

PLINIA CAULIFLORA: A OPERAÇÃO ACOLHIDA COMO EXEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA DE ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO

PLINIA CAULIFLORA: THE OPERATION WELCOMED AS AN EXAMPLE OF PUBLIC POLICY ON HUMANITARIAN RECEPTION

Submissão: 27/02/2026 / Aceito: 16/09/2026

Madson Carvalho

RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise, de caráter não exauriente, da política pública de acolhimento humanitário denominada "Força-Tarefa Operação Acolhida", implementada pelo Estado Brasileiro em resposta ao agravamento da crise humanitária venezuelana e seu processo migratório sem precedentes na América Latina. Para a compreensão da dimensão do tema, o ensaio aborda o dever da República Federativa do Brasil em ofertar acolhimento humanitário sob as perspectivas jusnaturalista e positivista. Analisa-se o status jurídico do migrante venezuelano no Brasil, reconhecido como refugiado devido a graves e generalizadas violações de direitos humanos, bem como a competência material exclusiva da União no fornecimento direto dos serviços de acolhimento. Por fim, detalha-se a estrutura operacional da Operação Acolhida em seus eixos de ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização, demonstrando sua eficácia na garantia da dignidade e autonomia do indivíduo refugiado.

Palavras-chave: Operação Acolhida. Crise Humanitária Venezuelana. Políticas Públicas.



ABSTRACT

This article presents a non-exhaustive analysis of the humanitarian reception public policy known as the "Operation Welcome Task Force" (Operação Acolhida), implemented by the Brazilian State in response to the worsening Venezuelan humanitarian crisis and its unprecedented migratory process in Latin America. To understand the scale of the subject, the essay addresses the duty of the Federative Republic of Brazil to provide humanitarian reception from both natural law and positivist perspectives. It analyzes the legal status of Venezuelan migrants in Brazil, recognized as refugees due to serious and widespread human rights violations, as well as the Union's exclusive material competence in the direct provision of reception services. Finally, the operational structure of Operation Welcome is detailed through its axes of border management, sheltering, and interiorization, demonstrating its effectiveness in ensuring the dignity and autonomy of refugees.

Keywords: Operation Welcome. Venezuelan Humanitarian Crisis. Public Policies.



INTRODUÇÃO

O acolhimento humanitário, em verdade, passou a ser tema de pródigas reflexões, com o advento do êxodo venezuelano, decorrente de grave violação a direitos humanos operados pelo regime de Nicolás Maduro, que teve início por volta de 2014, tendo se intensificado a partir daí e cujos efeitos, notadamente no Brasil, um dos países receptores, ainda são sentidos.

Com o agravamento da crise política na Venezuela, durante o período compreendido entre 2014 e 2019, aproximadamente 4,5 milhões de pessoas deixaram o país em questão, com destino, principalmente, aos países vizinhos da América do Sul, o que, por óbvio, resultou em impactos sociais e econômicos diretos nos países receptores, conforme dados da Organização das Nações Unidas – ONU.

Muito embora o Brasil tenha sido o quinto país que mais recebeu venezuelanos em êxodo, o fato é que, de acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), entre janeiro de 2017 e julho de 2024, 1.134.532 (um milhão, cento e trinta e quatro mil, quinhentos e trinta e dois) imigrantes venezuelanos entraram no Brasil, sendo a grande



maioria pela fronteira terrestre em Pacaraima-RR. Desse total, 532.773 já deixaram o país.

Conforme matéria publicada no site da BBC (2024), em citação ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pelo menos 7,7 milhões de pessoas emigraram da Venezuela durante a última década; destes, 6,5 milhões estão distribuídos pela América Latina, sendo que, aproximadamente, 568 mil estariam no Brasil, que, segundo a matéria, seria, hodiernamente, o 3º país que mais recebeu imigrantes.

Tal contingência revelou, em verdade, a necessidade urgente da discussão honesta acerca da natureza política do acolhimento humanitário, visto que não parece que o “mundo globalizado” esteja realmente pronto para garantir a universalidade dos direitos humanos.

Ontologicamente, como todo direito humanitário, decorre diretamente da noção de direito fundamental e, como corolário, aprioristicamente, ostenta índole jusnaturalista e, por isso, contém, em si, determinados atributos típicos dos direitos de sua espécie.

Resta evidente que a compreensão do que venha a ser o acolhimento humanitário é claramente jusnaturalista, pois firme é a concepção de universalidade dos direitos humanos (nome moderno dos direitos naturais), dado que, como um construto humano, tais direitos são fruto de um espaço simbólico de luta social pela dignidade humana e que compõem um conteúdo axiológico emancipatório, de modo que a maior preocupação atual não é nem mais fundamentá-los, mas protegê-los (PIOVESAN, 2024).

Assim, perfunctoriamente, do ponto de vista meramente ontológico, o acolhimento humanitário teria natureza jusnaturalista, de modo que, em consequência disso, mesmo que considerados como construtos tangidos pelo atributo da universalidade, concretamente não seriam revestidos da coercibilidade tendente a garanti-lo como direito.

Assim, a positivação dos direitos humanos, como construtos axiológicos, opera-se de forma circular, pois concretamente garante efetividade concreta típica das leis (em



sentido lato), de modo a possibilitar, inclusive, a elaboração de políticas públicas tendentes a esse fim, o que seria impossível se fosse tratada na esfera do direito natural.

DA RESPOSTA POSITIVISTA AO DIREITO E ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO NO BRASIL

Ao largo da discussão ontológica do dever de acolhida humanitária, se é ou não *jusnaturalis*, o fato é que, concretamente falando, para o Brasil, no exercício de sua personalidade jurídica de direito público internacional, a oferta de acolhimento humanitário é jurídica, positivista, visto que materialmente positivada no ordenamento pátrio. Norberto Bobbio (2022) leciona sobre que:

Neste texto o direito positivo é chamado “direito legal” (nomikón dikaion) e o natural é dito phusikón: observemos que é impróprio traduzir o termo dikaion pela palavra “direito” (ainda que o façamos por motivos práticos), na medida em que o grego dikaion (como o latino jus) tem significado duplo, indicando ao mesmo tempo a ideia de “justo” e a de “direito”. Dois são os critérios com base nos quais Aristóteles distingue o direito natural do positivo: a) o direito natural é aquele que tem, por toda parte (*pantachou*), a mesma eficácia (o filósofo dá o exemplo do fogo, que queima por toda parte), ao passo que o direito positivo só tem eficácia nas comunidades políticas particulares em que estiver estabelecido;

b) o direito natural prescreve ações cujo valor não depende do juízo que dele seja dado pelo sujeito, mas existe independentemente do fato de que elas pareçam boas a uns ou más a outros. Em outras palavras, ele prescreve ações cuja bondade é objetiva (ações que são boas em si mesmas, diriam os escolásticos medievais). Ao contrário, o direito positivo é aquele que estabelece ações, as quais, antes de serem reguladas, é indiferente que sejam realizadas de um modo ou de outro, mas, uma vez que tenham sido reguladas pela lei, importa (ou seja, é justo e necessário) que sejam realizadas do modo que a lei prescreve. Aristóteles dá este exemplo: antes que exista uma lei ritual, é indiferente sacrificar a uma divindade uma ovelha ou duas cabras; mas, uma vez que exista uma lei que ordene sacrificar uma ovelha, isto se torna obrigatório; ou seja, é justo sacrificar uma ovelha e não duas cabras, não porque tal ação seja boa por natureza, mas porque está em conformidade com uma lei que dispõe em tal sentido” (p. 23-24).



Primeiro, porque o Brasil, em 1948, foi um dos 58 países que participaram da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de sua posterior promulgação pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Embora não seja um tratado internacional, não contendo, destarte, força cogente, o fato é que claramente inspirou o constituinte de 1988, notadamente com relação ao acolhimento humanitário. Sua oferta decorre da inteligência do inciso X do artigo 4º da Constituição Federal.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Muito embora a concessão do asilo político e o acolhimento humanitário sejam institutos jurídicos díspares, em verdade, possuem a mesma jaez, uma vez que decorrem rigorosamente da mesma noção que repudia qualquer forma de opressão. De qualquer maneira, este dever, atualmente, encontra-se textualmente contido no artigo 3º, inciso VI, da Nova Lei de Migrações, Lei 13.445/17, quando dispõe sobre os seus princípios e garantias:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- 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;
- (...)

DO STATUS JURÍDICO DE REFUGIADO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS

É cediço que o êxodo venezuelano teve início por volta de 2015, tendo se intensificado a partir daí. Por este motivo, foi criada e implementada, Operação Acolhida em 2018.

Em um primeiro momento, iniciou-se uma discussão acerca do status jurídico dos migrantes venezuelanos, uma vez que não se enquadravam em nenhuma das hipóteses elencadas no artigo 1º da Lei 9.447/97 (Estatuto do Refugiado):

Art. 1º Será considerado Refugiado:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Em regra, o processo migratório não tinha relação com perseguições políticas, raciais, religiosas ou étnicas que os expusessem a iminente perigo, impedindo-os de ficar ou retornar ao seu país, a justificar a condição de refugiado.

Até então, discutia-se, outrossim, se a crise econômica na Venezuela se caracterizava como grave e generalizada violação de direitos humanos, a impor a necessidade de busca de refúgio em outro país.

De qualquer forma, independentemente do status, o fato é que os migrantes venezuelanos ingressavam no Brasil sem maiores obstáculos. Fosse na condição de



migrantes econômicos, através de visto de residência, ou mesmo através da solicitação de refúgio, estavam sendo recepcionados no Brasil, notadamente a partir da implantação efetiva da Operação Acolhida em Pacaraima

Ocorre que, em junho de 2019, o Ministério da Justiça editou a Nota Técnica 03/2019/CONARE, referente ao processo 08018.001832/2018-01, onde oficialmente reconheceu a ocorrência de graves e generalizadas violações de direitos humanos na Venezuela, razão pela qual foi conferido o status de refugiado ao migrante venezuelano.

Diante da extensa pesquisa de país de origem, analisada à luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero que a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos e, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97, **submeto à apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados que reconheça a situação e Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos em todo o território da Venezuela**, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena, bem como ouvida a consideração do MRE. **Para tanto, recomendo ao Comitê Nacional para os Refugiados:**

1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 3º da Lei nº 9.474/97. Sobre este ponto, mister recordar também que a nota de orientação do Acnur reconhece que a condição de refugiado conforme Cartagena não se aplicaria a membros de colectivos e megabandas, entre outros grupos de guerrilha urbana, bem como membros de grupos criminosos organizados e pessoas que se beneficiam materialmente das circunstâncias na Venezuela;
4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo;
5. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar; e
6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país. (nota técnica 03/2019/CONARE).



Assim, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o status de refugiado ao migrante venezuelano.

DA COMPETÊNCIA MATERIAL EXCLUSIVA DA UNIÃO EM GARANTIR O ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO

Como corolário da opção pelo federalismo levada a efeito pelo Constituinte de 1988 no caput do artigo 1º da Constituição Federal, foram criados os chamados entes federativos: União, estados-membros e municípios.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Em razão disso, preocupou-se o prudente Constituinte em organizar a divisão das competências materiais (ou administrativas) e legislativas.

O federalismo é uma forma de organização do poder político no Estado nacional, caracterizada pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. “Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências” (SOARES, 2013, p. 3).

Em verdade, os entes federativos caracterizam-se por serem centros de competência que ostentam os seguintes atributos, a saber: Autogoverno, onde cada ente tem normas fundamentais próprias; Autolegislação, onde cada ente pode elaborar suas próprias leis; Autoadministração, onde cada ente tem administração pública direta ou



indireta própria; Autonomia Tributária e Financeira, onde cada ente tem gestão financeira própria.

Como forma de Estado, ou seja, como forma de organização territorial do poder político, o federalismo se contrapõe ao Estado nacional unitário por apresentar, pelo menos, dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, o que supõe a descentralização do poder político para o nível subnacional (SOARES; MACHADO, 2018).

A autonomia das unidades federadas pressupõe a repartição de competência para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa, isto é, a distribuição constitucional de responsabilidades.

Essa característica é importante, pois a repartição de competência, estabelecida na Constituição Federal, serve para manter o equilíbrio da federação. Dessa forma, evita-se o risco de grandes perdas ou reduções de autonomias, que poderiam gerar até o rompimento da federação, criando, assim, um Estado unitário (CARVALHO, 2016, p. 5-8).

A doutrina leciona que, em razão da criação da divisão administrativa, que redundou na criação dos entes federativos, no Brasil, a organização é tríplice, uma vez que operada entre União, Estados-Membros, Municípios e o Distrito Federal.

A Carta Magna promulgada em 1988 estabelece a repartição de competências legislativas entre os entes federativos, ou seja, define quais matérias podem ser legisladas pelos diferentes níveis de governo. Silva (2011) relata que, na abrangência da competência, dois grupos e classes são formados e podem ser classificados.

No que tange ao primeiro grupo, enfatiza-se a competência material ou administrativa, a qual reúne a competência exclusiva disposta no artigo 21 e a comum disposta no artigo 23 da Lei Maior. Já no que se trata da segunda, a competência legislativa, esta dispõe a competência remanescente disposta no artigo 25 do mesmo diploma legal.



No artigo 21 da Constituição Federal, estão elencadas essas competências exclusivas da União. Importante saber que, diferente das competências privativas para legislar, as competências exclusivas são indelegáveis, ou seja, não podem ser compartilhadas ou transferidas para os Estados e Municípios.

Em relação à compreensão das atividades normativas dentro do campo de atuação da competência privativa da União, tem-se como ênfase a competência legislativa, conforme disposta no artigo 22 da Carta. Este presume que, através de Lei Complementar, a União concede autorização aos Estados-Membros para que estes possam estabelecer a respeito de matérias específicas relacionadas aos incisos deste artigo.

Entretanto, Paulo e Alexandrino (2011) enfatizam que o singular parágrafo disposto no artigo 22 presume que a concessão de autoridade para os Estados determinar, através de Lei Complementar, pode ser de caráter voluntário, visto que a utilização desta, não poderá ser transferida a normatização total de assunto em que confia à União legislar. Desta forma portanto, acredita-se que não há impedimentos para que a União resgate a sua competência, na hora que ela convir, tendo em vista que a transferência não se equipara à renúncia de sua competência.

A Carta Magna também prevê as competências constitucionais comuns a todos os entes, ou seja, aquelas que podem ser exercidas de forma conjunta entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No Artigo 23 da Constituição Federal, estão elencadas essas competências comuns.

Já o artigo 24 da Lei Fundamental estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre outras matérias. Nesse caso, as competências são compartilhadas, ou seja, tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal têm o poder de editar normas sobre esses assuntos.

O Parágrafo 1º do Artigo 25 do mesmo diploma estabelece que os Estados possuem competência para legislar sobre questões não atribuídas aos demais entes.



Essas competências, denominadas remanescentes, permitem aos Estados exercer sua autonomia legislativa e legislar sobre matérias que não sejam de competência privativa da União ou de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

Pois bem, a competência material exclusiva da União está insculpida no artigo 21 da Carta de 1988:

Art. 21. Compete à União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;
- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda;
- VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 - c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
 - d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;

Repare-se que o inciso primeiro é bastante claro no sentido de estabelecer que é a União a pessoa Jurídica de Direito Público internacional, visto que é de sua competência



exclusiva (indelegável) as relações com países estrangeiros e a participação nos organismos internacionais.

Disso decorre a consequência de que os todas as políticas públicas que materializem a afirmação dos direitos inerentes à situação de imigrantes são de competência exclusiva da União, sendo, mesmo, a União quem tem o dever de suportar os gastos supervenientes.

Aliás, é mesmo nesse sentido que o Supremo Tribunal Federal nos autos da ACO 3121, da relatoria da Min. ROSA WEBER julgou parcialmente procedente a demanda, reconhecendo que os gastos referentes ao aumento de despesas relacionadas ao êxodo venezuelano seriam de responsabilidade da União, o que deixa claro que é mesmo a União o ente federativo competente para a criação, implementação e gestão das políticas públicas de acolhimento humanitário.

O Acórdão ficou assim ementado:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. FLUXO MIGRATÓRIO MASSIVO DE REFUGIADOS DA VENEZUELA. CONFLITO FEDERATIVO. PRETENSÃO DE REFORÇO NAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS NAS ÁREAS DE CONTROLE POLICIAL, SAÚDE E VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA FRONTEIRA. ACORDO REALIZADO E HOMOLOGADO. PEDIDO DE FECHAMENTO DA FRONTEIRA OU LIMITAÇÃO DE INGRESSO DOS VENEZUELANOS. INDEFERIMENTO. PEDIDO INCIDENTAL DA UNIÃO PARA SUSPENSÃO DE DECRETO ESTADUAL RESTRITIVO AOS IMIGRANTES. SUPERVENIENTE REVOGAÇÃO. PREJUDICADO. PEDIDO DE CONDENAÇÃO DA UNIÃO A APORTAR RECURSOS ADICIONAIS PARA SUPRIR CUSTOS DO ESTADO COM SERVIÇOS PÚBLICOS AOS IMIGRANTES. POLÍTICA MIGRATÓRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ÔNUS DESPROPORCIONAL DO ESTADO DE RORAIMA DECORRENTE DO AUMENTO POPULACIONAL PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. FEDERALISMO COOPERATIVO. COOPERAÇÃO OBRIGATÓRIA. SOLIDARIEDADE. ARBITRAMENTO PROPORCIONAL EM METADE DA QUANTIA VINDICADA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE(...) (STF, 2020)

É claro que o dever de acolhimento humanitário, que foi concretamente materializado pelo Governo Federal em 2018, quando da elaboração das políticas



públicas que redundaram na criação da Operação Acolhida, foi acompanhado de muita polêmica e de duras críticas.

Cada qual, à luz dos seus próprios vieses, emitia suas “próprias” opiniões, a maioria, havida por adesão, intuitiva, sem passar por uma avaliação mais prudente, aprofundada e racional...

O caso é que o contexto sociopolítico brasileiro, permeado pela instalação e posterior acirramento de um sentimento de antipodismo político entre progressistas contra conservadores, "bolsonaristas" contra "lulistas", "bons" contra "maus", "nós" contra “eles”, teve como corolário a politização de todos os temas relevantes, o que acabou por inviabilizar a discussão lúcida e honesta sobre os caminhos da república.

Esse tema, evidentemente, foi objeto de muita discussão rasa (como não poderia deixar de ser), abordando-se questões, v.g., referentes a “xenofobia”, inviabilidade econômica do acolhimento e suas consequências sociais, como o aumento da criminalidade, do desemprego, do incremento dos gastos com saúde, educação, assistência social e segurança pública.

O caso é que o tempo se encarregou do amadurecimento dos temas em estudo, de modo que, passados mais de 6 anos da implantação da Operação Acolhida, já se obtêm dados que revelam a utilidade e a necessidade da Operação Acolhida.

De qualquer forma, a política acabou sendo desenvolvida, e é, justamente o que se estuda doravante.

OPERAÇÃO ACOLHIDA COMO POLÍTICA PÚBLICA EM RESPOSTA AO AGRAVAMENTO DA CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA

A FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA – OPERAÇÃO ACOLHIDA, programa que seria executado pelo Exército Brasileiro, constituiu-se na principal política pública de resposta do Governo Federal ante o fluxo migratório venezuelano e, com o



auxílio de agências da Organização das Nações Unidas, organismos internacionais e organizações sociais, passou a realizar políticas públicas de acolhimento humanitário, tanto na fronteira de Pacaraima quanto em Boa Vista.

Desonesto seria negar as evidentes virtudes humanitárias da Operação Acolhida. É, sem sombra de dúvida, a mais extraordinária e generosa das ações de acolhimento humanitário que se tem notícia na história da humanidade. Simplesmente sem precedentes históricos. A “jabuticaba” brasileira (*Plinia cauliflora*) — posto que é doce e só ocorre no Brasil — claramente destoa de todas as ações dessa natureza já ofertadas no mundo.

Não é o escopo da presente reflexão fazer uma comparação analítica da “jabuticaba” com as demais ações de acolhimento humanitário de refugiados pelo mundo; não há motivos para isso.

Embora, de fato, pudesse, sim, contribuir com o enriquecimento teórico, não parece fazer sentido nenhuma comparação, pois cada povo, cada país conhece as suas próprias realidades e vicissitudes. Não é necessário, para a afirmação da virtude de alguém, a demonstração de eventuais deméritos alheios.

Aqui, importa, sim, a demonstração do quão valiosa é a força-tarefa Operação Acolhida como exemplo de como se faz acolhimento humanitário.

Conforme cediço, o município de Pacaraima, no estado de Roraima, localiza-se na fronteira com a Venezuela. Como o município não apresenta condições favoráveis ao acolhimento dessa migração, os venezuelanos seguem em direção à capital do estado, Boa Vista, que, com o passar do tempo e a intensificação dos fluxos, também viu esgotada sua capacidade de recepção, sobretudo pela pressão nos serviços de saúde e assistência social. Nem o estado de Roraima, muito menos seus municípios, possuem condições de receber fluxos migratórios volumosos como os advindos do país vizinho (NETO, 2022).



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

Foi concebida a Operação em três eixos: o ordenamento da fronteira; abrigamento; e interiorização. Essa organização tríplice, por sua vez, visa mitigar os impactos sofridos pelo estado de Roraima no começo da intensificação do fluxo migratório, em que houve iminência de colapso dos sistemas públicos, sobretudo de saúde e educação, bem como aumento da população de rua e marginalizada (NETO, 2022, p. 07).

A Operação Acolhida tem a participação de onze ministérios, de agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e de mais de cem entidades da sociedade civil (Agência Senado, 2022).

Cabe salientar que não há aporte de recursos financeiros de parceiros, como organizações sociais e entidades privadas, na Operação Acolhida. Tendo como exemplo a Agência da ONU para Refugiados, seu trabalho está focado na recepção e no apoio ao migrante venezuelano que opta pela condição de refugiado no país.

A ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – oferece apoio na acolhida inicial e no acompanhamento da reintegração dos venezuelanos nas localidades, assim como também é responsável pelo controle de vagas nos abrigos da Operação Acolhida em Boa Vista e Pacaraima e pela prestação de serviços (social, psicológico, entre outros) de apoio ao migrante que foi abrigado (Agência Senado, 2022).

Por sua vez, a UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas – participa das três fases da Operação Acolhida com base em seus três objetivos transformadores: zero mortes maternas evitáveis; zero necessidades não atendidas de contracepção; e zero violências ou práticas nocivas contra mulheres e meninas.



DO ORDENAMENTO DA FRONTEIRA

O ordenamento da fronteira, que se pauta no Manual EB70-MC-10.307, consiste na identificação e caracterização do fluxo de pessoal, a fim de recepcionar, triar e imunizar, e propiciar a regularização documental dos migrantes, bem como ordenar e direcionar a entrada destes, de acordo com as suas especificações civis, obtendo, sobretudo, estatísticas para o planejamento de ações de maior eficácia, de modo que são despendidos recursos materiais e humanos que servem ao serviço burocrático e ao atendimento inicial (NETO, 2022).

Assim, está desdobrada na área de fronteira a Base Pacaraima, que é composta por Comando, Posto de Recepção e Identificação (PRI), Posto de Triagem (P Trg), Posto de Atendimento Avançado (PAA), abrigos (sendo dois no total), Companhia da Área de Apoio (apoio administrativo), Grupo da Área de Recreação, Pelotão de Transporte e Manutenção, Pelotão de Polícia do Exército e Seção de Aprovisionamento (LOPES, 2020).

Paralelamente, na cidade de Boa Vista, tem-se a mesma estrutura básica, porém com um número superior de abrigos, estrutura para interiorização e Postos de Recepção e Apoio (PRA), que servem tanto para recepcionar os imigrantes não contemplados pelo posto de recepção em Pacaraima quanto para auxiliar no processo de interiorização. Além desses dois pontos de entrada, foi acrescida a cidade de Manaus, mais recentemente (NETO, 2022).

DO ABRIGAMENTO



O segundo eixo é o do abrigo, que consiste em alojar os imigrantes, temporariamente, a fim de dar condições de inserção na sociedade brasileira ou, até mesmo, retornar a seu país de origem (LOPES, 2020, p. 23). Registre-se que o levantamento das obras de arquitetura digna, que cumpre as vezes de hotelaria enquanto os indivíduos-alvo não são interiorizados, deu-se por ação do 6º Batalhão de Engenharia e Construção, com sede em Boa Vista (RR) (NETO, 2022).

DA INTERIORIZAÇÃO

O terceiro e último eixo é o da interiorização, que consiste em integrar o imigrante, efetivamente, na sociedade brasileira por meio de sua instalação em cidades de todas as regiões administrativas, de acordo com suas situações particulares, por meio de divisão de contingente controlada e oportunizada por vacância de empregos, no sistema educacional, em proposta de moradia, entre outros recursos (LOPES, 2020).

A interiorização é uma realocação voluntária, organizada pelo governo brasileiro em parceria com organizações internacionais, como o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), a OIM (Organização Internacional para as Migrações) e entidades da sociedade civil. Os migrantes são transferidos para municípios que apresentam melhores condições de acolhimento e integração, seja por meio de empregos formais, vagas em abrigos ou reencontro com familiares.

Um dos três pilares da Força-Tarefa Operação Acolhida é forte instrumento da afirmação e materialização da dignidade humana, na forma do artigo 170, *caput*, da *Lex Fundamental*. A interiorização se caracteriza como eficaz mecanismo de minimização dos efeitos sociais negativos do processo migratório venezuelano, notadamente no estado de Roraima.



Como estratégia para reduzir a pressão nos indicadores sociais e no fornecimento das políticas e serviços públicos generalistas, a interiorização se demonstrou absolutamente imprescindível ao Estado de Roraima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta evidente que a Operação Acolhida foi, e é, uma das mais relevantes (se não a mais importante) políticas públicas destinadas ao acolhimento humanitário, visto que absolutamente comprometida com o postulado constitucional da dignidade humana.

Note-se que toda a estrutura disponibilizada, todo o enorme trabalho realizado, é tendente a garantir, muito mais do que mero acolhimento humanitário, mas, principalmente, o escopo extraordinário da Operação Acolhida é garantir a autonomia do refugiado.

Repare-se que as primeiras preocupações, na fase de acolhimento, são mesmo a verificação das condições gerais de saúde do refugiado. Em seguida, é feita toda a parte de triagem e documentação, isso para garantir a entrada regular em território brasileiro, para que o migrante possa, desde logo, iniciar-se na atividade laborativa, pois precisa se sustentar e sustentar a sua família. Só então são direcionados aos abrigos, propriamente ditos.

Depois de abrigados, lhes são ofertados espaços para a capacitação profissional, bem como, através de parcerias com empresas e entidades privadas, também são ofertadas vagas de emprego.

Sempre, em todas as etapas, do acolhimento à interiorização, todos os esforços levados a efeito são para garantir a autonomia do indivíduo refugiado, para que ele se sustente, para que faça as suas contribuições tributárias e para que possa, em igualdade de condições com os brasileiros, ter acesso aos serviços públicos.



Por isso é que se afirma, sem sombra de dúvida, que a Operação Acolhida é um marco mundial no que diz respeito ao acolhimento humanitário.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões segundo a ACNUR e OIM.** [Comunicado de imprensa]. 7 jun. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim>. Acesso em: 18 dez. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Debatedores pedem continuidade da "Operação Acolhida", de apoio a venezuelanos.** 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/23/debatedores-pedem-continuidade-da-operacao-acolhida-de-apoio-a-venezuelanos>. Acesso em: 04 jan. 2026.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico:** lições de filosofia do direito. Comp. por Nello Morra; trad. de Luiz Sergio Henriques. 1. ed. São Paulo: Edipro, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.445, 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 mai. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Migrações. Comitê Nacional para os Refugiados. **Nota Técnica nº 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ.** Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. **Operação Acolhida.** 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico>. Acesso em: 6 dez. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação cível originária nº 3121**. Pedido incidental da união para suspensão de decreto estadual restritivo aos imigrantes. Ação julgada parcialmente procedente. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de outubro de 2020. DJE. Disponível em: . Acesso em: 26 de nov. 2024.

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

NETO, Aurelio. **O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos em Roraima**. Revista TCU, Brasília, n. 150, p. 01-18, jul-dez 2022. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1816>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 22. ed. revista e atualizada. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

