 2021], pp. 47-69. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>>. Epub 09 Jan 2012. ISSN 1982-0240. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>.

REIS, Rossana & Menezes, Thais. (2014). Direitos humanos e refúgio: Uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*. 22. 61-83. 10.1590/S0104-44782014000100004.

RODRIGUES, Viviane Mazine. **Direitos humanos e refugiados**. – Curitiba: CRV, 2016.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2017, p. 5.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014, p. 2

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. Resumo Executivo - Refúgio em Números, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais;

Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SILVA, P. M. M.; EL-AOUAR, W. A.; SEVERO, E. A.; BRITO, L. M. P.; CASTRO, A. B. C. Integração de Refugiados Envolvendo Experiências de Gestores Organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 2, p. 338-352, 2021.

SILVA, S.A. **Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil**. Revista brasileira de Estudos Populares, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.99-117, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/873> Acesso em: 09 de Dic. 2021

SPADA, Arthur Ciciliati; PERUZZO, Pedro Pulzatto. Migrações internacionais e políticas públicas: análise da recepção aos venezuelanos à luz dos institutos do visto de residência e da acolhida humanitária. Revista Videre, v. 12, n. 23, p. 80-95, 2020.

CONCLUSÃO GERAL

O presente trabalho apresenta uma abordagem das políticas públicas migratórias a partir da visão de acolhimento humanitário, fundamentando-se no viés teórico que as contextualiza na promoção de garantia de direitos à população imigrante, refugiada e aos atores principais desta pesquisa: os venezuelanos na cidade de Manaus. Destaca-se assim a capacidade estatal da cidade de Manaus, analisada a partir da realidade local do processo migratório, o qual apresenta expressiva mobilidade de grupos que se dispuseram a passar pela região amazônica, tendo vista que a localidade geográfica abrange fronteiras internacionais. Constatou-se que a capacidade estatal do município reflete as ações de programas de acolhimento humanitário das organizações internacionais e das organizações envolvidas, como por exemplo a atuação do ACNUR.

Neste sentido, vale destacar ainda que o estado de Roraima também foi impactado pelo fluxo migratório venezuelano na região fronteira, pois antes da intensa mobilidade, o estado obtinha o menor número de habitantes da federação, isso quer dizer, com advindos dos imigrantes, sobrecarregando economicamente os recursos dos serviços públicos de Roraima. Por esse motivo, a importância da elaboração e implementação de políticas públicas foi promovida por ações do plano operacional do Governo Federal (Operação Acolhida), por meio de articulações entre as gestões experientes na área de migrações internacionais, os quais foram essenciais no atendimento da crise migratória.

Quando considerado o apoio de agências da ONU e agências não-governamentais, é possível identificar as necessidades do processo migratório venezuelano e observar questões específicas que precisavam ser recepcionadas com hospitalidade e conhecimentos específicos

de cada grupo. Desse modo, pôde-se identificar deficiências e iniciar o processo de regularização, documentação do imigrante, a integração, a articulação, a identificação de grupos de risco e fortalecimento de ações e redes de proteção. Essa construção de capacidades somente foi possível a partir do apoio de importantes instituições dedicadas ao tema, isso evidencia que o enriquecimento da rede socioassistencial brasileira possibilita aos imigrantes uma política social em diferentes níveis de governo, como uma oportunidade de evolução e aprendizagem entre os estados.

Quanto aos resultados, foi possível identificar que com a Legislação da Lei de Migração n.º 13.445/2017 passou-se a considerar a migração como um direito humano e com garantias de acolhimento, tratando os que por aqui passam sem desigualdade. Nesse aspecto, as normativas acabam por estabelecer proteção, acolhimento e integração dos migrantes à inclusão social, laboral e produtiva.

Apesar do avanço normativo, muitos dispositivos carecem de regulamentação, o que não foi feito até o momento, deixando muitas lacunas e dúvidas sobre os próximos passos acerca da temática migratória. Nesse aspecto, tem-se o instituto da acolhida humanitária, anteriormente conhecido por visto humanitário e havia sido concedido aos haitianos logo que começaram a sua chegada, que não foi regulamentado e continua tendo um caráter discricionário haja vista estar sendo aplicado por Portaria Interministerial. Esse ponto é fundamental, pois, logo que os venezuelanos começaram a chegar ao Brasil, estava vigente o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/1980) e não foram concedidas possibilidades de proteção aos oriundos da Venezuela. O que se concedeu foi a autorização de residência temporária, não garantindo proteção necessária aos que migraram. Assim, os venezuelanos tinham a opção de solicitar a autorização para residência e ficar à margem de direitos e proteções, ou de solicitarem refúgio, aguardando por tempo indeterminado pela análise e concessão, mas, cobertos pela proteção internacional do refúgio. Apenas em meados de 2019 o CONARE reconheceu os venezuelanos como refugiados e iniciou o processo de concessão deste *status* jurídico.

Através da pesquisa de campo, foi possível entender como o ACNUR e Governo Federal Brasileiro articulam-se no âmbito das ações para acolhida dos migrantes, refugiados e apátridas e, esses atendimentos não estão somente direcionados aos venezuelanos.

A partir dos resultados da presente pesquisa, nota-se a importância de considerar as equipes de campo que prestam atendimento, para melhor realização do processo de acolhimento migratório, pois trabalham com desafios e como profissionais identificam situações de violação. Observando que essas equipes de campo são representantes na linha de frente, podem contribuir na implementação e indicar soluções práticas, gerando o desenvolvimento que tanto se almeja

a respeito das migrações internacionais nas fronteiras no Norte do Brasil.

Portanto, esse trabalho pode contribuir em relação a novos estudos com a participação da Polícia Federal do Brasil e/ou com o Ministério da Cidadania, cuja contribuição para agenda de pesquisa no processamento de inovações de políticas públicas migratórias é imensurável, fortalecendo ainda estudos e mecanismos que auxiliam refugiados e migrantes que chegam ao Brasil, visto que não foi encontrado pesquisa com este recorte.

Para uma avaliação completa, tendo em vista os processos normativos e de integração local dessa população, também se recomenda a participação de outros atores provenientes de outros países e um olhar, principalmente, aos indígenas migrantes que são grupos mais frágeis sendo economicamente tidos como indesejados, portanto, acabam por serem rejeitados pela sociedade de uma forma geral, por razões como língua, religião, aparência e hábitos. E por fim, analisar toda a esfera de proteção em qualquer contexto internacional e se possível encontrar e apontar possíveis soluções a fim de fazer uma devolutiva como contribuição social da pesquisa.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “**Políticas Públicas de Assistência Migratória: Análise do Processo de Imigração Venezuelana No Amazonas**”. Nesta pesquisa pretendemos “Identificar as políticas públicas que estão sendo formuladas para acomodação e ações de controle dos refugiados venezuelanos para o território brasileiro/Amazonas e como as agências de desenvolvimento internacional contribuem no diálogo sobre imigração entre governos nacionais e autoridades locais. O motivo que nos leva a estudar essa temática é que nesse cenário sob a ótica do assistencialismo aos fluxos migratórios para o território brasileiro, identificar os programas de Políticas Públicas adotados para o assistencialismo conjuntamente pelo Estado-nação. Trata-se dos condicionantes abordados. O **tempo médio** estimado dessa entrevista é em torno de **40 minutos**. As entrevistas serão *preferencialmente* realizadas virtualmente pela Plataforma Google Meet ou outro local à sua escolha, com todos os protocolos nacionais, regionais e locais serão seguidos para evitar a propagação do novo coronavírus (SARS-CoV-2).

Autorizaria a gravação em vídeo dessa entrevista?

() sim () não

Sua identidade será preservada e as informações coletadas serão analisadas de forma conjunta. O acesso às informações coletadas, o tratamento e a análise das mesmas serão restritas aos pesquisadores, neste caso, discente e orientador, membros responsáveis pela proteção e confidencialidade dos dados.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em expor, de forma acidental, dados pessoais dos participantes relacionadas a limitações das tecnologias utilizadas, razão pela qual não haverá o registro de nomes ou dados pessoais nos formulários; falta de compreensão do que é perguntado; inibição do participante com relação à realidade. Para atenuá-los, serão realizados cuidados como: explicar a pesquisa com seus respectivos objetivos; apresentar o motivo da escolha dos participantes; explicar que será mantido o anonimato e o sigilo; deixar o participante à vontade para se expressar no decorrer da entrevista.

Havendo algum tipo de desconforto psicológico com a entrevista, o pesquisador se encarregará de conversar com o entrevistado para minimizar este constrangimento, além de dar a ele liberdade para pausar, interromper ou abandonar a entrevista se julgar pertinente, sem constrangimento ou penalização alguma. Como esta pesquisa não envolve relações diretas com a saúde física e psíquica dos entrevistados não caberia à necessidade de um acompanhamento dos atores.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a)

não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, na Universidade Federal de Viçosa e a outra será fornecida ao Sr.(a).

O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos. Esse projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa e está registrado com o número XXXX, podendo ser consultado em: <http://plataformabrasil.saude.gov.br/login.jsf>

Eu, _____, contato _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa Políticas Públicas de Assistência Migratória: Análise do Processo de Imigração Venezuelana no Amazonas de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Nome dos Pesquisadores Responsáveis: Marco Aurélio Marques Ferreira (Orientador) e Meiryjane Moura da Silva.

Endereço: Universidade Federal de Viçosa (UFV), Departamento de Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração Campus Universitário, s/nº – Centro, CEP 36570-000; Viçosa – MG – Brasil

Telefones: (31) 3899-1616 e (61) 99559-4705

E-mails: marcoaurelio@ufv.br; marcoufv1@gmail.com e meiryjane.moura@ufv.br

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos Universidade Federal de Viçosa

Edifício Arthur Bernardes, piso inferior Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário Cep: 36570-900 Viçosa/MG

Telefone: (31)3899-2492 Email: cep@ufv.br www.cep.ufv.br

_____, _____ de _____ de 20____.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS ENTREVISTA

Proposta: Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada **“Políticas Públicas de Assistência Migratória: Análise do Processo de Imigração Venezuelana no Amazonas”** que propõe uma melhor compreensão no atendimento humanitário aos migrantes e refugiados venezuelanos no Brasil. Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento.

Trata-se de um procedimento que não tomará mais que alguns minutos.

As questões podem ser respondidas em bloco ou individualmente, desde que todos os elementos sejam contemplados nela. A resposta poderá ser realizada usando um dos seguintes veículos: a) Entrevista, via conferência on-line (recomendamos Meet), b) Entrevista, via conferência por telefone; ou c) via texto redigido e enviado por e-mail (meiryjane.moura@ufv.br);

Contamos com o vosso precioso esforço em contribuir conosco.

Orientador

Marco Aurelio Marques Ferreira (31) 3899 2890 – (31) 8779 8999
<http://lattes.cnpq.br/5928812164923260>
<http://www.ufv.br/dad>

Orientanda

Meiryjane Moura da Silva
(92) 99230 0337 – (92) 98243 3007
<http://lattes.cnpq.br/7324465355205375>
meiryjane.moura@ufv.br

PERGUNTAS

Motivações e estrutura

1. O senhor(a) poderia nos dizer qual o seu envolvimento no Programa? Qual seu vínculo institucional? O Senhor(a) é servidor público ou servidor contratado/terceirizado?
2. Há quanto tempo o senhor(a) está envolvido nesse projeto?
3. Quais são os setores que estão envolvidos com o Programa?

Processo atual

1. Na sua percepção, a Operação Acolhida consegue trabalhar de forma articulada com as Agências Internacionais? A comunicação entre essas equipes é harmoniosa?
2. Quais os setores que atuam na linha de frente com o Programa?
3. Vocês dispõem da infraestrutura necessária para a melhor realização dos atendimentos?
4. As propostas da Operação Acolhida é o acolhimento, ordenamento e interiorização dos migrantes venezuelanos na inclusão socioeconômica, ou seja, ter equipes capacitadas para o atendimento. Isso acontece conjuntamente com os órgãos do Estado? De que forma?
5. Existe um monitoramento das atividades executadas pelo Programa?

Desafios

1. Quais os maiores desafios no processo do acolhimento migratório? Quais os principais elementos de restrição ou de dificuldade nesse processo?
2. Você acredita que no processo de acolhimento, os venezuelanos estão cientes de seus direitos?
3. Você acredita que o cidadão brasileiro compreende a fragilidade social do refugiado? Nesse aspecto quais os principais pontos fracos e fortes do acolhimento, caso hajam.
4. Quais os planos futuros para o Programa? Quais os objetivos e metas com esse projeto? Algum outro comentário ou registro?