FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Políticas Públicas de Refúgio no Brasil:

Capacidade Estatal e a Operação Acolhida

TALY ROTH

ANDRÉ CAVALLER GUZZI

São Paulo – SP

2022

Políticas Públicas de Refúgio no Brasil:

Capacidade Estatal e a Operação Acolhida

Resumo

O presente trabalho se sustenta nos campos de Políticas Públicas de Refúgio, Capacidade Estatal e Gestão de Redes. Por meio de entrevistas semiestruturadas, e revisão bibliográfica, foi possível investigar a capacidade estatal para políticas públicas dos refugiados venezuelanos no município de Pacaraima, Roraima, na fronteira do Brasil com a Venezuela. Para tanto, analisamos em específico a Operação Acolhida. Foram identificados ao longo do trabalho a importância das redes entre Estado, atores locais e ONG's para desenvolver a capacidade do Estado de responder à crise de refugiados. O trabalho visa contribuir para o campo, instigando a necessidade de compreender e promover redes de apoio estruturadas para a gestão de crises.

Palavras-chaves

Refúgio; Redes; Operação Acolhida; Capacidade Estatal

1. **Introdução** (750 palavras)

Em 2021, quando submeti o projeto ao edital, já compreendia a importância das políticas de integração e de entrada de refugiados. Mas também, visava compreender como as condições de capacidade estatal influenciavam na absorção, bem-estar e acolhimento destes futuros cidadãos.

Fato, que os fluxos de refúgio apenas aumentaram e se diversificaram durante o período de pesquisa: a contínua chegada de venezuelanos no Brasil, Colômbia, Bolívia, as dificuldades impostas pela pandemia para que os refugiados atravessem as fronteiras, a crise no Afeganistão que gerou uma súbita onda de refugiados por toda a Europa, e agora, dentre outras em fevereiro de 2022, a Europa se encontra na luta por absorver a demanda de pedidos de refúgio dos Ucranianos, fugidos da Guerra.

A percepção de importância da temática apenas aumentou, e me fez perceber a urgência de observarmos a gestão de redes como um recurso de capacidade Estatal essencial na eficiência de políticas públicas no geral e, para o foco do trabalho, de políticas públicas de refúgio. Portanto, é interessante perguntarmos qual é o papel de cada stakeholder para que cada família de refugiados tenha acesso aos serviços, bens e direitos básicos.

Ademais, a capacidade de um estado é cada vez mais percebida como um elemento essencial nas políticas públicas, seja essa viabilizada por recursos técnicos, administrativos, orçamentários, dentre outros.

Este trabalho visa, por meio de uma revisão de literatura e de entrevistas semiestruturadas, identificar, dentro do caso da Operação Acolhida, a capacidade Estatal de Pacaraima na acolhida dos refugiados venezuelanos e os impactos da Operação na Capacidade Estatal do município.

As sessões consistem em uma sessão teórica (2. Teoria) na qual foram identificados os principais estudos acerca do conceito e leis de refúgio e acerca da Capacidade Estatal. A sessão 3 consiste na descrição dos métodos, logo a seguir, a sessão 4 apresenta os resultados do trabalho, sendo divididos em três capítulos. Os capítulos dos resultados são “Perfil do Município de Pacaraima”, “Eventos históricos e cotidianos nos municípios fronteiriços de Roraima”, “Um mergulho na Operação Acolhida” e “Principais dificuldades e relações com organizações dos Entrevistados” por fim “Gestão de redes como catalizador de capacidade estatal”.

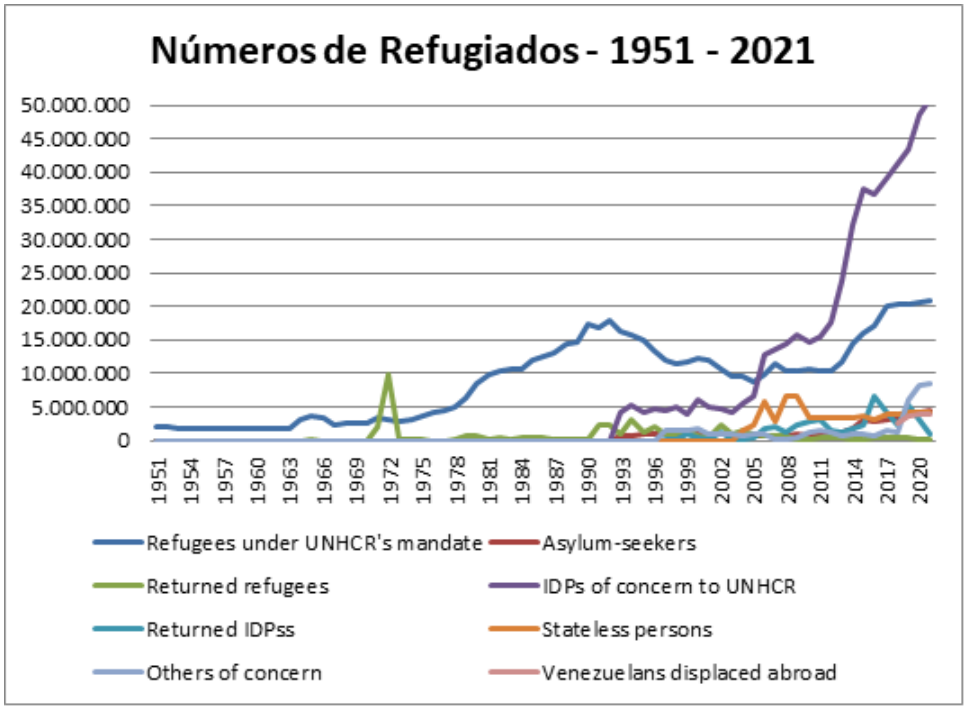
Logo após, serão apresentadas a discussão e a conclusão.

2. **Teoria** (2.000 palavras)

Refugiados

Com o fim de analisar as políticas públicas de refúgio e a Operação Acolhida em Pacaraima e a capacidade do Estado a partir da mesma, é necessário de antemão compreender e conceituar o termo refugiado.

Os primeiros esforços em conceituar o termo refugiado surgiram com as Grandes Guerras na Europa. A tentativa adveio do aumento do fluxo: de acordo com a ONU Population Data (2021), em 1951, havia 2.116.011 refugiados. Os dados acerca de refúgio iniciaram a ser contabilizados pela ONU a partir do início do mandato dela em 1951, como pode ser observado no gráfico 1.



Fonte: Gráfico1 produzido pela pesquisadora por meio do 'ONU Population Data de 2021'

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), refugiados são todos os indivíduos que "estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados" (ACNUR, 1951).

Vale ressaltar que para a compreensão do termo "refugiado" é necessário o entendimento de sua natureza: "O conceito de refugiado [...] é um constructo cultural, portanto é passível de

problematização. O termo não surgiu em sua forma sistematizada, mas foi construído sob moldes de pensamentos e intenções, seu desenvolvimento representa os valores de uma época, sua cultura." (VALESKA, 2019). Já para Silva; Cavalcanti; Oliveira e Macedo (2020):

> A investigação das motivações que levaram essas pessoas a cruzar as fronteiras dos seus países de origem, ou de residência habitual, revela que essas ações, em alguns casos, ocorrem em situações nas quais a mobilidade é reconhecida por dispositivos legais, nacionais e internacionais, como um imperativo, dado seu caráter coercitivo. Estes são os refugiados e os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, pessoas que deixaram seus países de origem em virtude de conflitos armados, de violações de direitos humanos e de outras situações de violência, buscando a proteção em outro Estado (SILVA et al, 2020, p. 5).

O refúgio é um movimento territorial global, inerente às guerras, perseguições, crises climáticas e geográficas. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, principal documento internacional sobre o tema dos refugiados, afirma que se trata de refugiado aquele que a partir das consequências das Guerras Mundiais da 1ª metade do século 20, tiveram que fugir e buscar residência, cidadania e a sua existência em outros países. Mais adiante, com o Protocolo de 1967, a definição de refugiado foi ampliada para todos os indivíduos, não apenas aqueles definidos pela Convenção de 1951 e Europeus. As restrições temporais e geográficas antes atribuídas ao termo refugiado foram rompidas.

Ademais, o conceito de refugiado transpassa pelo direito à mobilidade: o direito de ir e vir é um dos grandes debates da atualidade e central à temática das migrações. Dentro das migrações, alguns termos se destacam, dentre eles: emigrante, imigrante, migrante e refugiado, apátridas e deslocados internos. As migrações moldam a dinâmica social e territorial mundial, e têm impactos tanto globais como nas localidades. Dentro das migrações há aqueles que, por livre vontade, saem dos seus países e vão para outros. No seu país de origem, este cidadão é emigrante e no de chegada é um imigrante.

De acordo com o ACNUR (2021), em 2021, 84 milhões de pessoas estão em situação de deslocamento forçado. Destes, 48 milhões estão internamente deslocados (IDMC 2020); 26.6 são considerados refugiados (ACNUR, 2021) e 4.4 milhões buscam asilo. Além disso o ACNUR complementa que "5,5 milhões de sírios que foram forçados a fugir constituem o maior grupo de refugiados do mundo. Os refugiados do Afeganistão aparecem em segundo lugar se considerado o país de origem." (ACNUR, 2022), explicitando a crise global.

Ainda de acordo com o ACNUR (2022), em 2021 os países que mais receberam refugiados foram: Alemanha (1235160 refugiados, 232481 em busca de asilo), Turquia (3696831

refugiados, 322188 em busca de asilo), e Colômbia (30599 em busca de asilo e 1742971 refugiados).

Atualmente a dinâmica de refúgio explicita um grande contraste entre países do Sul e do Norte Global. Um exemplo é a chegada de centenas de milhares de refugiados Sírios na Alemanha e países desenvolvidos da Europa (ACNUR, 2022). Bem como o debate acerca do conceito de refúgio iniciou de maneira eurocêntrica, grande parte do foco acerca desta população está nos países do Norte Global. Os países do Sul Global são aqueles que estão à margem do centro global de Poder. De acordo com o Observatório Brasil e o Sul, o qual analisa as perspectivas territoriais e políticas: "O termo “Sul” é sinônimo de países emergentes” (CAIXETA, 2014) e em desenvolvimento.

Países do Sul Global também vivem a mesma questão do Norte, talvez de forma ainda mais acirrada, em relação aos refugiados. No Brasil, por exemplo, existem inúmeras ondas de refúgio, nas quais refugiados de países do Sul Global se deslocam para o Brasil, que também é do Sul Global, em busca dele.

Uma das grandes crises de deslocamento populacional atuais no Brasil é a dos venezuelanos deslocados internacionais, temática condutora deste trabalho.

Em 2018, mais de 3 milhões de venezuelanos já haviam saído da Venezuela, podendo ser considerada a maior crise de fluxo populacional da América Latina. 16% da população venezuelana teria evadido o país ao fim de 2019. Enquanto Colômbia, Peru, Equador, Argentina e Chile, países de menor porte territorial abrigam grande parte dos refugiados, o Brasil acolheu apenas 85.000 (FOLLY; MUGGAH, 2018.). O fluxo decorrente de inúmeros fatores, dentre eles a crise política, econômica e social venezuelana segue intenso, levando à mobilização de operações como a Operação Acolhida, a qual será descrita mais adiante e analisada no relatório final.

No entanto, o fluxo de refugiados para o Brasil não começou no século XXI. De acordo com o ACNUR, a partir do início do século XX, identificou-se um aumento no fluxo de refugiados e migrações para o Brasil. Estas eram migrações principalmente da Europa (Norte Global) em decorrência das consequências das primeira e segunda guerras mundiais. A alteração no padrão de entrada de refugiados levou ao desenvolvimento de políticas públicas para acolhimento, desde a entrada, até a integração dos refugiados. Ademais, a respeito da necessidade de desenvolvimento da Lei de refúgio no Brasil, a partir do Estatuto de Refugiados de 1951, desenvolveram-se outros instrumentos como: lei nº 9.474, de 22 de julho

de 1997; lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017; lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, descritos na tabela a seguir.

	LEI	DESCRIÇÃO
1951	Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (“CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS”)	Definição do termo "refugiado"; Obrigações gerais; situação jurídica e trabalhista.
1967	PROTOCOLO ACERCA DO ESTATUTO DO REFUGIADO	Amplia a definição e os direitos de refugiados
1997	LEI DE REFÚGIO	“Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.” (“Presidência da República - planalto.gov.br”)
2017	LEI DE MIGRAÇÃO	Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante regulam a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. (“L13445 - planalto.gov.br”)
2018	LEI DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL	“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.” (“L13684 - planalto.gov.br”)

Além destes instrumentos legais e jurídicos para compreender a questão dos refugiados no Brasil é necessário discutir a articulação - tratadas aqui como capacidade e penetração - do Estado para promover o acesso de políticas públicas a tal população. O Estado se relaciona com o território e com populações a partir de inúmeros instrumentos que potencializam ou minguam o poder de influência para a solução de problemas públicos. Com vistas a compreender essa dinâmica, a parte seguinte do trabalho compõe o aspecto teórico dele: a capacidade do Estado. Em seguida, será apresentado como iremos utilizar elementos dessa discussão teórica para compreender os limites e avanços da Operação Acolhida.

Capacidade do Estado e Eficiência

Bem como as dinâmicas de refúgio evidenciam a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas em situação de crise, elas também auxiliam na identificação de pontos latentes acerca da capacidade estatal.

O termo capacidade estatal trata a respeito das características definidoras de qualquer sistema político. De acordo com o IPEA, 2020:

> Capacidade estatal passou a ser um conceito-chave em várias áreas disciplinares, notadamente na ciência política, na política comparada, nas relações internacionais e na administração pública, além de ser objeto também de estudos de economistas, sociólogos e historiadores.". Esta está atrelada a "penetração do Estado na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas, cunhada na expressão "poder infraestrutural do Estado" (Mann,1984). Ademais, também transpassa por questões relacionadas à capacidade institucional de um Estado em coletar impostos, gerar benefícios aos seus cidadãos, e de unificar as instancias militares. a definem como multidimensional, estando nessas dimensões o monopólio do poder militar, monopólio da capacidade fiscal, alta independência burocrática e monopólio da capacidade legal. (Back e Hadenius ,2008). (IPEA 2020)

Além de Back, Hadenius (2008) e Mann (1984), autores como Charles Tilly (1990), Daron Acemoglu; Andrea Vindigni e David Ticchi (2006), Geddes (1991), Rauch e Evans (2000) e O'Donnell (1993), Grin (2021) também argumentam acerca da eficiência e da ineficiência do Estado e a variação destas a partir de sua capacidade em um determinado território. Por capacidade estatal, neste trabalho, focaremos nas questões relacionadas à promoção e garantia das políticas públicas para a população refugiada a qual tem, de acordo com a Constituição de 1988 e leis específicas, os mesmos direitos de acesso a tais políticas que os cidadãos do país. A capacidade estatal pode ser influenciada por uma gama de variáveis, as quais modificam a maneira com que os cidadãos e Estado se relacionam entre si. Neste trabalho, utilizaremos como Capacidade Estatal a definição de Mann, de um poder infraestrutural, articulado pela capacidade multidimensional de um Estado coletar impostos, centralizar o poder militar, dentre outras instancias que viabilizam um melhor desenvolvimento das políticas públicas

No aspecto da Política Pública de Refúgio, serão identificados quais fatores influenciam na acolhida de refugiados venezuelanos em Pacaraima. Espera-se que uma política de refúgio eficaz e eficiente leve à integração e aderência plena aos direitos civis pelos refugiados, tendo acesso aos serviços básicos de assistência social, seguridade social, trabalho, saúde, educação, dentre outros.

A respeito da eficiência do Estado, Charles Tilly (1990) argumenta que a diferença na capacidade estatal (State Capacity) é um determinante importante no desenvolvimento econômico. Ou seja, municípios com menor capacidade estatal pode ter sua economia menos

desenvolvida. Isto é importante visto que a chegada de ondas de refugiados em municípios como Pacaraima leva à impactos distintos da chegada de refugiados em São Paulo, por exemplo. A integração destes refugiados pode levar ao desenvolvimento ou não da economia local ou até mesmo à acentuação de desestruturações econômicas de mercado de trabalho já existentes, pontos que serão investigados na elaboração do relatório final. No aspecto da Capacidade Estatal municipal, serão trazidos conceitos de Grin (2021), mais adiante na sessão teórica.

É importante ressaltar que a capacidade de um Estado também influencia em como e onde este vai investir os seus recursos. De acordo com Acemoglu (2006), "Sociedades com baixa capacidade estatal também tendem a investir pouco em bens públicos e a não adotar políticas redistributivas" (2006). Em municípios como Pacaraima, é possível realizar uma hipótese desta tendência no município, afetando, então, a qualidade de vida tanto dos cidadãos locais, quanto dos refugiados recém-chegados. Entretanto, em Pacaraima, em 2015, 95,7% das receitas per capita eram oriundas de fontes externas, como auxílios governamentais, indicando um alto índice de redistribuição de recursos à população (MUNIC, 2020). Demonstra-se importante ressaltar que apesar do índice de redistribuição de recursos ser elevado, isto não implica necessariamente boas condições de vida. No Brasil, os repasses e políticas redistributivas são de caráter federal, podendo-se adaptar para um baixo investimento em bens públicos.

Ainda baseado nos achados de Acemoglu et.al (2006), é necessário avaliar o padrão de relações de patronagem existentes no município. De acordo com o texto *Emergence and persistence of ineficient States*, a análise se a região apresenta este padrão de patronagem, podendo ser essa prática uma das causas da ineficiência do Estado, tanto na garantia dos direitos básicos aos locais, quanto aos refugiados venezuelanos recém-chegados. É crítica a situação de um refugiado que sai de uma crise humanitária e política para chegar em outro estado ineficiente na garantia dos direitos básicos.

Um modelo Econômico político relacionado à emergência e persistência de Estados ineficientes para uso estratégico de patronagens políticas pelas elites como meio de captura da democracia política. A captura da democracia permite que a elite limite a provisão de bens públicos e políticas distributivas por meio do custo de agregação de ineficiências ao Estado (Acemoglu et.al 2006).

Afirmam também que, em Estados que ocorrem transições democráticas, a ineficiência do Estado tende a ser sistêmica, visto que os burocratas ambicionam a manutenção dos privilégios. Estados ineficientes tendem a super empregar burocratas (maneira de impulsionar votos partidários). A consequência deste processo é a baixa geração de bens públicos (*public goods)*, além de terem percepção de corrupção e ineficiência mais elevadas (GEDDES, 1991; RAUCH; EVANS, 2000).

Estados ineficientes são perpetuados tanto pelas elites quanto pelos burocratas de classe média baixa, tendem a ser menos atentos em políticas de redistribuição, geração de bens públicos e transparência. Ademais, a escolha política de manutenção do Estado como ele é (status quo), não executando reformas necessárias implica em uma coerção para a manutenção do mesmo para os próximos governos (TILLY, 1990). Pode-se relacionar um Estado com baixa capacidade estatal com Estados ineficientes, visto que o poder de gerar recursos públicos diminui conforme menor capacidade estatal.

Além do aprofundamento da literatura estrangeira acerca de Capacidade Estatal, foi encontrada a necessidade de uma navegação pela perspectiva brasileira acerca de Capacidade Estatal. Eduardo Grin, Fernando Luiz Abrucio e Diogo Joel Demarco, em seu Capítulo no livro "Capacidade Estatal Municipal", dissertam acerca do conceito de capacidade estatal pela perspectiva teórica e analítica e contrastes da capacidade municipal em um Estado federalista, o caso do Brasil.

É necessário ressaltar que, no caso dos refugiados, a política pública de refúgio é de caráter Federal, porém, aplicada em âmbito municipal, e ou regional. Ou seja, é necessário observar a variação nas respostas municipais.

Em "Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro", de Eduardo José Grin, Fernando Luiz Abrucio e Diogo Joel Demarco, explicita-se o fato de que 70% dos municípios brasileiros apresentavam, em 2018, menos de 20 mil habitantes. Pacaraima, RR, se encontra nesse cenário em que os principais serviços públicos devem ser assegurados de forma municipal, com orçamento baixo para a infraestrutura necessária para um Welfare State. "A descentralização passou a conviver com deficits na estrutura administrativa municipal e o seu êxito foi influenciado pelas limitações institucionais e financeiras locais para responder aos encargos assumidos (Abrucio, 2005; Kugelmas; Sola, 1999; Souza, 2005)" (Abrucio, Grin, Demarco, 2021).

Ademais, o caráter federalista brasileiro implica na necessidade de estudos acerca da capacidade estatal municipal:

> Conforme Luna e Soifer (2017), os estudos têm avaliado atributos de capacidade estatal basicamente em nível nacional, sendo o plano subnacional ignorado quanto à variação territorial destes recursos, o que se toma essencial de ser conhecido para avaliar a penetração do estado na sociedade. Conforme Cingolani (2013), a análise e a mensuração das capacidades das burocracias de governos subnacionais é uma área em que se faz necessário introduzir avanços metodológicos (GRIN, et al 2021)

Ainda na perspectiva de Grin, um questionamento plausível citado na literatura analisada é quais são as características que um município necessita para garantir os papeis e responsabilidades atribuídos pela Constituição Federal de 1988. De acordo com Grindle (1997), há uma série de competências técnicas e políticas que um município deve desenvolver para ampliar a sua capacidade de assumir as atribuições constitucionais atribuídas ao mesmo. No caso da política pública de refúgio, é necessário pensar no aspecto interseccional da política que leva em conta desde a entrada, passando por questões de segurança pública, até a interiorização, transpassando por competências de seguridade social, saúde, mobilidade, capacidade de gestão e articulação de redes, dentre outras.

De acordo com Souza (2017) e Skocpol (2002) a análise de capacidade estatal deve ser feita pela lente das responsabilidades assumidas por um estado e ou município na implementação de determinada política pública.

Operação Acolhida

O caso empírico estudado pela ótica de capacidade estatal, será o da Operação Acolhida em Pacaraima-RR. De acordo com a Casa Civil do Brasil (2021):

> O atendimento ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos na fronteira do Brasil com a Venezuela começa nas estruturas montadas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem de todos quem vem do país vizinho. Em funcionamento desde junho de 2018 e conta com a atuação integrada de servidores federais, militares, profissionais de organismos internacionais e entidades da sociedade civil. Segundo a Polícia Federal, de 2017 até junho de 2021, mais de 610 mil venezuelanos entraram no País e 260 mil solicitaram regularização migratória para buscar oportunidades e melhores condições de vida. (Casa Civil do Brasil, 2021)

Ainda de acordo com a Casa Civil, é possível identificar que a Força Tarefa articulada pela denominada Operação Acolhida possibilitou uma relação de coordenação entre diversos atores, podendo ser denominada, uma atuação em rede. Os atores da Operação Acolhida variam desde atores da sociedade civil à ONG's e instâncias governamentais.

> As seguintes estruturas da Operação Acolhida estão desdobradas em Pacaraima, onde diversos órgãos trabalham em total sinergia (Forças Armadas, Ministério da Cidadania; Polícia Federal; Receita Federal; Defensoria Pública da União (DPU); Tribunal de Justiça de Roraima; Organização Internacional para as Migrações (OIM); Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Comitê Internacional da Cruz Vermelha). (Casa Civil do Brasil, 2021)

A Operação Acolhida, operação de caráter emergencial, interagência, instaurada em 2018, faz parte destes esforços e visa articular a adequação ao fluxo de refugiados, gerando uma maior eficiência no acolhimento destes. Portanto, será analisada a capacidade do Estado em Pacaraima a partir da perspectiva da Operação Acolhida. Haverá uma sessão descrevendo o perfil de Pacaraima e outra com eventos históricos ocorridos no município durante a chegada dos refugiados na cidade.

A Operação Acolhida tem três eixos de atuação:

> "[...] o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização. O ordenamento da fronteira pode ser entendido como a organização do fluxo migratório venezuelano, desde a chegada do imigrante à fronteira em Pacaraima. As agências de controle migratório não dispunham de servidores e estruturas apropriadas para suportar a grande quantidade de venezuelanos que passaram a ingressar no Brasil diariamente, o que resultava na necessidade de se estabelecer uma estrutura física e humana capaz de fazer frente à nova realidade. O segundo pilar é o abrigamento, que consiste na oferta de condições dignas de alojamento, de alimentação e de apoio médico aos venezuelanos desassistidos, os quais, no período anterior ao início da Operação Acolhida, passaram a montar acampamentos em logradouros públicos das cidades de Pacaraima e Boa Vista, de forma desordenada. Retirá-los da rua, fornecendo-lhes um abrigo de qualidade, tornou-se fundamental para o sucesso da operação. O terceiro pilar é a interiorização, que consiste no processo de distribuição do contingente populacional de imigrantes venezuelanos nos outros Estados do Brasil. Esse processo foi, desde o início do planejamento, considerado como um fator crítico, haja vista que há uma limitação na quantidade de vagas nos abrigos de Pacaraima e de Boa Vista e que o fluxo migratório venezuelano em direção ao Brasil não diminuirá em curto prazo. Para viabilizar o planejamento e a condução das ações, criou-se um Estado-Maior Conjunto Interagências, que assessora o Coordenador Operacional da Força-Tarefa e o mantém constantemente informado acerca da evolução dos acontecimentos e dos resultados das ações" (OLIVEIRA, 2018, p. 6-7).

O "Estado Maior Conjunto Interagências" evidenciou novamente, a necessidade de coordenação entre atores para viabilizar um "capacity Building", ou seja, construir capacidade de gestão e de operacionalização. Neste caso, é possível atribuir a construção de capacidade, não necessariamente para o Estado, ou mais especificamente para Pacaraima, mas para a Política Pública de refúgio em si que teve um aumento expressivo em sua capacidade infra estrutural por meio da coordenação de atores.

3. **Métodos** (1.000 palavras)

A abordagem geral da pesquisa consiste em uma análise qualitativa da Operação acolhida, baseada em entrevistas, reportagens, artigos científicos e pesquisas.

A pesquisa iniciou com uma revisão teórica e bibliográfica acerca do cenário de Refúgio de venezuelanos na fronteira com o Brasil, e o quadro regulatório legislativo. Mais adiante, foi aprofundada a temática da Capacidade Estatal e eficiência, conceitos chaves para a pesquisa e que levaram à discussão de Capacity Building em Pacaraima com a Operação Acolhida.

Para construir uma ponte entre os conceitos acadêmicos e as evidências qualitativas, foi realizada uma pesquisa em periódicos, revistas científicas, textos jornalísticos além da realização de quatro entrevistas. Uma das entrevistas foi realizada com um agente da Operação Acolhida (Entrevistado 2), e as outras três com refugiados venezuelanos (Entrevistados 1, 3 e 4) que tiveram, como porta de entrada no Brasil o município de Pacaraima. Destes 3 refugiados, duas chegaram antes da Operação Acolhida (Entrevistadas 1 e 3) e um foi interiorizado e acolhido por ela (Entrevistado 4). Com isso, foi possível realizar um comparativo entre a capacidade estatal antes e depois da mesma.

Todos os entrevistados, por questão de privacidade e de vulnerabilidade, optaram por serem anonimizados nos resultados da pesquisa, ou seja, não haverá dados sensíveis que possam identificá-los.

Por fim, foi realizada uma análise dos dados coletados ao longo de todo o projeto de pesquisa, compreendendo, então os resultados, discussão e conclusão.

4. **Resultados** (2.000 palavras)

Perfil do Município de Pacaraima

Pacaraima é um município localizado no extremo Norte do Estado de Roraima, fazendo fronteira com a Venezuela. Tem uma população estimada pelo IBGE de 20.108 pessoas (2021), e a densidade demográfica é de 1,30 hab./km2 (CENSO, 2010). O salário médio mensal dos trabalhadores formais 2019 era de 1,6 salários-mínimos, ou seja, R$1596,80.

Em 2019 enquadraram-se como "pessoal ocupado", 6,1% da população. 46,5% da população tinha rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]. Em 2015, 95,7% das receitas per capita eram oriundas de fontes externas, como auxílios governamentais. Ademais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Pacaraima é de 0,650.
A respeito da Educação em Pacaraima, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em 2010, ou seja, antes da crise de refugiados se instaurar, era de 93%. Constata-se uma elevada taxa de mortalidade infantil: 32,37 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE 2019). No entanto, existem 66 estabelecimentos de saúde do SUS no Município (IBGE 2009).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 constata que em Pacaraima não há, dentre inúmeros instrumentos de planejamento de gestão pública e infraestrutura, cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais, Plano Municipal de Transporte, Transporte coletivo por ônibus intramunicipal.

Pacaraima, município a ser analisado ao decorrer da pesquisa vive uma situação única em questão da situação institucional do Estado. O município se localiza no Arco Norte da fronteira internacional.

Por ser um município fronteiriço com a Venezuela, tem recebido um número muito grande de refugiados na última década. O município com evidências de baixa capacidade estatal e baixa penetração do Estado apresenta dificuldades que levaram ao desenvolvimento de mecanismos para a gestão do alto número de refugiados. A Operação Acolhida é um destes mecanismos que, por meio da coprodução de políticas públicas e da formação de redes de gestão, promove a articulação da logística necessária para o acolhimento e integração de refugiados, e um possível aumento da capacidade estatal ao longo do tempo. É possível questionar se a coprodução e articulação de redes pode ser uma das variáveis referenciadas anteriormente que interferem na capacidade estatal em prover políticas públicas aos refugiados.

A Operação Acolhida tem como um de seus eixos a interiorização dos refugiados para outros municípios, de forma a tornar a situação em Pacaraima menos intensa. Desta forma, a Operação Acolhida aparenta diminuir os impactos de uma suposta baixa capacidade estatal em Pacaraima. No relatório final, será estudada essa dinâmica dos refugiados na cidade a qual recebeu um número enorme de refugiados que vinha da Venezuela.

Outrossim, será estudado o fato de a cidade ser de fronteira e que antes da onda de refugiados, ela já tinha uma economia, mesmo que de forma incipiente, atrelada aos venezuelanos. a crise política na Venezuela pode ter afetado a economia da cidade (além dos refugiados na cidade).

Eventos históricos e cotidianos nos municípios fronteiriços de Roraima.

Ao introduzir os imigrantes e refugiados no contexto é necessário pensar na relação deles com o Estado, o território, com o poder local e com os serviços públicos oferecidos. Pertencentes ao contexto local e global, de acordo com uma visão gestáltica: "Para entender as migrações, não se pode pensar nos imigrantes como seres sociais isolados e à parte das problemáticas vividas pela sociedade brasileira. Pelo contrário, é necessário incluir os imigrantes dentro dos temas que são caros ao país para entender as migrações no Brasil" (Relatório OBMigra, 2020, p. 8).

Em uma das maiores crises migratórias forçadas da América Latina e do mundo, os refugiados venezuelanos encontram-se em uma situação de desamparo governamental e humanitário. A saída forçada, por questões humanitárias, econômicas e políticas destes indivíduos, os leva a uma iminente busca de refúgio. De acordo com a ONU Mulheres (2020), "mais de 5,4 milhões de pessoas saíram da Venezuela em busca de condições dignas para sobrevivência, segundo dados de novembro de 2020. Desse contingente, 4,6 milhões vivem como migrantes ou refugiadas em países da América Latina." (ONU Mulheres, 2022). Dentre eles, no Brasil, adentrando o país pela fronteira com Roraima. O fluxo migratório elevado aprofundou a crise nos municípios de Pacaraima e de Boa Vista, a partir de 2016.

Em 2017, o Ministério Público Federal (MPF) emitiu uma recomendação de realização de um plano de ação conjunto e cooperativo entre diferentes órgãos para melhoria dos serviços prestados no município de Pacaraima. Ademais, de acordo com a própria recomendação, os locais precisam de condições adequadas para pernoite, com aparato específico aos indígenas; fornecimento de água potável; saneamento básico; materiais de higiene; coleta regular de lixo;

banheiros apropriados às necessidades dos indígenas e não indígenas; dedetização de insetos; além de segurança ininterrupta. (MPF, 2017).

A crise se deu em muitos aspectos e continua até hoje, com o contínuo fluxo migratório da Venezuela. No entanto, algumas medidas foram tomadas na tentativa de mitigar os impactos imediatos desta crise, dentre estes, a crise na oferta de trabalhos. Além disso, muitos veículos midiáticos, bem como relatos de habitantes de Pacaraima relataram inchaço e sobrecarga de instrumentos públicos, os quais se demonstraram, aparentemente incapazes de suprir as demandas dos locais e dos refugiados (ANDRADE; DOULA, 2020).

No entanto, o relatório do Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV (DAPP FGV) de 2018 aponta evidências de que o aumento da entrada de refugiados nas fronteiras Brasil e Venezuela não levou a aumentos expressivos nos números apresentados pelo município de Pacaraima nos sistemas de dados governamentais. Há uma dissonância entre as evidências quantitativas digitais e a qualidade do suporte dado à população.

De acordo com Andrade, M. et. al (2020):

> Entende-se, então, que a vinda dos refugiados como "acontecimento", bem como midiatização das migrações, viabiliza e produz histórias, uma representação "imagética contemporânea da mobilidade humana, evocando essa imigração associada especialmente a risco, ameaça, descontrole, chegada massiva, invasão" (COGO, 2017, p.12). A mídia, para além de veicular informações, produz representações. Na medida em que o incomum gera audiência, os cotidianos não são interessantes para os telejornais. Assim, as reportagens tendem a se concentrar em aspectos excêntricos do cotidiano, como violência, marginalização, entre outros (COGO, 2006; 2012; CHAMPAGNE, 2003).
>
> Cabe evidenciar que as populações marginalizadas, como no caso dos refugiados, tornam-se "notáveis" e singulares quando retratadas pela mídia (CHAMPAGNE, 2003) (ANDRADE, M et. Al ,2020).

Segundo o relatório do DAPP FGV (2018), a busca por emprego por parte dos refugiados gerou uma disputa de caráter econômico entre locais e refugiados.

Um fator de grande preocupação em Roraima é o surgimento de conflitos pela disputa de emprego, vagas no sistema público de ensino e em hospitais — apenas em fevereiro de 2017, foram registrados dois ataques a venezuelanos. ("Entenda qual o perfil dos imigrantes venezuelanos que ..."). Entretanto, um percentual de 48,4% dos venezuelanos em Boa Vista, até outubro de 2017, não tinha utilizado qualquer serviço público, segundo pesquisa realizada pelo Observatório das Migrações Internacionais – Obmigra. A sensação de sobrecarga estaria, portanto, menos ligada a uma piora dos serviços a partir do maior contingente de imigrantes e,

sim, mais relacionada a um cenário em que a prefeitura, sem o apoio dos governos estadual e federal para atrair projetos de desenvolvimento econômico para a região, não consegue prover o necessário a uma população majoritariamente desempregada, ou inserida no mercado informal, e pouco instruída (DAPP FGV, 2018). A disputa por emprego foi evidenciada pela Entrevistada 3, que ao sair da Venezuela como uma pedagoga, acadêmica, profissional de Língua de Sinais Venezuelana (LSV), enfrentou dificuldades para se reinserir no mercado formal após a sua chegada, tendo o apoio de ONG's e Pastorais para o auxílio de sua reinserção

O estudo ainda complementa que:

> "Na situação atual, entende-se que haverá a necessidade de uma força-tarefa emergencial envolvendo os órgãos responsáveis: além do Ministério da Justiça e do Itamaraty, é importante envolver a pasta do Trabalho (para articulação com as oportunidades de empregos) e a pasta da Educação (para criar um mecanismo ágil de reconhecimento das habilidades), pois, como é sabida, a revalidação de diplomas para a alocação satisfatória dos migrantes no mercado de trabalho." (DAPP FGV, 2018)

A ausência ou a baixa eficiência de uma política de refúgio promoveu a ação de órgãos governamentais e não governamentais na realização de missões humanitárias, e outras ações como a elaboração de um facilitador de revalidação de diplomas, a plataforma Carolina Bori. Esta pode ser identificada como uma fase primária de resposta, na qual é necessária a supressão e o estancamento da crise. Com o acolhimento apropriado humanitário dos refugiados venezuelanos, a garantia dos direitos básicos tanto dos habitantes do município quanto dos imigrantes, é possível alocá-los em trabalhos dignos. O suporte constante de órgãos como o Itamaraty, ACNUR, governo federal, dentre outros organismos é essencial na contenção da crise e na promoção da sensação de seguridade nos municípios afetados.

Um mergulho na Operação Acolhida

A Operação Acolhida foi institucionalizada por uma base legal de decretos, medidas provisórias e resoluções em detrimento do elevado fluxo de refugiados e da baixa eficiência do acolhimento até o momento. Vale ressaltar que o fluxo de refugiados antes do aumento exponenciais dos pedidos de residência permanente e refúgio eram majoritariamente pendulares. Ou seja, o município de Pacaraima tinha uma quantidade significativa de venezuelanos indo e voltando todos os dias, em busca de trabalhos e oportunidades, para poder sustentar suas famílias.

Em 15 de fevereiro de 2018, foram publicadas a Medida Provisória 820, a qual reconhece a crise humanitária e emergencial, criando assim o Comitê Federal de Assistência Emergencial; e os Decretos No. 285 e 9286 que estabeleceram respectivamente a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima e as competências e normativas que regulamentariam o funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial (GOVERNO DO BRASIL). A partir disso, foram instrumentalizados inúmeros outros recursos que possibilitaram a federalização da assistência e a articulação entre diversos órgãos, tanto por meio de abertura de créditos extraordinários para viabilização de infraestrutura, quanto por meio de instituição de governanças para melhor gestão da Operação de caráter emergencial.

A governança da Operação Acolhida de acordo com o Governo Federal, consiste na articulação entre a Casa Civil (CC), que coordena a Operação, o Ministério da Defesa (MD) que apoia logisticamente as ações, ordenando a Fronteira, abrigamento e interiorização, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que controla e regulariza os fluxos através da Polícia Federal com base na política migratória brasileira. O MJSP, em conjunto com o CONARE, também faz parte da avaliação das solicitações de refúgio. O Ministério da Educação (MEC) é responsável por ações e iniciativas relativas à educação e pela articulação com a Unicef, o fundo da ONU pela primeira infância.

Ademais, ainda de acordo com o Governo Federal, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos trabalha na proteção de famílias, crianças e direitos humanos; o Ministério da cidadania trabalha na gestão de abrigos em Roraima, além de fazer parte da estratégia e coordenação da interiorização e da inclusão socioeconômica, fazendo parte de iniciativas como a plataforma Carolina Bori. Já o Ministério das Relações Exteriores coordena a temática nos fóruns internacionais, estabelecendo relações políticas e estratégicas para melhor gestão da questão. Em concomitância, o Ministério da Saúde é responsável pela garantia da resposta adequada a articulação entre entes federativos para o cuidado básico em saúde. Além disso, na articulação governamental estão envolvidos os Ministérios da Economia, Desenvolvimento Regional, Gabinete da Segurança Institucional e Secretaria de Governo da Presidência da república. Vale ressaltar que apesar da federalização institucional da resposta à crise migratória, os âmbitos municipal e estadual continuaram envolvidos fortemente no desenvolvimento da Operação.

Por fim, em questões logísticas, a Operação Acolhida realiza a gestão dos nove abrigos presentes em Pacaraima e em Boa vista, sendo que 5 deles são operados e coordenados pela

Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), organização sem fins lucrativos internacional que atua em emergências.

Vale ressaltar o papel essencial da gestão dos Postos de Triagem (PTRIG's), que possibilitaram uma maior agilidade nos serviços de geração de CPF, pedido de refúgio, vacinação, dentre outros. O entrevistado 4 compartilhou em sua entrevista que o PTRIG teve um papel fundamental na absorção dele, possibilitando uma maior agilidade na integração. Entretanto, também foi ressaltado pelo mesmo que, apesar do grande apoio logístico da Operação, havia um grande problema social que esta não soluciona, a xenofobia.

Principais dificuldades e relações com organizações dos Entrevistados

A Entrevistada 1 (E1), venezuelana, é tecnóloga em Administração na Venezuela, realizou 3 anos de curso de direito, concursada, trabalhou em estruturas governamentais em sua cidade. Por trabalhar na alfandega, quando percebeu que a situação estava grave em seu país de origem, decidiu se aproximar da fronteira. "Eu já sabia o que ia acontecer com a Venezuela se o Estado continuasse a ser administrado daquela maneira", ressaltou E1. A entrevistada pediu demissão e enfatizou que foi vista como oposição ao governo por ter se demitido de um órgão governamental. Este rótulo que a ela foi colocada à levou a limitações para aquisição de recursos básicos, como um botijão de gás, por exemplo.

No entanto, o seu caminho se tornou difícil já antes de atravessar a fronteira junto ao seu filho. A E1, antes de entrar no Brasil, teve de ficar um tempo em Santa Elena do Uairen, município cerca de Roraima, conhecido pelo padrão extrativista e garimpeiro de atividade econômica. Ela trabalhou em um comércio local de compra e venda de ouro. Este município entrou em uma situação muito delicada, que a E1 descreveu como uma situação de guerra civil entre indígenas, garimpeiros e governo.

Ao ver essa situação, E1 afirmou: "Percebi que não dava mais, peguei meu filho e decidi ir. Recebi uma proposta de uma conhecida, que era do município onde nasci e que esta afirmou que "igrejas evangélicas" do Rio de Janeiro estavam ajudando refugiados venezuelanos no processo de interiorização.". Reticente, a E1 continua: "Se os filhos de uma conhecida conseguiram fazer a interiorização de uma forma fácil, eu também quero receber este apoio". No entanto, ao chegar em Roraima percebeu que foi enganada, percebeu que estava sendo levada para uma aparente rede de tráfico humano. A Organização Religiosa, era na verdade, uma quadrilha. Ela conseguiu, ao perceber a atividade suspeita, fugir e se alojar por um tempo na moradia de uma conhecida em Pacaraima.

É importante ressaltar que atividades ilegais e criminosas como o tráfico humano com a faixada de organizações religiosas beneficente, enfraquece o poder de auxílio de inúmeras organizações religiosas que de fato auxiliam, acolhem e interiorizam os Venezuelanos em situação de extrema vulnerabilidade.

Ela, por trabalhar perto da fronteira, após o golpe, retornou para Santa Elena, onde continuou a observar as movimentações migratórias, para que pudesse entrar no país na melhor condição de vida possível. Ela disse que as condições de vida em Pacaraima para os Venezuelanos não eram dignas.

O questionamento da E1 acerca do anseio pela facilidade de interiorização leva ao questionamento da eficiência da política pública Brasileira que a princípio, garante o acolhimento, e direitos aos refugiados.

Ela explicitou a cercania entre Santa Elena de Uairen e Pacaraima: são cidades vizinhas, ambas no Arco Norte que dividem a fronteira entre ambos os países. São minutos que distanciam as fronteiras.

Como parte da dita estratégia, E1 matriculou o seu filho em uma escola municipal em Pacaraima, ou seja, seu filho realizava um movimento pendular. Além disso, E1 se matriculou no Educação para Jovens Adultos (EJA) para desenvolver os seus conhecimentos na língua portuguesa.

Segundo E1, havia pouquíssimos alunos no EJA, então muitos venezuelanos se matriculavam nas vagas remanescentes para ter acesso a língua e cultura brasileira antes de entrar de fato no país. Um problema era: a escola exigia um CPF. No entanto, E1 não tinha residência no Brasil. As organizações solicitavam isso para que os venezuelanos se pressionassem para solicitar refúgio ou residência temporária.

O Estado de Roraima fornecia um serviço de transporte de ônibus que viabilizava que estudantes de Santa Elena de Uairen fossem para as Escolas Públicas de Pacaraima. No entanto, para que os estudantes pudessem chegar aos ônibus de Roraima, tinham que atravessar a cidade caminhando, correndo muitos riscos.

“Na época ainda não existia Operação Acolhida, então era muito difícil tirar o CPF. A próxima decisão era entre o documento do protocolo do Refúgio ou uma residência temporária.”. Após pensar muito, E1 optou pela residência temporária, pois não queria viver sobre a “etiqueta” de refugiada. Reforçou: “Refugiado é sinônimo de rejeitado, de expulso,

excluído, “coitado de você” e eu não queria passar essas informações para o meu filho. Se você revisa os documentos da ONU, os direitos dos refugiados são maravilhosos, mas na prática, não é assim. Queria entrar no Brasil como alguém que pudesse aportar algo, alguém produtiva, não como um peso”. Somou, “eu via que a população de Pacaraima estava rejeitando aquela migração desordenada que estava acontecendo.”

Ela via a situação de seus conterrâneos: “Eu não queria ir para o Brasil deste jeito: ir para uma praça na Venezuela, atravessar a fronteira, dormir nas ruas em Pacaraima, não entender o que está sendo dito no outro idioma. Percebi que as pessoas estavam em uma situação de muito desespero.”

Decidiu que queria ir para o Sul do Brasil. Uma ONG a ajudou nesse processo.

Acerca da atuação Estatal, E1 ressaltou: “Quero reconhecer que o Brasil tem muitas realidades territoriais e culturais, tendo atuações diferentes de diversos órgãos do governo em relação aos Venezuelanos. Agora a migração está mais em pauta, no entanto, há quatro anos, a situação era muito complexa. Na época o SUS fornecia o Cartão do SUS para os habitantes de Santa Elena do Uairen. Isso acontecia visto que Pacaraima e Santa Elena do Uairen são municípios gêmeos que, devem fornecer serviços para ambos os lados da fronteira. No entanto, quando a população aumentou, o SUS não tinha mais capacidade de atender ninguém. A população de Pacaraima criou ódio, o governo não conseguia controlar a situação. Apenas a Operação acolhida, com a FT LOG-HUM conseguiu atenuar a situação (Após 2018).” Somou: “Pacaraima é um “povo pequeno” que da noite para o dia cresceu de forma desordenada.”.

De acordo com E1: “Os venezuelanos chegavam, doentes, sem emprego, com crianças e o governo, como tal, não conseguia abrandar o problema. Então a pergunta é o seguinte: se já existiam os problemas próprios do Norte, que são problemas de longa data, imagina quando chegou “toda aquela gente”. A sociedade de Pacaraima fica colapsada com isso.”. Justamente, este estudo visa compreender tal situação, de um município já vulnerável, que a partir de uma situação crítica tem os seus problemas escancarados, e ainda por cima, os problemas e dificuldades do governo evidenciados de forma mais extrema. Qual a capacidade do Estado lidar com a crise de refugiados em situações de vulnerabilidades já existentes?

Esta parte do depoimento enfatizou a tese de que a baixa capacidade Estatal de Pacaraima teve, como forma de estancar a crise, a Operação Acolhida, como forma de, por meio de sua rede de atuação, mobilizar diversos agentes para a realização da força tarefa logística humanitária, organizando assim, a população vulnerável nas infraestruturas existentes. O

Exército, segundo a entrevistada fez o papel que, segundo ela, o município não conseguiu fazer. O governo implementou uma modalidade de política através do exército para conseguir resolver os seus problemas públicos.

É possível questionar, dentro do escopo da política pública, de quem é a função do ordenamento de fronteira e de controle migratório. A atribuição e a coordenação de funções são essenciais para que a política pública seja bem gerenciada e que a infraestrutura estatal, mesmo que de baixa capacidade, tenha o seu potencial de uso maximizado e com maior eficiência e humanização dos serviços humanitários.

E1 afirmou que "Se antes, Roraima já estava ao seu próprio caos, com a chegada dos venezuelanos, ficou pior ainda. Falta estrutura mínima para receber as pessoas que precisam de ajuda. A Operação Acolhida veio para dar uma solução ao cenário, em conjunto com a ONU, OIM, ACNUR, braços da ONU, muitas ONG's, aportes financeiros, alimentos e doações que apoiaram o Estado e as ONG's. Para cobrir o que o governo não conseguia cobrir, as ONG's vieram, apareceram muitas ONG's. Algumas dessas, não conseguiram cumprir, por baixa capacidade, suas promessas humanitárias. No entanto, muitas conseguiram promover um grande apoio (...) O Brasil é um país com portas abertas aos imigrantes, mas com políticas ineficientes que não foram desenvolvidas para eles (refugiados).".

A entrevistada ressaltou novamente: "Sei que até hoje existem muitas Ongs que ajudaram e ainda ajudam muitos Venezuelanos no processo de interiorização. (...) Um aspecto importante é que mesmo que existam atualmente (2022), os programas do governo, organizações internacionais etc., as ONG's conseguem entender com maior subjetividade o psicológico do venezuelano.".

E1 sugere que para o melhor desenvolvimento da política pública de refúgio, se deve ouvir a pessoa de forma integral. Segundo ela, de acordo com a Síndrome de Ulisses (S. GAMBOA, 2006), síndrome que todos os imigrantes sofrem, indica o estresse crônico que a saída forçada gera nos indivíduos na procura de melhores condições de vida. É necessário conhecer o refugiado para poder ajudá-lo de forma integral.

A E1 relatou que havia muitas mães solos atravessando a fronteira, pessoas que se tornaram viciadas em narcóticos em detrimento da extrema vulnerabilidade: "Essas pessoas desenvolvem vícios pois o vazio que trazem é tão, tão grande que não conseguem preencher". Ademais, viu elevados níveis de prostituição e muita violência contra a mulher. "No local que eu cheguei, os maridos batiam nas mulheres e ninguém fazia nada. Porque as mulheres

venezuelanas não conhecem a Lei Maria da Penha! Além disso, os homens saíam para trabalhar e as mulheres ficavam cuidando de suas crianças, e pela falta de contato com o povo brasileiro, acabavam não desenvolvendo a língua.”.

Nesta última fala, foi possível identificar muitos problemas públicos, os quais devem ser tratados pelo Estado por meio de políticas públicas e ações. No entanto, percebe-se que as ONG’s mais adiante atuam no suprimento deste desfalque do Estado, promovendo ações, e que mais adiante foram coordenadas pela Operação Acolhida.

E1, ao conseguir se instalar em Curitiba após muitos caminhos, se encontrou com uma advogada, a qual compartilhou a sua história. Neste momento, descobriu que existe uma Lei a respeito da violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha, a qual as mulheres venezuelanas não sabiam da existência pois não falavam português. Com isso, em conjunto com a Advogada, auxiliou na tradução da Lei Maria da Penha para que mulheres venezuelanas tivessem o direito à informação aos seus direitos.

Ela utilizou inúmeras vezes, seja em Roraima, seja no Paraná instrumentos do SUS, apresenta grande dificuldade de encontrar trabalho, seja formal ou informal, e seu filho completou o ensino médio na fronteira, realizando um movimento pendular entre Brasil e Venezuela para acessar a Escola durante a sua trajetória.

Fica evidente que antes do início da Operação Acolhida, havia uma grande descoordenação da ação estatal, bem como da atuação não articulada das ONG’s. Foram identificados na fala de E1 muitos problemas públicos como a sobrecarga do SUS, pessoas dormindo na rua, situações de tráfico humano, prostituição, fome, violência contra a mulher, dentre inúmeros outros. Por este depoimento e o perfil do município de Pacaraima, bem como outras evidências já citadas neste trabalho, é possível enfatizar a baixa capacidade Estatal de Pacaraima.

Já Entrevistada 3 (E3), foi recomendada para a entrevista pela E1. E3 atravessou a fronteira de carro, chegando em Pacaraima em 2017. Formada em pedagogia na Venezuela, em Caracas, estava cursando o seu mestrado em Língua se Sinais Venezuelana (LSV) quando o seu salário de um mês era equivalente a 20 reais no Brasil, e percebeu a gravidade da situação.

Atravessou a fronteira, de carro, indo até Boa Vista, até a casa de sua irmã. Chegou com 2 malas. Na casa de sua irmã, chegou com seu passaporte como turista (como se estivesse visitando). No início da conversa, E3 enfatiza que “naquela época a rede de migração não estava funcionando como agora. Tive que ir à Polícia Federal em Boa Vista, mas quando falo

que não é como agora, é porque tudo demorava mais. Agora em Pacaraima há toda a rede que deixa tudo rápido. Há um trabalho nos abrigos, com os indivíduos. Agora, já se toma as vacinas em Pacaraima, nos refúgios de Acolhida, como a Casa de Acolhida São José. Agora a temática está na agenda política".

Ficou na casa de sua irmã por seis meses, sem sustento, aguardando o protocolo de refúgio. Após dois anos com o protocolo de refúgio, solicitou residência temporária. Atualmente é residente permanente.

Para se sustentar, decidiu começar a estudar LIBRAS, e após e antes dos estudos, vendia gelatinas coloridas. Teve inúmeros trabalhos informais.

Mais adiante foi líder e pioneira na Pastoral do Surdo em Roraima: "Estavam chegando surdos e o Estado não fazia nada a respeito. Comecei a ajudar nas interpretações para integrar os surdos venezuelanos na comunidade de surdos brasileira." Começou a trabalhar na Caritas em 2018, como educadora social em um projeto chamado PANA, que significa "Amigo". O projeto consistia em acompanhar mais de 1000 famílias que seriam deslocadas pela ONG para 7 estados do Brasil. As temáticas tratadas pelo projeto era a Xenofobia, que gerava barreiras para os venezuelanos na integração; tráfico de pessoas; promoção de serviços básicos; organização em conjunto com a Operação Acolhida para a interiorização.

E3 enfatizou: "Quando falo que tudo muda após 2018 é porque a rede possibilitou que os migrantes tivessem maior acesso a serviços por meio de facilitações das ONG's.".

Com o encerramento do projeto, E3 se mudou para o Sul, justamente no ano da pandemia. Enfrentou grandes dificuldades de sustento em Passo Fundo, RS, vivendo de diarista. Então, foi para Curitiba, onde ainda enfrenta dificuldades de sustento formal. Atualmente dá aulas de Espanhol para brasileiros.

Atualmente vive em um abrigo: Casa de Abrigo e Convívio Passe Bem, onde luta pelos direitos dos refugiados, em conjunto com a PedMig.

E3 afirma que "As políticas públicas de refúgio precisam melhorar, precisamos de pessoas que conheçam a realidade do migrante de fato, formulando a política pública. A resposta para soluções concretas para o migrante deve ser rápida. A inserção não é só teto e comida! Sabemos que o refugiado deve aprender a língua, criar laços, relações, dentre outros elementos que embasam um acolhimento de fato.".

“Penso que as ONG’s e o Governo devem trabalhar em rede no acolhimento dos refugiados. Na Operação Acolhida, por exemplo, parte da força se concretiza na formação e complexificação da rede. Ambos ganham com isso. Não apenas em Roraima, mas é uma rede em todo o Brasil. Há muitas ongs que atuam, fazendo presença, escutando o migrante, e construindo um caminho de soluções.”. E3, assim como E1, cita a prostituição, trabalho infantil e o sustento como vulnerabilidades que vem com o elevado fluxo migratório. Segundo E3, as vulnerabilidades se afincam e se sobrepõem.

O Entrevistado 4 (E4), homem venezuelano, 31 anos, saiu da Venezuela no ano de 2018, quando já havia a Operação Acolhida. Está no Brasil há 4 anos, é formado em Programação e trabalhava em uma área administrativa do governo. Começo a perceber em 2017 que a situação “já estava difícil”. Seu salário já não dava para uma família. Em 2018 chegou a pesar aproximadamente 30 quilos, por falta de dinheiro para comprar comida. Uma amiga dele que morava em Pacaraima falou que ia para a Venezuela e o convidou para migrar para o Brasil. Ele aceitou a proposta e trouxe a mãe.

Junto à sua mãe, chegaram ao Brasil. Passaram por muitos desafios, quebras de expectativas. O E4 relatou que “por sorte, já tinha muitos conhecidos aqui (em Pacaraima), pois muita gente de minha cidade (Maturín) já estava em Roraima”. Como Roraima é fronteira, de acordo com E4, Pacaraima estava super populada de venezuelanos, havia muita xenofobia em conjunto com isso.

O processo de entrada foi a viagem de ônibus até a fronteira. Há um ponto em que se deve pegar uma fila na fronteira para checagem de documentos (Polícia de Fronteira). E4 relatou que durou 2 dias nessa fila, pois como há muitos migrantes, em fluxo contínuo, a fila está sempre cheia.

No momento que passou pela fila, passou por uma checagem de documentos, e foi ao PTRIG realizar as documentações, CPF, carteirinha do SUS, pedido de refúgio, e tomar vacinas. Após 2 anos se tornou residente temporário e atualmente é residente permanente.

E4 afirmou que após muitas tentativas falhas de conseguir moradia, decidiu ir para um abrigo: “Eu estava cansado. Decidi ir para um abrigo. Solicitei vaga no PTrig. Para eu entrar no Abrigo (Santa Tereza), demorei aproximadamente 1 mês dormindo na rua, pois havia muita fila e ninguém queria perder o lugar. Havia uma lista para entrar, a lista era enorme e se saísse da rua, perdia a vaga. O Santa Tereza era um abrigo exclusivo para homens. O Abrigo provinha as 3 refeições básicas e abrigava entre 400 e 500 homens.”.

O entrevistado seguiu falando acerca de outro abrigo, momento em que entrou em contato, de fato com a Operação Acolhida: “O Rondon 1 era um abrigo que possibilitava a entrada para a lista de interiorização. Fiquei 6 meses lá, tudo demora, mas as coisas acontecem. Fui para São Paulo, sem emprego, nem nada. Já o meu irmão, mais tarde, foi interiorizado para Santa Catarina por meio de uma Igreja que tinha um vínculo com o Governo. O programa do meu irmão possibilitava a saída com moradia e emprego.”

Neste momento da entrevista, fica explicito que as Organizações se articularam de forma complexa, criando relações de apoio operacional e infra estrutural para o acolhimento e interiorização.

Ao falar da Operação Acolhida, E4 ressaltou: “Eles foram impecáveis, apesar da xenofobia, o trabalho operacional funcionava. O procedimento era respeitoso e eles nos tratavam com paciência. Eles eram empáticos.”

Ao chegar em São Paulo, E4 foi direto para um abrigo: Missão Paz. Era, de acordo com E4, um abrigo estrito, onde apenas tinha café da manhã. Após determinado tempo, recorreu à uma instituição chamada ADUS (Instituto de Integração do Refugiado), que proporcionou oportunidades de emprego.

Ao relatar as dificuldades, explicitou que os maiores desafios foram na chegada, as grandes filas, dormir na rua. “Parecia que faltava investir na entrada no Brasil, na capacidade dos refúgios de gestão de sistemas, dentre outros, para que a gente não precise dormir na rua. Um ponto a se desenvolver é o controle das massas populacionais.”.

Gestão de redes como catalizador de capacidade estatal

Para esta seção, foi realizado um mapeamento das principais redes de apoio e proteção aos refugiados venezuelanos em Pacaraima. É necessário ressaltar que em inúmeros momentos, tanto na revisão bibliográfica quanto nas entrevistas com os refugiados Venezuelanos interiorizados, foi dada imensa importância as Redes formadas por diversos organismos e frentes da sociedade.

As Redes de proteção podem atuar em três níveis: o primeiro é considerado o de influência nacional, o segundo é aquele que atinge as estruturas humanitárias e por fim, os membros da sociedade civil, amigos da causa (VARESE, 2004, p.33). Ademais, ao tratarmos de uma situação de crise humanitária grave e prolongada, a articulação das redes, no cenário do

aumento do fluxo de refugiados venezuelanos, é possível observar a complexificação da rede ao longo do tempo, podendo assim, ultrapassar estes três níveis.

Pacaraima, município fronteiriço do Arco Norte apresenta um Estado limitado (Mann) com grandes dificuldades de aderência as normas e regras sistêmicas que garantem e protegem os direitos humanos. Quando se trata da questão dos refugiados é essencial ressaltar a sobreposição de vulnerabilidades intrínseca a esta persona e que esta sobreposição fragiliza ainda mais os direitos dela. No momento que nenhum dos governos municipais e estaduais conseguiu administrar a crise humanitária com sucesso, expressando grandes limitações da atuação estatal, houve em 2015, o início de algumas operações do ACNUR e da FT Log Hum (Força Tarefa Logística Humanitária), além da Federalização da questão.

Ademais, no aspecto da complexificação da gestão da crise, há uma discussão acerca do emprego das Forças armadas: "O fluxo migratório não é o motivo direto do emprego das Forças Armadas na Operação Acolhida. A falta da capacidade do Governo Estadual fez com que o Governo Federal brasileiro interviesse, determinando a criação da Força-Tarefa Logística Humanitária" (KANAAN, 2019b, p. 27). Vale ressaltar que, na discussão acerca da Capacidade Estatal e eficiência, parte da capacidade estatal é definida pelo monopólio do uso da força, o que pode ser transferido, neste contexto, para a discussão do uso das forças armadas na gestão de crises humanitárias.

De acordo com o ACNUR, o desenvolvimento de uma operação coordenada para melhoria da capacidade de acolhimento parte do diagnóstico: "A identificação de que a estrutura local não dispunha de meios para acolher a população venezuelana tornou visível a necessidade de buscar soluções capazes de reverter esse cenário e apresentar propostas para recepcionar esse fluxo migratório no país" (ACNUR).

As redes de apoio e proteção e articulações auxiliam e impulsionam a capacidade de gestão da crise de refugiados em determinado território. Durante as entrevistas foram evidenciados pontos que ressaltaram o papel da AVSI organização na gestão de abrigos, da Caritas em treinamentos para as Forças Armadas, do ACNUR para a Interiorização destes refugiados, dentre inúmeros outros exemplos.

É possível argumentar que a Operação Acolhida, após a sua instauração sob caráter emergencial em 2018, gerou um grande marco na articulação da rede. Apesar de o caráter da operação ser emergencial e com base jurídica operacional, está gerou uma proporcionou atenção à causa, às necessidades existentes, às precariedades vividas.

A entrevistada 3, expressou em sua fala que “Na época que eu fui acolhida 2016, as coisas eram diferentes de atualmente. A Operação Acolhida deixou tudo mais organizado”. Em outra constatação a mesma entrevistada afirmou que mais adiante de sua trajetória entrou em contato com diversas ONG’s dentre elas a Caritas e a Pastoral de Boa Vista.

Ademais, foi evidenciado pelo entrevistado 4 o papel essencial do PTRIG (Posto de triagem) na implementação da estratégia de acolhida. O PTRIG consiste em um centralizador de diversos serviços públicos, como a solicitação de refúgio, de residência temporária, carteira de trabalho, serviços de vacinação além do cadastramento para vagas em abrigos.

Pelo entrevistado 4, que chegou em Pacaraima em 2018, quando já existia a Operação Acolhida, foi evidenciado um gargalo na chegada: “Na fronteira as pessoas ficavam dias esperando para a triagem, dormiam no chão, pois era uma corrida para atravessar a fronteira.”. Ele também ressaltou que quando precisou de abrigo, em detrimento da oferta limitada de vagas, precisou dormir na rua por 1 mês até ter uma vaga.

Todas estas evidências explicitam o cenário de uma crise humanitária em um cenário de baixa capacidade estatal.

5. Discussão

A partir da revisão teórica, e dos resultados é possível discutir o papel das redes e da Operação Acolhida no desenvolvimento da baixa capacidade estatal de Pacaraima. Durante o desenvolvimento do trabalho, foram reunidos muitos pontos que enalteciam o papel essencial do Estado. No entanto, o Estado foi sempre colocado ao lado de outras organizações que prestavam tanto apoio infraestrutural para os refugiados, como as ONGs e Organizações Internacionais.

O município de Pacaraima apresentou uma grande oportunidade de ‘*Capacity Building*’ a partir de 2018 com o início da Operação Acolhida. Isso significa que com o apoio das redes, os serviços prestados tiveram a oportunidade de se desenvolver, desde um apoio técnico com um suporte de conhecimento técnico específico até um auxílio logístico, legal e organizacional.

Por meio das evidências foi ressaltado o papel essencial do PTRIG na centralização dos serviços e no desenvolvimento da capacidade da rede.

É, portanto, essencial enaltecer o papel de redes de apoio, e a necessidade de um atendimento e apoio integral ao refugiado. Percebeu-se que os problemas públicos que antecediam a chegada dos refugiados, prevaleceram e de certa forma se agravaram em detrimento da crise.

Com isso, ao relacionar as evidencias acerca da implementação e as responsabilidades municipais a respeito da política pública de refúgio, associando-se a literatura de Grin (2021), é possível afirmar que Pacaraima não tinha capacidade estatal municipal para executar tais responsabilidades. Para suprir essa lacuna, houve uma aproximação de diversos atores para com a questão dos refugiados. As ONG's, amigos da causa, sociedade civil, empresas e órgãos federais do governo, assumiram, sobre diversos níveis de influência (Varese, 2004), as responsabilidades e atribuições municipais.

É importante observar os níveis de influência de Varese (2004) e por meio deles, questionar a possibilidade da Coprodução de políticas públicas de refúgio para que assim, possa ocorrer de fato, de forma institucionalizada – e não emergencial – o acolhimento de forma humanizada, integral e respeitando os direitos do Refugiado, presentes no Estatuto dos Refugiados.

Mann (1984) enfatiza que a Capacidade Estatal se baseia, em parte, na capacidade de um Estado transformar os recursos captados em infraestrutura. O poder infraestrutural baixo de Pacaraima teve um vazio preenchido pelas relações entre as Organizações governamentais, não governamentais, sociedade civil, refugiados, empresas. Parte disso pode ser atribuído à Operação Acolhida com base nas evidencias de estruturação e articulação de rede da Casa Civil.

Entretanto, os direitos garantidos pelo Estatuto dos Refugiados e pela Constituição federal de 1988, não são nem foram plenamente garantidos pelo Estado. No Artigo do *Estado de São Paulo*, Grin, Abrucio, e Demarco (2021), afirmam que o federalismo, na forma constitucional apresenta limitações nos municípios de menor contingente populacional, como Pacaraima. Os refugiados que entram pelo Arco Norte apresentam, mesmo com os inúmeros projetos e programas de interiorização, inúmeras vulnerabilidades, ainda inerentes à condição de refugiado, que não são supridas por nenhum dos agentes envolvidos.

Varese (2004), ao setorizar os níveis de influência das redes e de seus atores, nos possibilita enxergar, no cenário de Pacaraima, o papel de cada agente, como foi evidenciado pelos entrevistados e pelo desenvolvimento da Operação Acolhida. A rede foi esquematizada a

partir dos níveis de influência no gráfico de elaboração própria (Gráfico 2), onde é possível observar que a sobreposição e articulação entre os diferentes atores possibilita um aumento das funcionalidades infra estruturais e técnicas, aumentando a qualidade do acolhimento aos refugiados.

O mapa da rede de Stakeholders (Gráfico 2) é apenas um retrato da complexidade e diversidade de atores envolvidos na gestão do aumento da capacidade estatal de Pacaraima. Estes, cada um com os seus projetos e com a Coordenação da Operação Acolhida, auxiliaram na interiorização e relativo aumento da humanização dos refugiados na entrada dos venezuelanos no Brasil.

Mapa da Rede de Stakeholders da política de refúgio após 2018 de acordo com os níveis de influência de Varese (VARESE, 2004), observando-se do âmbito nacional e internacional

Governo	ONG'S	Outros
Casa Civil | Ministério da Defesa | Ministério da Justiça e Segurança Pública | | Ministério da Educação| Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos | Ministério da Cidadania | Ministério das Relações Exteriores | Ministério da Economia | Ministério da Saúde | Ministério do Desenvolvimento Regional | Gabinete de Segurança Institucional | Secretaria de Governo da Presidência da República | Fundação Nacional de Saúde (Funasa) | Ministério	Ação do Coração – AC | Agência Adventista de Desenvolvimento de Recursos Assistenciais – Adra | Associação de Bem com a Vida – ABV | Aldeias Infantis SOS Brasil | Associação Beneficente e Cultural Amigos do Noivo | Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude – Asbrad | Associação Compassiva Associação Educacional e Beneficente Vale da Bênção – AEBVB | Associação Hermanitos | Associação Missionária Evangélica Amazonas – AME | Associação Missionários para a Esperança – AME | Associação de Solidariedade Franciscana – Sefras | Cáritas | AVSI |Centro de Atendimento ao Mig	Aeroportos Brasil Viracopos S/A | Associação Brasileira das Empresas Aéreas - ABEAR | AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S/A | BH AIRPORT | Brasil S/A Aeroporto de Porto Alegre - FRAPORT | Centro de Educação e Técnica Especializada em Roraima | Companhia de Água e Esgoto de Roraima – CAER | Companhia Energética de Roraima – CERR | Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A – Inframérica | Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. | Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero | GOL Linhas Aéreas Brasileira | TAM Linhas Aéreas S/A - Latam Airlines Brasil | Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente – CECA – OAB/RR | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai | Serviço Social do Comércio – Sesc

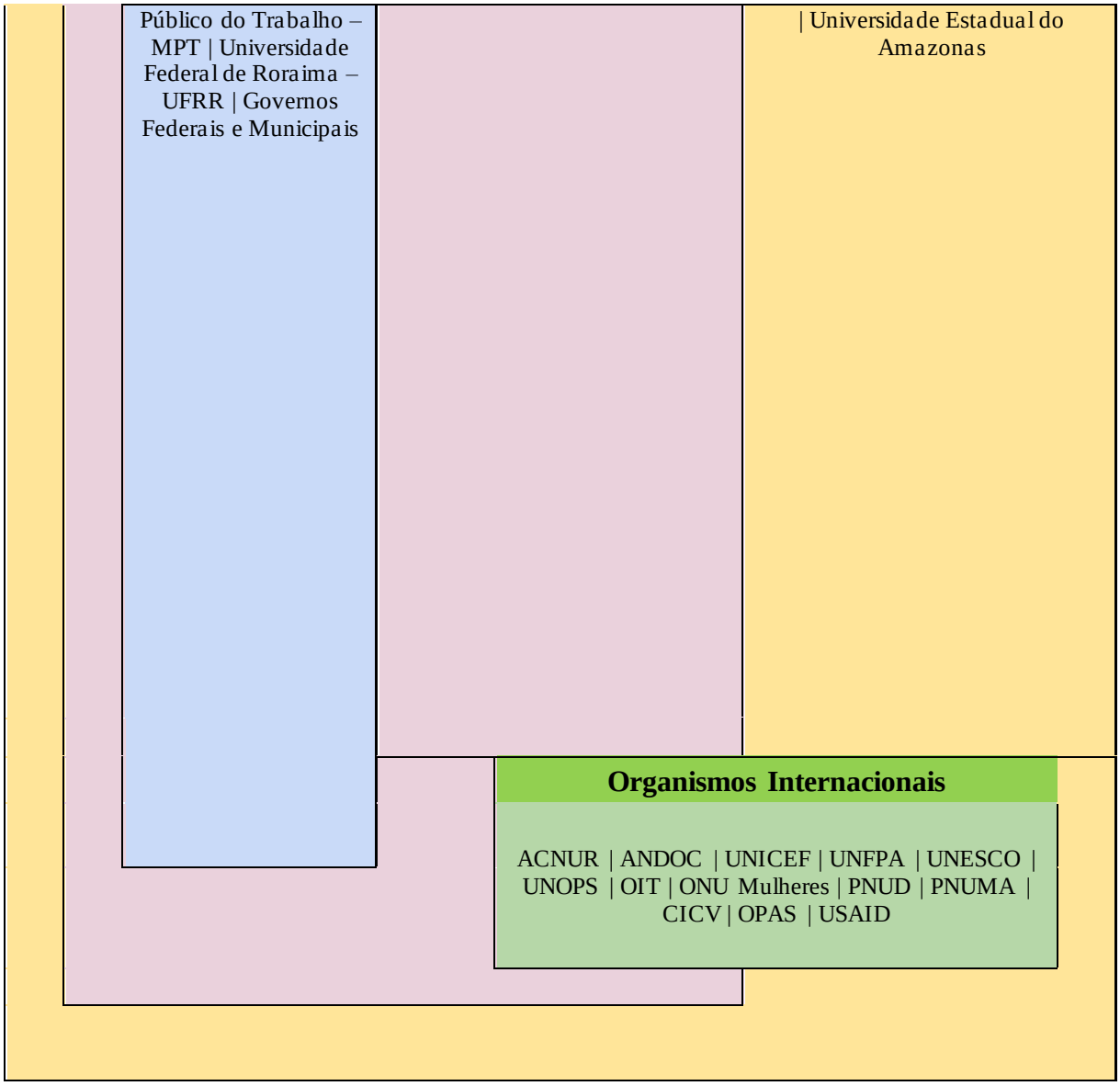


Gráfico 2:Gráfico de elaboração própria (Roth, 2022)

Por fim, outro principal achado da pesquisa foi a necessidade de estratégias de interiorização dos refugiados para um melhor acolhimento, por meio da articulação desta rede. A baixa capacidade estatal de Pacaraima não suporta um acolhimento a logo prazo apropriado, gerando consequências psicologias e sociais tanto para os refugiados, que acabam sofrendo xenofobia, passando fome, desemprego, solidão, quanto para os locais, que se vêm em meio à um fluxo populacional desordenado. As organizações dispostas no gráfico apresentam boa interação, como evidenciado pelas entrevistas, além de haver indícios de melhoria no acolhimento após a coordenação entre esses atores.

É necessário ressaltar a grande dificuldade encontrada para localizar refugiados e membros da Operação Acolhida. No entanto, houve uma grande riqueza nas entrevistas que puderam ser realizadas, podendo-se observar, além das questões, dificuldades, e vulnerabilidades vividas, as subjetividades dos indivíduos.

6. **Conclusão** (1000 palavras)

Os objetivos principais do presente trabalho foram analisar as políticas públicas de refúgio e a Operação Acolhida em Pacaraima, analisar a capacidade do Estado a partir da Operação Acolhida. Os objetivos secundários da pesquisa são: descrever a execução das políticas de refúgio regidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 9.474/97, bem como a Nova Lei de Refúgio e as políticas e programas de refúgio em Roraima; identificar variáveis que poderiam compor um indicador sobre como as dimensões da capacidade de penetração do Estado afetam a implementação de políticas públicas para os refugiados em Pacaraima RR. ; Analisar a implementação de políticas para os refugiados em diferentes regiões no Brasil com distintos níveis de capacidade e penetração do Estado; e Realizar uma revisão da literatura sobre capacidade e penetração do Estado e sobre os efeitos dos distintos níveis de capacidade e penetração do Estado na implementação de políticas públicas.

Para isso foi feito uma revisão teórica e bibliográfica acerca do cenário de Refúgio de venezuelanos na fronteira com o Brasil, e o quadro regulatório legislativo. Mais adiante, foi aprofundada a temática da capacidade Estatal e eficiência, conceitos chaves para a pesquisa e que levaram à discussão de *capacity building* em Pacaraima com a Operação Acolhida.

Para construir uma ponte entre os conceitos acadêmicos e as evidências qualitativas, foi realizada uma pesquisa em periódicos, revistas científicas, textos jornalísticos além da realização de quatro entrevistas.

Com esse estudo, chegamos as seguintes conclusões: a capacidade estatal de Pacaraima é reduzida, de acordo com o conceito de Mann (1984) e Grin (2021), por baixa capacidade de articular as infraestruturas para a execução e implementação de políticas públicas. Ademais, é essencial ressaltar o papel das redes que formam o ecossistema de apoio à capacidade Estatal. A Operação Acolhida teve um papel relevante na articulação destes atores, para que assim, o engajamento, distribuição de governança e de papeis estivesse mais claro para uma maior qualidade do acolhimento e da política pública de refúgio em si.

A partir deste estudo é possível questionar e instigar o papel das redes no apoio e aumento da capacidade estatal em outras situações de vulnerabilidade que advém tanto internamente, quanto externamente ao município. Por exemplo, em Pacaraima, o município apresentava uma grande defasagem econômica, grandes vulnerabilidades sociais e baixos indicadores de

bem-estar social antes do aumento de fluxo de refugiados. Este trabalho propõe novas discussões sobre refugiados, a alteração do papel do Estado na política de refúgio ao longo do tempo, o impacto de mudanças políticas na implementação de políticas de refúgio, a possível criação de um indicador que indique as características necessárias para a execução de políticas de refúgios para fins de mensuração de capacidade estatal, dentre outros.

Este trabalho traz as contribuições acadêmicas e implicações práticas sobre o tema dos refugiados. Acerca da primeira, este trabalho propõe uma análise da capacidade Estatal por meio de teóricos nacionais e internacionais, um tópico latente na América Latina. A respeito das implicações práticas, este trabalho reitera a importância de uma visão integral acerca das necessidades dos refugiados na chegada à Pacaraima, observando de forma humanizada, o papel do Estado na relação com os refugiados.

7. Referências

ACEMOGLU, D; JOHNSON, S; ROBINSON, J. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." The Quarterly Journal of Economics, 2002, 117:1231-1294.

ACEMOGLU, D; TICCHI, D; VINDIGNI, A. Emergence and Persistence of Inefficient States. Journal of the European Economic Association, April 2011, 9 (2): 177-208. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2010.01008. x.

ACNUR, 2021, 2022. Disponível em: < https://www.unhcr.org/>

ACNUR. “Etiópia ultrapassa Quênia e se torna o país com maior população de refugiados na África”. ACNUR, 2014. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2014/08/19/etiopia-ultrapassa-quenia-e-se-torna-o-pais-com-maior-populacao-de-refugiados-na-africa/>

ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_ Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 12 de fev. de 2022.

ANDERSON, B. Imagined Communities: Reflections on the Origins and the Spread of Nationalism. 1991, 2nd edition.

ANDRADE, M. P; DOULA, S. M. A mídia regional e representação social da violência: o caso dos refugiados venezuelanos no norte do Brasil. Revista Pauta Geral, v. 7, n. 1, 2020.

ARGUIAR CAMARGO, D.; HERMANY, R. Os Desafios Do Federalismo Municipalista Frente A Crise Migratória Venezuelana: A Cooperação Inter federativa Em Políticas Públicas De Acolhimento. Revista Jurídica Cesumar, v. 20, n. 1, 2020, p 57-74.

Back H and Hadenius A (2008) Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. Governance21(1): 1-24

BERKMAN, H. Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset. IDB Research Department, Washington, DC, 2009.

BRASIL, D. R; GOMES, T. K. V. Uma releitura obrigatória do direito de asilo e de refúgio no contexto da nova lei de migração. Revista Direito & Desenvolvimento, v. 11, n. 2, 2020.

BUDAG, F. E.; LIMBERTO, A. Narrativas jornalísticas brasileiras sobre migrantes: marcas identitárias nas brechas do Refúgio. Revista Pauta Geral, v. 7, n. 1, 2020, p 1-17.

CAIXETA, M. B. "O Sul global na política e academia". 2014. Disponível em: <https://www.obs.org.br/cooperacao/662-o-sul-global-na-politica-e-academia;>

CÁRDENAS, M; DIDEM, T. "Why do Governments Under-Invest in State Capacity?" Working Paper, Brookings Institution, Washington, DC, 2010.

CASA CIVIL DO BRASIL. "Sobre a Operação Acolhida". Casa Civil do Brasil, 2021 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações.

CENSO, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/apps/areaponderacao/>

CENTENO, M. A. Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. The American Journal of Sociology, v. 102, n. 6, May/1997, pp 1565-1605.

Convenção relativa ao Estatuto dos refugiados –Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Lei 9474/97. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional da Justiça, 2007.

Dados da Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos: < http://blog.mds.gov.br/redesuas/painel-de-dados-da-interiorizacao-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/ > Acesso em: 28/06/2021.

Declaração de Cartagena, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional da Justiça, Brasil, 2008

DESAFIO MIGRATÓRIO EM RORAIMA: Repensando a política e gestão da migração no Brasil. Rio de Janeiro, FGV DAPP ,2018

FGV DAPP. "A economia de Roraima e o fluxo venezuelano [recurso eletrônico] : evidências e subsídios para políticas públicas" / Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. - Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020

FGV. Diretoria de Análise de Políticas Públicas. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. ISBN: 978-85-68823-87-3

FOLLY, M; MUGGAH, R. How Brazil Can Do Better for Venezuela's Refugees. Americas Quarterly. 18 dez. 2018. Disponível em <https://www.americasquarterly.org/article/how-brazil-can-do-better-for-venezuelas-refugees/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

GEDDES, B. (1991). "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies." American Political Science Review, 85, 371–392.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando feds e locals não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. Cadernos Ebape.BR, v. 15, n. 3, p. 18-28, 2017

GRIN, E. J. ; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (2021). "CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: O UNIVERSO DESCONHECIDO NO FEDERALISMO BRASILEIRO". Editora UFRGS, 2021.

INTEGRAÇÃO DE DADOS PARA PESQUISA EM IMIGRAÇÃO / Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. FGV DAPP, 2018

KERSTENETZKY, C.L., (2006), "Políticas Sociais: Focalização ou Universalização", Center for Studies on Inequality and Development, Rio de Janeiro: Cede.

MADRID S., L.; CAMINEIRO B., R. Building the New Legal Framework for Migration in Brazil: Between the National Security Ideology and The Human Right to Migrate. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, v. 24, n. 3, p. 27-59, set/dez. 2019.

MANN, M. The Autonomous Power of the State. European Journal of Sociology, v. 25, n. 2,1984, pp. 185-213

MUNIC, 2020. IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasilia/pesquisa/1/74454?ano=2020>

NABUCO M., P. Como Refugiados São Afetados Pelas Respostas Brasileiras a COVID-19? Revista Brasileira de Administração Pública, 2020, v. 54, n. 5, pp. 1446-1457. ISSN: 1982-3134

O'DONELL, G. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries). Worls Development, v. 21, n. 8, Aug. 1993, p. 1355-1369. ISSN 0305-750X,

OBMigra. "Relatório anual OBMigra <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorioanual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf> Acesso em: 28/06/2021

Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020"

OLIVEIRA, L. G. Barreiras Fronteiriças Contra O Princípio De Non-Refoulement: A Inacessibilidade Do Território E Da Determinação Do Status De Refugiado. - Revista Brasileira de Estudos de População, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 31-54, jan./abr. 2017.

Population and Vital Statistics Report Statistical Papers Series A Vol. LXXIII Data available as of January 2021 .ONU Population Data de 2021. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/products/vitstats/sets/Series_A_2021.pdf>

PROTOCOLO DE 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, ACNUR, 1967. Disponível em:<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf >

Rauch, James and Peter B. Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." Journal of Public Economics, 75, 49–71.

Refugee Data Finder. Disponível em: < https://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/definition/ >

RMRP 2021 – CAPIÍTULO BRASIL PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA: Plano de Resposta para Refugiados e Migrantes Janeiro – Dezembro 2021

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. Refúgio em Números, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021

SOARES V. C., L. de M. A Interiorização dos Refugiados Venezuelanos no Brasil. Revista de Relações Internacionais, vol. 2, dec/2019, p 244-265.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analisys in current research. In: EVANS, P. B; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T (Eds). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. SKOCPOL, T. e FINEGOLD, K.. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. Political Science Quarterly, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

STUENKEL, O. How to Address Venezuela's Refugee Crisis. Americas Quarterly, 2018. Disponível em <https://www.americasquarterly.org/article/how-to-address-venezuelas-refugee-crisis/>. Acesso em: 4 abr. 2021.

TILLY, C. (1996). Coerção, capital e estados europeus (1990). São Paulo: EDUSP.

VALESKA, S. . "O CONCEITO DE REFUGIADO: HISTORICIDADE E INSTITUCIONALIZAÇÃO". 2019

VILLENA D. C., D. F. S. Rejeição Aos Refugiados: Políticas Dos Estados Para Combater Os Fluxos De Refugiados E Responsabilidade De Proteger. Prolegómenos Derechos y Valores, v. 19, n. 38, Julio- diciembre 2016, p. 43-59. - ISSN 0121-182X

8. Anexos (350 palavras)

Anexo 1

Entrevistados

Entrevistado 1	Refugiada Venezuelana
Entrevistado 2	Profissional do ACNUR
Entrevistado 3	Refugiada Venezuelana
Entrevistado 4	Refugiado Venezuelano

Anexo 2

Instrumento de Coleta semiestruturada para relatório final

Para a pesquisa, foi optado o modelo de análise qualitativa por meio de entrevistas e análise de documentos.

9. Entrevista refugiados

objetivos

- **Sondagem de perfil dos refugiados / encuesta del perfil de los refugiados**
  - nome/ nombre idade/ edad
  - origem/ origen
  - profissão/ profession
  - escolaridade/ grado de escolaridad
  - composição familiar (estado civil, número de filhos e idade de filhos) / composición familiar (estado civil, número de hijos, edad de los hijos/ hijas)

- **Identificar os gargalos de implementação da política de refúgio no brasil (âmbito territorial) pela perspectiva do refugiado venezuelano que passou por Pacaraima**
- como foi a chegada no brasil? (quando, de onde, para onde, pontos de parada, tempo em cada lugar)
- como ocorreu o pedido do status de refugiado?
- quais foram as principais dificuldades encontradas?
- como se deu a relação com os órgãos do governo? (ex: polícia de fronteira, órgãos administrativos, sus…)

- **Identificar o papel da operação acolhida na integração dos refugiados venezuelanos.**

- você teve contato com a operação acolhida? se sim, como foi esse contato, qual foi o papel da operação acolhida no seu processo de entrada, interiorização?
- você teve contato com quais órgãos do estado ao chegar no brasil? como avalia eles? qual foi o papel do estado na sua chegada
- quais eram as suas expectativas de como seria o processo de entrada e acolhimento no brasil antes de chegar?
- já utilizou o sus? espaço suas? o sistema educacional? Carolina Bori (trabalho)? caso sim, como avalia eles e por quê? qual foi a relação deles com vocês?
- a operação acolhida supriu as suas necessidades na chegada?
- quem ajudou vocês? como vocês identificam o papel do governo nessa ação
- o governo supriu as suas necessidades na chegada?

observação -> as entrevistas serão conduzidas no idioma de preferência do entrevistado, podendo optar entre o espanhol e o português.