



Universidade de Brasília

Centro De Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)

Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH)

**Manuel Sebastian Roa Gomez**

**A EMERGÊNCIA CONTINUA?**

**A perpetuação da emergência no atendimento à população  
indígena Warao em Roraima**

BRASÍLIA/DF  
2023

Manuel Sebastian Roa Gomez

**A EMERGÊNCIA CONTINUA?**

**A perpetuação da emergência no atendimento à população  
indígena Warao em Roraima**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Leandro de Carvalho

BRASÍLIA/DF  
2023

MANUEL SEBASTIAN ROA GOMEZ

**A EMERGÊNCIA CONTINUA?  
A perpetuação da emergência no atendimento à população  
indígena Warao em Roraima**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Leandro de Carvalho

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof<sup>o</sup> Dr. Leandro de Carvalho – Orientador  
PPGDH/UnB

Prof<sup>a</sup> Ela Wiecko – Examinadora Interna  
PPGDH/UnB

Prof<sup>a</sup> Marlise Rosa – Examinadora Externa  
PPGAS/UFRJ

BRASÍLIA/DF  
2023

## AGRADECIMENTOS

Enquanto escrevo estas linhas, tentando não cair no clichê dos agradecimentos, não conseguirei me distanciar do reconhecimento ao amor e apoio que minha mãe Diana Maria Gomez Londoño, minhas irmãs Luisa Roa Gomez e Daniela Roa Gomez, e meu pai Juan Manuel Roa Iregui me deram. Não falo apenas do apoio neste tempo, mas do apoio ao longo da minha vida, pois não seria nada do que sou hoje sem este amor incondicional que aparece sempre em momentos mais difíceis, em muitos casos mediados pela distância física. Faço questão de usar os nomes completos da minha família para garantir que façam parte direta deste trabalho.

Agradeço imensamente ao Eduardo Morais, meu eterno amigo, que perdi em 2021, mas que continuo guardando em todas minhas memórias e que é uma das figuras mais importantes em minha vida; serei eternamente grato pela oportunidade de tê-lo conhecido. À dona Fátima, que foi como uma segunda mãe para mim, à Eduarda, ao Victor e ao seu Roberval que também nos deixou, mas deixou muito para este mundo.

Aproveito para agradecer às tantas pessoas que não poderei citar nominalmente, mas que fizeram parte do que sou hoje, estas pessoas que desde minha infância, até minha adolescência em outro país (Brasil) me acolheram, me ensinaram, me apoiaram e contribuíram para isto. Ao apoio das amigas Juliana Pesqueira e Juliana Serra que, em diferentes momentos da minha vida, sempre estiveram ao meu lado. Aos eternos amigos Do e Rê, Heloisa, Igor, Marcelo, Natasha e Pedro, que sempre estiveram junto em momentos difíceis e alegres dos últimos anos.

Ao Leandro de Carvalho, meu orientador, que tem me ensinado muito, especialmente a repensar problemas a partir de outras lógicas, sempre muito assertivo e paciente.

Aos colegas do trabalho e da vida acadêmica, que em alguns momentos me fizeram refletir sobre as questões indígenas no Brasil, especialmente à Marlise Rosa, que tem sido uma grande parceira de dúvidas e soluções nesta caminhada, desde 2017. Júlia, Gabriel, Lila, Isabela Mazão, Silvia Sander, entre tantos outros colegas que estiveram junto nessa história acuriana.

Agradeço muito à Maricris, que tem oferecido um apoio incondicional nesta reta final, sempre carregada de amor e felicidade e tem me dado esperança em momentos de quase desistência.

Agradeço a cada pessoa Warao com quem convivi durante meus dias de trabalho, especialmente com quem estabeleci relações de amizade e trabalho conjunto.

*Soy cenizas del pasado*  
*Soy la vértebra central*  
*Soy paisajes encantados,*  
*Soy un río en caudal.*

Sebastian Roa

## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise das políticas públicas implementadas no contexto da Operação Acolhida, que emergiu como resposta ao fluxo de pessoas indígenas Warao no norte do Brasil. O estudo investiga os desafios enfrentados pelos governos local e federal diante das especificidades das comunidades indígenas Warao, que buscavam proteção internacional e uma vida digna em Roraima. Embora a Operação Acolhida tenha sido concebida como uma medida emergencial, sua continuidade após cinco anos revela a persistência do discurso de "emergência contínua". Esta pesquisa propõe uma reflexão sobre o modelo emergencial adotado na resposta aos refugiados Warao no Brasil, bem como suas consequências para as comunidades indígenas refugiadas. Além disso, busca-se analisar os efeitos da perpetuação do atendimento emergencial na efetivação dos direitos humanos e na autonomia dos indígenas Warao em busca de refúgio, considerando a atuação do Estado nesse contexto. O estudo contribui para a qualificação das dinâmicas e impactos da permanência da Operação Acolhida no estado de Roraima, tais como a manutenção da noção emergencial e na construção do estado de emergência, incluindo a suspensão da gestão pública local em relação à população indígena Warao.

**Palavras-Chave:** Indígenas, Warao, Emergência, Políticas Públicas, Direitos Humanos

## ABSTRACT

This thesis presents an analysis of public policies implemented in the context of Operação Acolhida which emerged as a response to the influx of Indigenous Warao people in the northern of Brazil. The study examines the challenges faced by local and federal governments considering the specificities of the Warao indigenous communities, who sought international protection and a dignified life in Roraima. Despite Operação Acolhida being initially conceived as an emergency measure, its continuation after five years reveals the persistence of the discourse surrounding "continuous emergency." This research proposes a reflection on the emergency model adopted in response to Warao refugees in Brazil, as well as its consequences for the indigenous refugee communities. Furthermore, it seeks to analyze the effects of perpetuating emergency assistance on the realization of human rights and the autonomy of the Warao Indigenous people in their search for refuge, considering the role of the State in this context. The study enhances our understanding of the dynamics and impacts of the continued presence of Operação Acolhida in the state of Roraima. This includes its role in perpetuating the notion of emergency and shaping the state of emergency, which extends to the suspension of local public administration concerning the Warao indigenous population.

**Keywords:** Indigenous, Warao, Public Policies, Human Rights, Emergency

## LISTA DE FIGURAS E IMAGENS

FIGURA 1 – LINHA DO TEMPO OPERAÇÃO ACOLHIDA - 2018	22
FIGURA 2 – LINHA DO TEMPO OPERAÇÃO ACOLHIDA - 2018-2021	23
FIGURA 3 – CONVITE PARA O LANÇAMENTO DO PLANO NACIONAL DE RESPOSTA PARA	25
FIGURA 4 – FRAGMENTO DO PLANO DE TRABALHO INTERSETORIAL	55
FIGURA 5 – OFÍCIO N.1782/2017/DPSE/SETRABES – P.1	57
FIGURA 6 – OFÍCIO N. 1782/2017/DPSE/SETRABES – P.2	58
FIGURA 7 – ESTRUTURA DA CFAE	66
FIGURA 8 – FLUXO E DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES EM PACARAIMA	68
FIGURA 9 – FLUXO E DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES EM BOA VISTA	69
FIGURA 10 - NOVOS ABRIGOS ABERTOS DURANTE A PANDEMIA	73
FIGURA 11 – DESAFIOS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA EM SETEMBRO DE 2021	74
FIGURA 12 – PRESENÇA WARAO NO BRASIL – 2014 A 2020	80
FIGURA 13 – FRAGMENTO DE CARTA DE LIDERANÇAS WARAO AO MPF	84
FIGURA 14 –FRAGMENTO DE CARTA DE LIDERANÇAS WARAO AO MPF -2	85
FIGURA 15 – FRAGMENTO DE CARTA DE LIDERANÇAS WARAO AO MPF - 3	86
FIGURA 16 – FRAGMENTO DE CARTA DE LIDERANÇAS WARAO AO MPF – 4	87
FIGURA 17 - FRAGMENTO DE CARTA DE LIDERANÇAS WARAO AO MPF —5	88
FIGURA 18 – FRAGMENTOS DO PLANO DE AÇÃO OPERACIONAL PARA OS INDÍGENAS MIGRANTES	91
FIGURA 19 – FRAGMENTOS DO PLANO OPERACIONAL PARA OS INDÍGENAS MIGRANTES VENEZUELANOS – 2	92



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LISTA DE RECOMENDAÇÕES DO MPF E STATUS EM 2018	61
QUADRO 2 – ESTIMATIVAS DA CFAE SOBRE A QUANTIDADE DE ABRIGADOS(AS)	67
QUADRO 3 – QUANTIDADE DE SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO DE VENEZUELANOS E INDÍGENAS WARAO	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
QUADRO 4 – AÇÕES DESENVOLVIDAS NA OPERAÇÃO ACOLHIDA (POR EIXO)	94

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
CAM – Centro de Atenção ao Migrante  
CASAI – Casa de Apoio à Saúde do Índio  
CFAE – Comitê Federal de Assistência Social  
Cing. – Conselho Nacional de Imigração  
COVID-19 – Coronavírus  
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social  
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha  
CIR – Conselho Indígena de Roraima  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CRI – Centro de Referência ao Imigrante  
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados  
CFAE – Comitê Federal de Assistência Emergencial  
DPDS – Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável  
DPE – Defensoria Pública do Estado  
DPU – Defensoria Pública da União  
DSEI – Distrito Sanitário Indígena  
EUA – Estados Unidos da América  
FFHI – Federação Fraternidade Humanitária Internacional  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FT Log – Força Tarefa Logística-Humanitária  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
GIGM – Gabinete Integrado de Gestão Migratória  
IC – Inquérito Civil  
ICP – Inquéritos Cíveis Públicos  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
MPF – Ministério Público Federal  
MDH – Ministério dos Direitos Humanos  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
OA – Operação Acolhida  
OIM – Organização Internacional para Migrações  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Procedimento Administrativo de Acompanhamento  
PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão  
PRDC – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão  
R4V – Resposta Humanitária para Venezuelanos  
SAIAF – Serviço de Acolhimento Institucional de Adultos e Famílias  
SEI – Secretaria Estadual do Índio  
SEJUSC – Secretaria do Estado de Justiça e Cidadania  
SETRABES – Secretaria do Trabalho e Bem-estar Social  
SEMGES – Secretaria Municipal de Gestão Social de Boa Vista  
SEMMASDH – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
UBS – Unidade Básica de Saúde  
UNFPA – Fundo de Populações das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1 NOVOS DESAFIOS DEMANDAM NOVAS SOLUÇÕES – UM BREVE HISTÓRICO SOBRE OS FLUXOS WARAO E A RESPOSTA DO ESTADO .....</b>	<b>12</b>
1.1 ANTES DA CHEGADA .....	12
1.2 CONTEXTO DAS CHEGADAS NO BRASIL .....	15
1.3 RESPOSTA FEDERAL À PROBLEMÁTICA .....	21
1.4 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA .....	26
<b>2 OPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS: SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA E ETNOGRAFIA DOS DOCUMENTOS.....</b>	<b>27</b>
<b>3 ATORES, DOCUMENTOS E RELATOS SOBRE AS PRIMEIRAS CHEGADAS A RORAIMA .....</b>	<b>35</b>
3.1 NOTAS SOBRE A SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL .....	35
3.2 MOBILIZAÇÃO E ENGAJAMENTO DOS ATORES PARA O ATENDIMENTO AOS INDÍGENAS WARAO EM RORAIMA .....	37
3.3 ATRIBUIÇÕES DE RESPONSABILIDADES E DISPUTAS NA ATUAÇÃO INTERSETORIAL .....	51
<b>4 OPERAÇÃO ACOLHIDA: NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL E A PERPETUAÇÃO DA NOÇÃO EMERGENCIAL .....</b>	<b>64</b>
4.1 A CONSTRUÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA .....	64
4.2 INSATISFAÇÃO DAS COMUNIDADES.....	81
4.3 AÇÕES EMERGENCIAIS EM CONTEXTO NÃO EMERGENCIAL – REFORMULAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA EM 2021 .....	90
4.4 PERPETUAÇÃO DA NOÇÃO EMERGENCIAL.....	96
<b>5 A PERPETUAÇÃO DA EMERGÊNCIA NO ATENDIMENTO AOS INDÍGENAS WARAO E A SUSPENSÃO DA AÇÃO PÚBLICA ESTRUTURADA .....</b>	<b>102</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>122</b>

# 1 NOVOS DESAFIOS DEMANDAM NOVAS SOLUÇÕES – UM BREVE HISTÓRICO SOBRE OS FLUXOS WARAO E A RESPOSTA DO ESTADO

## 1.1 ANTES DA CHEGADA

A chegada de pessoas refugiadas na fronteira brasileira com a Venezuela marca um processo histórico no Brasil, principalmente por imbricar uma série de situações desafiadoras decorrentes da ruptura do normal. Dentro destes grupos de pessoas refugiadas venezuelanas, as respostas foram sendo construídas enquanto as problemáticas se aprofundavam e pressionavam por soluções, mesmo que paliativas. Entre estes, os indígenas venezuelanos, especificamente os Warao, apresentaram um conjunto de especificidades que foi necessário discutir e entender para poder adaptar a resposta humanitária no contexto fronteiriço.

A partir desse fluxo migratório, faz-se necessário discutir uma série de elementos que avançam para além do que se compreende como emergência, principalmente quando ele se estabiliza, mas os problemas das comunidades continuam. Nesse sentido, é fundamental entender o cenário anterior ao início do fluxo de pessoas venezuelanas no estado de Roraima, as relações estabelecidas, as especificidades demandadas e referenciadas enquanto comunidades indígenas, bem como os desafios decorrentes do deslocamento de indígenas em áreas urbanas.

Ainda tentando entender e detalhar melhor essas relações do contexto fronteiriço e os desafios que ali se instalavam nos últimos anos, é muito pertinente ressaltar que sempre existiu um fluxo contínuo de brasileiros indo para a Venezuela, principalmente para as ilhas Margarita, em busca de diversão internacional a um preço baixo. A relação da Venezuela com Roraima nunca foi algo desconhecido, começando pelo entendimento de organização desse estado que, como apontado por Rufino dos Santos (2018) se constitui a partir de relações fronteiriças de chegadas e saídas, favorecidas por trocas nas relações “culturais, sociais e econômicas”.

Diariamente, principalmente roraimenses e amazonenses, passavam por Pacaraima em direção à Santa Elena para fazer compras, devido à isenção de impostos em produtos importados e da alta qualidade dos produtos venezuelanos – desde carnes a gasolina. Era comum encontrar, em Boa Vista, quem vivesse exclusivamente da revenda de produtos comprados na Venezuela. Segundo memória de roraimenses e roraimados, havia uma significativa quantidade de pessoas que vendiam produtos de uso doméstico, cosméticos e alimentos, praticando a atividade considerada ilegal [descaminho]. (CAPDEVILLE, 2021, p.14)

A lógica de “intercâmbios” entre o Brasil e a Venezuela (Pacaraima e Santa Helena de Uairén) manteve sempre um fluxo de ida dos brasileiros às cidades da Venezuela para fins comerciais e de turismo, como era o caso das ilhas Margarita, conhecidas pela beleza e chamadas pelos roraimenses de “caribe venezuelano”. Além dos roraimenses, os amazonenses também realizavam essas rotas, tendo sido criadas inúmeras companhias de turismo que ofertavam, em Manaus, pacotes completos incluindo hospedagem, alimentação e passeios, inclusive abrindo voos diretos entre tais cidades.

Essa relação Brasil e Venezuela, apesar de não ser tão conhecida nas regiões centro-oeste, sudeste, nordeste e sul, era mantida principalmente por estes dois estados (Amazonas e Roraima), sendo, muitas vezes, mais barata a passagem para Venezuela do que para outras regiões do Brasil. Estes fluxos eram constantes e predominantemente constituídos por brasileiros indo para a Venezuela, considerando os valores baixos dos produtos comerciais ou de serviços hoteleiros, de alimentação ou outros relacionados ao setor, conforme relata Rufino dos Santos (2018).

Os constantes fluxos em estados fronteiriços foram sempre recorrentes. Existia e ainda existe ali um conjunto de relações não só comerciais, mas também culturais, sociais e étnicas. Apesar deste ter sido o cenário em que brasileiros e venezuelanos viveram historicamente, principalmente conectados pelas cidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Helena (Venezuela), o grande número de pessoas venezuelanas que passaram a entrar no Brasil em situação de vulnerabilidade rompeu com o que era tido como normal nestes transcurso.

Esta dissertação é estruturada a partir de um conjunto de reflexões derivadas dos desafios que o grupo indígena Warao tem enfrentado ao longo dos últimos anos. As especificidades deste tipo de fluxo abriram no Brasil debates de várias ordens, tendo contribuições da antropologia, do direito, das relações internacionais, do serviço social, entre outras áreas.

Se os debates sobre aplicações e responsabilidades eram nebulosos nos primeiros anos das chegadas, entendemos que estas discussões deveriam ter sido superadas, devido às inúmeras decisões judiciais obrigando os estados a responder aos fluxos cada vez mais constantes de pessoas indígenas Warao. Além disso, as categorias sobre regularização documental desta população no Brasil, têm sido cada vez mais discutidas, ora por uma lógica que consideramos inconsistente sobre movimentos de entrada e saída no Brasil, ora pelos motivos de saída desta população, que acionam o sistema de proteção internacional por meio do refúgio.

Esta pesquisa pretende sistematizar e contribuir para a discussão sobre os motivos da fragilidade da resposta à população Warao. Ao longo desta dissertação será reconstituído o histórico da resposta dada ao grupo indígena Warao por parte das autoridades locais, federais, organizações não governamentais e internacionais, a partir de documentos inéditos identificados no Inquérito Civil <sup>1</sup> (IC) n.1.32.000.001321/2016-38 e no Procedimento Administrativo de Acompanhamento <sup>2</sup> (PAA) n.1.32.000.000980/2020-33 do Ministério Público Federal (MPF).

Porém não nos limitamos à reconstituição de fatos para discutir as fragilidades identificadas ao longo da resposta dada ao grupo; pelo contrário, analisamos a problemática de um ângulo apoiado pela "sociologia da ação pública" (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012) para discutir a construção do que é valorado, representado e interpretado como instrumento da ação. Dessa forma, buscamos olhar de um ângulo diferente e aprofundar em questionamentos constantemente ativados por operadores e operadoras de políticas públicas, pesquisadores e pesquisadoras, autoridades locais, sobre a precariedade da situação vivida pelas comunidades Warao, que foram o primeiro grupo a chamar a atenção das autoridades em 2014.

Para tanto, sistematizamos um conjunto de reflexões, vivências e documentos que discutem os desafios das novas chegadas e a perpetuação de uma emergência unidirecional e específica com o grupo Warao (HEINEN, 2012; MPF, 2018; ROSA, 2021; CAPDEVILLE, 2022; TARDELLI, 2023), etnia proveniente da região conhecida como Delta do Amacuro, localizada no nordeste venezuelano. Os Warao, conhecidos como “povo da água”, são a segunda maior etnia na Venezuela somando mais de 40 mil pessoas. Estes grupos, vem enfrentando a desterritorialização e processos de invasão de seus territórios há mais de 60 anos, seja por impactos ambientais provocados pelo homem (ROSA, 2021; TARDELLI, 2023), ou pelo avanço da agropecuária e monocultura em suas comunidades.

Estes grupos, intensificaram seus deslocamentos para os centros urbanos próximos às suas comunidades, cidades como *Tucupita*, *Ciudad Guayana* e *Ciudad Bolivar*, tornaram-se rotas comuns para subsistência (ROSA, 2021). Porém, dentro destes deslocamentos não há registro de chegadas ao Brasil na história moderna (TARDELLI, 2023), até 2014, ano em que o primeiro

---

<sup>1</sup> MPF: “O inquérito civil é regulado pela Lei Federal nº 7347/85. Em geral ele é instaurado quando o procurador tem indícios fortes de que um direito coletivo, um direito social ou individual indisponível (relativo a meio ambiente, saúde, patrimônio público, por exemplo) foi lesado ou sofre risco de lesão, podendo o fato narrado ensejar futura propositura de ação civil pública.” Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/inqueritos-civis>

<sup>2</sup> MPF: PAA é o procedimento destinado ao acompanhamento de fiscalizações, de cunho permanente ou não, de fatos e instituições e de políticas públicas e demais procedimentos não sujeitos a inquérito civil que não tenham o caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.” Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/faq>. Acesso em: 26 jun. 2023.

relato de suas chegadas mobiliza autoridades e gera uma série de discussões. Estas novas chegadas geraram múltiplas questões ao redor da recepção e acolhimento para o Norte do país, especificamente Roraima, Amazonas e Pará, no entanto, por motivos de capacidade, nesta pesquisa abordaremos apenas o estado de Roraima.

Para nos situarmos em relação a tempo e localização, bem como aos impactos das novas chegadas de pessoas indígenas Warao, a dissertação faz um apanhado histórico de situações que discutem porque a lógica de emergência continua sendo utilizada pelas autoridades para trabalhar com as comunidades Warao instaladas ao longo do Brasil. Tal lógica tem sua construção iniciada em Roraima, local onde a Operação Acolhida foi implementada como resposta ao alto fluxo de pessoas venezuelanas chegando ao Brasil por meio da fronteira entre Santa Helena, do lado Venezuelano e Pacaraima, lado brasileiro (BAENINGER E JAROCHINSKI, 2018).

## 1.2 CONTEXTO DAS CHEGADAS NO BRASIL

Para vários pesquisadores e jornalistas, as questões internas venezuelanas possuem um longo histórico, que remete a anos anteriores, em que a volatilidade política se associava aos preços internacionais do petróleo e às relações turbulentas com países vizinhos, como a Colômbia. Contudo, é considerado por muitos como o ponto nevrálgico da instabilidade na Venezuela o ano de 2017, em que as sanções vindas do governo estadunidense endureceram e geraram um movimento cada vez mais crescente de deslocamentos. Naquele momento, a instabilidade econômica e social chegara a tal ponto que não houve outra saída para milhões de pessoas a não ser deixar o país, em decorrência de elevados índices de violência, perseguição política, e falta de itens básicos de alimentação e higiene (PRADO, 2021).

Como apresentado por Silva e Baeninger (2021) no texto “O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul”, o contexto da migração venezuelana ainda é marcado por um fluxo “misto” que, apesar de novo para a região, possui centralidade na falta de acesso a direitos básicos como saúde, educação, alimentação, sendo esse problema considerado o principal motivo de saída do país. A região sul-americana vive, desde 2015, a maior crise humanitária, em virtude dos crônicos problemas de abastecimento de produtos básicos associados ao aumento das tensões e violência que marcam a trajetória recente da Venezuela (PAEZ, 2019, apud SILVA & BAENINGER, p. 128, 2021).

O trágico êxodo já deixa um saldo de pelo menos sete milhões de venezuelanos fora do seu território<sup>3</sup>, o que representa, em dados globais, uma das maiores crises migratórias. Em termo comparativos, é importante ressaltar que a crise da Síria possui quase o dobro de tempo da crise da Venezuela, porém com números similares de refugiados (ACNUR, 2020). Em 2019, quando a instabilidade venezuelana recrudesceu devido a mais sanções vindas dos Estados Unidos da América (EUA), os deslocamentos forçados aumentaram e geraram uma alta quantidade de solicitações de refúgio no Brasil, chegando a mais de 53.713.

Considerando o cenário que se desenhava à época, foram percebidos fluxos cada vez maiores de pessoas venezuelanas em busca de proteção internacional no território brasileiro. Durante os primeiros momentos, houve tentativas locais de organização e mobilização por parte de alguns atores da sociedade civil e organizações não governamentais, os quais tinham capacidade limitada para atender todas as pessoas e enfrentavam desafios de articulação com o poder público (CAPDEVILLE, 2022).

Dentre as populações que chegavam ao país com necessidades específicas<sup>4</sup>, estavam os grupos indígenas venezuelanos, majoritariamente da etnia Warao<sup>5</sup>. Apesar de o maior fluxo ter sido registrado em 2019<sup>6</sup>, o parecer técnico nº 208 do Ministério Público Federal (MPF) já reportava a chegada dos Warao a partir de 2014, na cidade de Pacaraima, na fronteira, de onde seguiram para Boa Vista, capital do estado de Roraima. Em decorrência da instabilidade econômica, social e política na Venezuela, os grupos indígenas foram os primeiros a se deslocar em busca de saúde, educação e assistência em território brasileiro, ainda quando o número de venezuelanos não indígenas no Brasil era pouco expressivo.

Se os fluxos iniciais em 2014 e 2015 não motivavam reações, a percepção sobre o fenômeno começou a mudar quando intensificaram as chegadas de indígenas Warao em 2016, desconstruindo o imaginário de cidade pacata e organizada em Boa Vista. Alguns atores consideravam os movimentos de entradas e saídas como pendulares, motivo pelo qual se

<sup>3</sup> Os dados atualizados podem ser acessados por meio da Plataforma de Resposta para Venezuelanos (R4V). Disponível em: < <https://www.r4v.info> >. Acesso em: 09/06/2023.

<sup>4</sup> O termo “necessidades específicas” é utilizado por agências da ONU e organizações não governamentais para se referir a pessoas que se encontram em algum tipo de situação que as expõe a vulnerabilidades para além do deslocamento forçado, isto é, aqueles indivíduos cujos perfis ou grupos possuem maiores necessidades de proteção, como mulheres, crianças desacompanhadas, pessoas com deficiência, entre outros.

<sup>5</sup> Estima-se que dentre as cinco etnias venezuelanas registradas no Brasil, pelo menos 70% são de indígenas Warao, seguido de indígenas das etnias Pemón Taurepang, Eñepá, Kariña e Wayú.

<sup>6</sup> O número de registros de pessoas indígenas do ACNUR pode ser acessado via plataforma virtual. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzMzMzYyMmYmYTctNjFiMy00OGRjLTljNTktZTk4ZmZhM2VmMDViIiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 03/04/2023.



acreditava que qualquer resposta pensada a longo prazo, ou que incidisse em políticas públicas, poderia resultar em um esforço desnecessário (ROSA, 2021).

Ao longo de 2016 foi possível notar a presença de pequenos grupos de indígenas e de não indígenas nas principais praças públicas do município de Boa Vista e em prédios abandonados, em Pacaraima. Tal ruptura do que era considerado normal nas ruas dessas cidades – uma mudança na lógica de relação meramente comercial e turística – chamou a atenção da mídia por meio do episódio de um decreto de emergência na saúde dos dois municípios, devido à imigração venezuelana (BRANDÃO, 2016)<sup>7</sup>. Como analisado por Figueira (2018), o caso de Roraima não foi diferente das reações do restante da população brasileira, que se dividiram entre discursos a favor e contra o acolhimento das pessoas vindas da Venezuela, o que também foi analisado por Ruseishvili, Carvalho e Nogueira (2018), no contexto específico das respostas emergenciais do governo estadual, nas perspectivas “humanitária” e “securitária”.

As problemáticas apresentadas não se resumiram a Roraima. O estado do Amazonas recebeu esses mesmos fluxos em quantidades reduzidas, porém causando impactos similares. O primeiro grande deslocamento indígena venezuelano para a cidade de Manaus iniciou-se em dezembro de 2016 e intensificou-se em 2017. Em um levantamento inicial feito pela Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH), citado em Parecer Técnico do MPF (2017), foram quantificados 116 indígenas na cidade, distribuídos em pelo menos três locais: hotéis no centro da cidade, casas alugadas no bairro Educandos e um acampamento nas proximidades da rodoviária de Manaus. Viviam em condições extremamente precárias e com níveis sanitários muito baixos, sendo comum as equipes médicas que atendiam as famílias identificarem doenças como tuberculose e infecções generalizadas.

Os grupos dividiam-se em famílias extensas compostas por homens, mulheres, crianças, adolescentes e idosos, expostos a uma série de riscos, sobretudo porque as condições estruturais dos espaços habitados eram muito precárias, além dos desafios preexistentes nas regiões onde se localizavam, como altos índices de assaltos, uso de drogas, prostituição e exploração infantil, de acordo com parecer antropológico do Ministério Público Federal (BRASIL, 2017)<sup>8</sup>. Segundo Rosa (2021), desde a chegada dessa população, instituições como Secretaria do Estado de Justiça e Cidadania (SEJUSC), Cáritas Arquidiocesana de Manaus (CAM) e SEMMASDH os

---

<sup>7</sup> Reportagem publicada pelo Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/rr-decreta-emergencia-na-saude-por-cao-da-imigracao-de-venezuelanos.html>

<sup>8</sup> Parecer técnico desenvolvido pelo MPF em 2017 com objetivo de fornecer informações sobre a etnia Warao. Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/41250\\_20170530\\_143844.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/41250_20170530_143844.PDF).

acompanhavam e garantiam seus acessos aos serviços de saúde e assistência, em uma perspectiva emergencial e sem especificidade no contexto de atendimento indígena.

Na capital amazonense, no ano de 2017, o número de indígenas Warao saltou de 116, em fevereiro, para 519, em maio, provocando uma mobilização intersetorial para responder ao intenso fluxo que continuava chegando na cidade. No dia 04 de maio, a Prefeitura de Manaus emitiu o Decreto nº 3.819 que declarava emergência social no município devido ao intenso processo de chegada dos indígenas Warao, acampados em área pública, submetidos a situação de risco pessoal e social, em especial crianças adolescentes e idosos (MANAUS, 2017, p. 33).

As visões iniciais sobre responsabilidades dos governos federal, estadual e municipal não eram claras. Acreditava-se que o tema migração e refúgio era incumbência do Governo Federal e ações de natureza emergencial decorrentes de deslocamentos internacionais não seriam, sob essa visão, responsabilidade dos estados e dos municípios. Essa compreensão foi sendo modificada entre 2016 e 2018, resultando em portarias e protocolos nos quais os entes federados assumiam tarefas específicas para o ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização. A organização e a estratégia foram diferentes daquelas adotadas no fluxo anterior, de pessoas vindas do Haiti, em que a sociedade civil assumiu a responsabilidade de implementar as ações com o cofinanciamento dos órgãos da assistência social (RODRIGUES, 2015)<sup>9</sup>.

Ainda assim, as estratégias iniciais em Roraima e Amazonas foram muito similares, marcadas por aluguel de ônibus para devolução das pessoas à Venezuela, como abordado em inúmeras matérias de jornal e peças jurídicas de defesa da Defensoria Pública da União (DPU). Outro modo de controle no fluxo das populações indígenas à época era o uso do conselho tutelar como forma de pressão sobre as famílias indígenas. Era comum que os conselheiros tutelares fizessem abordagens ostensivas contra as famílias indígenas, conforme parecer técnico do MPF.

No parecer é constatado que a abordagem do Conselho Tutelar foi realizada de forma ostensiva e ameaçadora, segundo relatos das próprias comunidades indígenas Warao que se encontravam acampando no Terminal Rodoviário (BRASIL, 2017a, p.37).

Ainda sob a responsabilidade dos entes federados, os papéis do MPF e da DPU foram catalisadores de atores e ações desde o primeiro momento da chegada de venezuelanas e venezuelanos. As primeiras recomendações<sup>10</sup> foram fundamentais para evitar a contínua

---

<sup>9</sup> Matéria jornalística veiculada pelo portal. **G1**. Disponível em: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/02/acre-espera-resposta-do-governo-federal-sobre-entrada-de-haitianos.html>.

<sup>10</sup> Recomendações nº 5, 11 e 12 de 2017 - O documento está referenciado como Brasil, 2017 nas referências bibliográficas.

violação de direitos humanos, impedindo legalmente deportações sumárias, garantindo abrigos e espaços de abrigo, bem como acesso ao atendimento adequado da assistência social.

As ações impetradas pela Defensoria para a não devolução de indígenas refugiados<sup>11</sup> e migrantes, as recomendações e perícias do MPF ainda nos anos de 2017 e 2018, bem como a criação de grupos de trabalho municipais intersetoriais para articular ações, como examinaram Rosa (2021) e Capdeville (2022), mostraram que o deslocamento de pessoas venezuelanas em direção ao Brasil não poderia ser tratado como um fenômeno isolado. Isto é, mesmo que as responsabilidades operativas não estivessem claras naquele momento, mostrava-se evidente que a questão precisava ser articulada nas várias esferas, de forma intersetorial, incluindo atores que nunca tinham trabalhado com a perspectiva de atendimento a populações indígenas, apesar de Roraima ser um dos estados com maior número de população indígena no Brasil (IBGE, 2010).

Diante das lógicas de pedir dinheiro nas ruas e a dificuldade de comunicação, o atendimento a essa população era tratado constantemente como uma problemática pelos serviços públicos das cidades de Pacaraima ou Boa Vista. É o caso dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e das Unidades Básicas de Saúde (UBS), que ressaltavam estes desafios, considerando problemas de comunicação e, muitas vezes, a falta de materiais informativos sobre encaminhamento ou direitos de venezuelanos indígenas no Brasil, como citou Rosa (2021) ao abordar os desafios da interlocução com os atores públicos e técnicos dos serviços.

Na cidade de Boa Vista, os grupos Warao foram alocados no Centro de Referência para Imigrantes (CRI), localizado em uma quadra de esportes, no bairro Pintolândia. Rosa (2021) ressaltou que a estrutura do CRI não era um espaço adequado para abrigo, mas sim provisório. Conforme sistematizado e documentado, o governo de Roraima, por meio da Defesa Civil, coordenava o espaço em parceria com a organização não-governamental Federação Fraternidade Humanitária Internacional (FFHI), garantindo alimentação para o grupo de indígenas Warao, bem como apoio na administração do espaço. Porém, isto não foi suficiente para garantir a plena proteção destas comunidades, gerando, assim, um deslocamento até outras cidades, incluindo Manaus.

Entre os motivos pelos quais as comunidades deixaram Roraima estavam a dificuldade em pedir dinheiro nas ruas, devido ao constante cerceamento por parte das autoridades, além

---

<sup>11</sup> Ao longo do texto usaremos a expressão “indígenas refugiados” ou “comunidades refugiadas indígenas” como uma representação das necessidades de proteção internacional acionadas por estas comunidades, não se relacionado com sua relação documental no Brasil.

dos constantes problemas decorrentes do abrigo com população venezuelana não indígena. Os desafios de acesso à renda e trabalho também ficam evidentes segundo Rosa, (2021, p. 27).

Diante do aumento de indígenas Warao em Manaus, cresceram as mobilizações e articulações internas entre órgãos internacionais, secretarias municipais e governo federal. A publicação do Decreto Emergencial nº 3.819 de 22 de setembro de 2017, da Prefeitura de Manaus foi resultado da Recomendação nº 05/2017, expedida pelo MPF e pela DPU, que orientou ao estado e ao município a garantia de abrigo da população indígena venezuelana, bem como a facilitação de seu acesso aos programas sociais ofertados pelo governo brasileiro.

4.1 Articule com o Município e os órgãos competentes do Governo Federal as medidas de abrigo aos imigrantes venezuelanos, com as contrapartidas devidas, em especial aqueles que se encontram em situação de rua e de vulnerabilidade, em regime de urgência devido à situação em que se encontram, no prazo de 10 (dez) dias. 4.2. Implemente rede de atenção e apoio, bem como política de imigração consistente e articulada no Estado do Amazonas, de modo articulado com os entes municipal, federais, organizações civis e religiosas envolvidas, participação de representantes dos indígenas/imigrantes para atendimento às demandas humanitárias dos imigrantes venezuelanos e de outros em situação de vulnerabilidade, que estejam no Estado, no prazo de 20 (vinte) dias. (MANAUS, 2017, p. 10).

Em resposta, o governo do Amazonas liberou R\$ 205.000,00 para implementação do Plano Emergencial de Ajuda Humanitária, que garantia a adaptação de uma quadra poliesportiva, localizada no bairro do Coroado, zona leste de Manaus, por meio da instalação de redários<sup>12</sup> metálicos, construção de pias para lavagem de roupas, recuperação dos banheiros e cozinha. As adaptações foram feitas a partir de diálogos e visitas solicitadas por meio de recomendação do MPF, que incluía a necessidade de consulta, conforme o contexto local. A urgência para essa adaptação foi determinada pelo MPF:

Indique, no prazo de cinco dias, local para abrigo aos imigrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade (com área ou ala específica e adequada aos indígenas Warao, em face de sua cultura e tradições, aferível por meio de consulta aos indígenas), com as contrapartidas devidas, em especial aqueles que se encontram em situação de rua, em regime de urgência devido à situação de vulnerabilidade em que se encontram. (BRASIL, 2017a, p. 11).

---

<sup>12</sup> Espaço para instalação de redes.

Esse local pode ser considerado o primeiro abrigo minimamente adequado à realidade indígena Warao, uma vez que foi adaptado em sua estrutura, garantindo o respeito às formas de convivência dos grupos, entre elas o costume de dormir em redes. Abriu-se um precedente para a padronização do serviço de acolhimento de adultos e famílias indígenas, incluindo a oferta de equipes com tradutores, assistentes sociais e psicólogos, conforme documentado no Inquérito Civil n. 113000000541\_2017\_81 do MPF.

Os planos para a reforma foram liderados pelo governo do Amazonas e, ainda em julho de 2017, foi inaugurado o primeiro espaço adaptado para populações indígenas refugiadas no Brasil, nomeado oficialmente como Serviço de Acolhimento Institucional de Adultos e Famílias (SAIAF), porém conhecido como “Abrigo do Coroado” (ROSA, 2021). Ao todo, o custo projetado desse equipamento, para seis meses, foi de R\$ 2.365.487,40, incluindo alimentação, segurança e equipes técnicas.

Passados dois meses, em setembro de 2017, o município de Manaus, em comum acordo com o governo do Amazonas, elaborou o primeiro plano de ação humanitária da cidade, como aponta Rosa (2021). Os modelos de abrigo foram alterados ao longo de 2018, 2019, 2020 e 2021, gerando novas possibilidades de adaptação dos espaços para a população indígena em Manaus.

### 1.3 RESPOSTA FEDERAL À PROBLEMÁTICA

O deslocamento forçado de pessoas venezuelanas indígenas e não indígenas em 2017 chamou a atenção de autoridades em Brasília, ainda no governo do presidente Michel Temer, mobilizando viagens de autoridades da capital federal até Roraima para verificar condições e identificar possibilidades de respostas (RODRIGUES, 2017)<sup>13</sup> à “invasão de venezuelanos”, como foi citado em artigo publicado pela CBN em seu *site* de notícias. Destas viagens participaram autoridades dos Ministérios da Cidadania e da Justiça, além de profissionais de agências da Organização das Nações Unidas (ONU), como o ACNUR e a Organização Internacional para Migrações (OIM). Com a ida das autoridades àquele estado descartou-se a possibilidade aventada por alguns atores públicos locais de criação de campos de refugiados

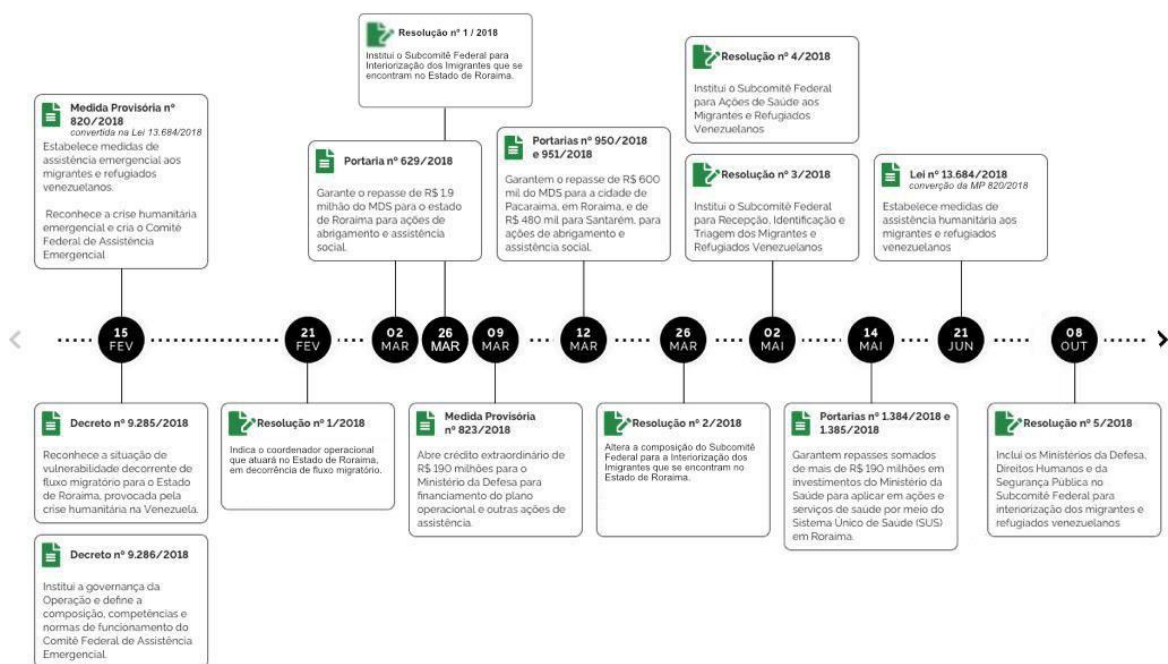
---

<sup>13</sup> Artigo jornalístico publicado pelo portal de notícias CBN. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/editorias/pais/2017/05/11/AUTORIDADES-BRASILEIRAS-ESTAO-PREOCUPADAS-COM-INVASAO-DE-VENEZUELANOS-EM-RORAIMA.htm>.

(TOLEDO, 2017)<sup>14</sup>, um modelo muito utilizado para contextos de crises e grandes fluxos humanos, e utilizado por agências humanitárias para responder rapidamente a necessidades dos grupos em busca de proteção internacional.

Como resposta ao constante aumento de pessoas venezuelanas em situação de vulnerabilidade no país, o então presidente Michel Temer decidiu expedir a Medida Provisória nº 820/2018 que estabeleceu medidas de assistência emergencial aos imigrantes, reconheceu a crise humanitária emergencial e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2018a). Em seguida, foi editada a Medida Provisória nº 823/2018 que determinou o financiamento de ações emergenciais, abrindo crédito extraordinário de R\$ 190 milhões para o Ministério da Defesa (BRASIL, 2018b), conforme demonstra a linha do tempo da criação da Operação Acolhida, nas figuras 1 e 2<sup>15</sup>.

**Figura 1 – Linha do tempo Operação Acolhida - 2018**

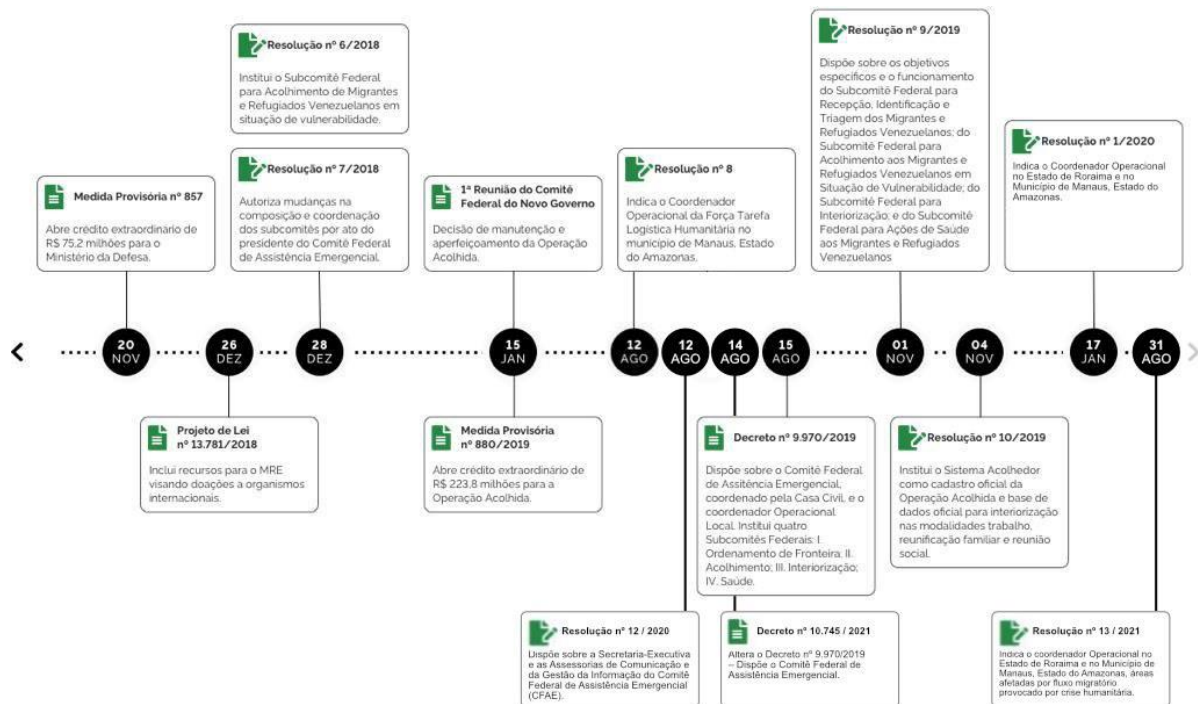


Fonte: Ministério da Defesa, 2021.

<sup>14</sup> Matéria de jornal publicada na Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1888690-roraima-e-onu-descartam-criar-campo-de-refugiados-para-venezuelanos.shtml>.

<sup>15</sup> Informações sobre a criação da Operação Acolhida. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy\\_of\\_base-legal-1/base-legal](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1/base-legal).

**Figura 2 – Linha do tempo Operação Acolhida - 2018-2021**



Fonte: Ministério da Defesa, 2021.

Essas duas medidas provisórias foram as bases legais para a criação da Força Tarefa Logística-Humanitária (FT Log. Hum.), que possui três pilares de trabalho estabelecidos pela MP de criação do CFAE: (1) ordenamento de fronteira, (2) abrigo e (3) interiorização da população venezuelana. A FT Log. Hum. funcionou como catalisadora de organizações não governamentais e agências da ONU, coordenando e direcionando as ações e recursos para responder aos deslocamentos venezuelanos em Roraima, como relatado por Capdeville (2021).

As mudanças em relação à qualidade dos espaços de abrigo aconteceram progressivamente, considerando componentes e protocolos internacionais e nacionais, bem como a política de abrigo de adultos e famílias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os abrigos em Roraima precisaram passar por uma série de adaptações que tiveram de ser discutidas e avaliadas, uma vez que não existia uma diretriz específica para abrigar acima de 50 pessoas nos casos de fluxos humanos provocados por crises. Importa destacar que as prerrogativas constitucionais existiam<sup>16</sup>, porém as diretrizes e protocolos ainda eram escassos em contextos de deslocamentos forçados de pessoas. Com a abertura contingencial de espaços de abrigo que em média comportavam 500 pessoas, os protocolos e procedimentos

<sup>16</sup> Política de abrigo de adultos e famílias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

necessitaram ser adaptados para essa realidade, considerando a situação de emergência relatada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em 2018:

Já em âmbito nacional, a decretação de calamidade pública ou emergência é de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional como o previsto na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Nesse sentido, a questão da migração representa um desafio, uma vez que não está presente no rol de situações identificadas por aquele Ministério como sendo de situação de emergência ou estado de calamidade pública, estando relacionada a uma perspectiva de emergência social, não regulamentada. (BRASIL, documento 402.12, p. 2).

Esses intensos fluxos de indígenas venezuelanos descritos representaram um dos maiores desafios para a operação que coordena a resposta do governo federal, devido aos aspectos culturais das comunidades indígenas refugiadas e à padronização dos mecanismos de coordenação dos abrigos provisórios adaptados. Em 2019, muitos desses equipamentos passaram por processos de reestruturação e adaptação para expandir as suas capacidades, devido ao aumento de deslocamentos que vinham acontecendo ao longo do ano. As adaptações foram protelatórias, considerando que outros equipamentos precisaram ser abertos no ano seguinte, em Boa Vista. Entre as adaptações implementadas estavam as cozinhas comunitárias, nas quais os indígenas abrigados poderiam cozinhar, o que gerou inúmeros contratemplos, devido à falta de madeira ou material para combustão. Além disso, ações paliativas como a construção e expansão de espaços comunitários dentro dos abrigos tiveram espaço naquele ano.

Em 2020, as comunidades foram impactadas pela chegada da COVID-19, a fronteira foi fechada e os esforços foram todos de reorganização dentro do território, por meio de realocações e arranjos estruturais que se estenderam até o final de 2021. Em Roraima, a Operação Acolhida ativou seu plano de contingência com a abertura de mais dois abrigos provisórios<sup>17</sup> ao longo de 2020 e 2021, em resposta à crise sanitária.

A chegada de pessoas deslocadas na fronteira do Brasil com a Venezuela marca um processo histórico, principalmente por imbricar um conjunto de desafios decorrentes da ruptura da normalidade nos estados de Roraima e Amazonas. Dentro desses grupos de pessoas venezuelanas em busca de refúgio, a resposta local foi sendo constituída e pressionada pela necessidade de soluções, mesmo que paliativas. Decorrente disso, os grupos indígenas, especificamente os Warao, apresentaram especificidades inerentes que desafiam as respostas no contexto de Roraima.

---

<sup>17</sup> Abrigos Nova Canaã e Tancredo Neves, localizados na cidade de Boa Vista.



Estes fluxos constituídos durante os últimos anos levaram o Estado brasileiro a instalar estruturas para garantia de direitos básicos, como alimentação, água potável e abrigos. Porém, os equipamentos provisórios instalados tomaram formas diferentes para a população indígena Warao, sendo necessário olhar para alguns indicadores do que viria a se perpetuar, ano a ano, como uma emergência.

Mesmo após nove anos das primeiras chegadas de pessoas indígenas refugiadas e cinco da Operação Acolhida em Roraima, a noção de emergência vem sendo constantemente utilizada entre atores do poder executivo federal, atores locais, agências da ONU e organizações não-governamentais. Um exemplo disso é uma arte-convite com o enunciado “Resposta Humanitária Brasileira para Venezuelanos: A Emergência Continua” desenvolvida e distribuída via e-mail pela coordenação da Resposta Humanitária para Venezuelanos (R4V)<sup>18</sup> a dezenas de instituições que integram a plataforma, no marco do lançamento do plano nacional humanitário para venezuelanos.

**Figura 3 – Convite para o lançamento do Plano Nacional de Resposta para Venezuelanos**



Fonte: Plataforma Resposta a Venezuelanos (R4V)

<sup>18</sup> A Resposta Humanitária para Venezuelanos (RV4) é uma plataforma constituída majoritariamente por integrantes da Operação Acolhida, do Governo Federal e de agências da ONU com o objetivo de construir um Plano Regional de Resposta para Refugiados e Migrantes.

#### 1.4 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA

Diante desse chamamento da R4V, surgem questões que precisam ser debatidas: em que contexto ainda se utiliza a emergência como palavra-chave nessa discussão que já perdura há pelo menos cinco anos? Que ações de médio e de longo prazo tem sido desenvolvidas no marco das comunidades indígenas refugiadas? Quais elementos constituem a emergência e quais indicadores qualificam o uso da expressão no marco das populações indígenas refugiadas no Brasil? “A Emergência Continua”, mesmo após cinco anos de respostas emergenciais no Norte do país?

Com isso, esta dissertação tem como objetivo analisar o conjunto de interpretações e ações que sustentaram a perpetuação da lógica de atendimento emergencial e discutir seus efeitos para a efetivação dos direitos humanos e da autonomia dos indígenas Warao em busca de refúgio. Foram empenhados esforços para: (1) identificar e contextualizar o histórico das migrações e dos deslocamentos dos indígenas Warao nos estados de Roraima; (2) apresentar e discutir as concepções teóricas que compreendem a definição do instrumento de ação pública como subjetivo e carregado de interpretações sobre os problemas públicos e sobre a relação entre Estado e população; e (3) sistematizar os documentos públicos disponíveis para construir arquivo que discute as interpretações e ações que culminaram na perpetuação da noção de emergência para o atendimento aos indígenas Warao.

## **2 OPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS: SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA E ETNOGRAFIA DOS DOCUMENTOS**

Buscando responder às questões levantadas recorreremos à teoria de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), na perspectiva da sociologia da ação pública, utilizando como recorte da nossa análise o conceito de instrumento de ação pública, entendendo que os instrumentos são conjuntos de elementos com o fim de regular, intermediar, direcionar ou instituir um determinado programa ou projeto dentro da ação pública. Para os autores, o instrumento pode ser entendido como “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.22).

Nesse sentido, entendemos o uso da palavra instrumento, como a relação construída entre estado e sociedade como forma de mediação. O uso do termo nesta pesquisa deve ser sensível à lógica apontada por Amorim e Boullosa (2013) ou Ollaik e Medeiros (2011), que o discute a partir de uma perspectiva multicêntrica sobre a relação entre governantes e governados. Sendo assim, cada vez que o termo instrumento é usado ao longo desta dissertação estamos nos referindo a um conjunto de fatores que constroem de forma objetiva e subjetiva as relações entre o estado e a sociedade. O resultado dessa construção também pode ser avaliado para que seja compreendido os desafios da implementação de determinada política pública, como apontam os autores.

Metodologicamente a pesquisa foi estruturada seguindo as ferramentas apresentadas pela linha teórica francesa da ação pública, que busca entender o instrumento utilizado e os resultados apresentados por ele, a partir dos valores identificados, das suas representações e interpretações. A análise da ação pública baseada nesse instrumental teórico-metodológico, a sistematização das técnicas, valores e variáveis, bem como a comparação da representação do problema com a interpretação e o processo de implementação, permitirão identificar indicadores que possibilitem entender os impactos da ação empreendida pelo instrumento, no contexto das ações provisórias.

A ação pública, por si, pode ser traduzida e justificada pelos seus instrumentos, os quais estão inseridos nas lógicas do Estado, que é controlado por ideologias, políticos, setores e organizações. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), a ideia de dispositivo técnico, fixo e objetivo deixa de ter um papel central e dá espaço ao instrumento subjetivo, que pode ser ou não diferente do proposto como fim de determinado instrumento.

Os instrumentos de ação são portadores de valores, alimentam-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado. O instrumento é também produtor de uma representação específica do desafio que ele enfrenta. Enfim, o instrumento induz uma problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e pode prosseguir até induzir um sistema explicativo. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.201).

Para os teóricos citados, a escolha dos instrumentos não é uma questão aleatória, pois a própria eleição de um em detrimento de outro já é um indicador de “interpretação social” e “portadora de valores”. Trata-se, portanto, de pensar a construção deles como mecanismos de mediação do “político” com o “social”. Nesse sentido, deve-se ter em perspectiva seus valores internos e como podem ser codificados a partir da sua criação, incluindo a própria leitura que eles fazem da realidade a partir da interpretação social, isto é, da análise do problema que se propõem regular ou mediar.

A escolha e análise sobre o uso dos instrumentos e sua subjetividade podem circundar a Operação Acolhida em Roraima, bem como os governos municipal, estadual e federal na resposta e na compreensão dada à crise de deslocamentos forçados indígenas, ao sustentarem a noção de emergência e, a partir dessa noção, embasarem as ações governamentais.

O próprio uso de certos instrumentos pode ser percebido como linha de ação política que regula a relação entre organização e sociedade. Os autores entendem que eles são carregados de significados, que podem justificar ou não a finalidade da ação. No caso das respostas aos indígenas refugiados, providas pelos governos locais e federal, o instrumento pode se configurar como “legislativo e regulamentar”, isto é, entendido como o “Estado tutor do social”, que regula toda a ação direcionada a determinado grupo, em determinada região.

Entende-se que os sujeitos políticos integrantes das instituições também possuem convicções, histórias e interesses (particulares ou comuns), que são transpostos na criação dos instrumentos da ação pública e, portanto, neles inscrevem valores subjetivos. Para Niederle e Grisa (2013, p.101) “os valores emergem como princípios que legitimam as ideias e os interesses, oferecendo um fundamento moral para os ‘compromissos’ que fundam a ação pública em uma ordem negociada por diferentes atores”.

Esse é o caminho para se desenvolver parte da análise, já que a subjetividade das escolhas representa e impacta orçamentos, relações, entre outros inúmeros elementos imbricados dentro do Estado, a partir da decisão do uso de um instrumento em determinada situação. Na análise de Lascoumes e Le Galès (2012, p.28), “a ação pública se caracteriza por reacomodação, um intrincado aleatório de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades

múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência”.

No contexto das ações públicas empreendidas, existem dispositivos e ferramentas que controlam e coordenam atores internos e externos ao governo. São estes que operacionalizam, por meio de regras, tácitas ou não, este tipo de mobilização. Para além das subjetividades, dos valores internos e mecanismos de regulação do instrumento, a forma como a problemática é representada torna-se um indicador, principalmente de como é construído o problema, a partir da sua tradução social.

Para Lascoumes e Le Galès (2004), o uso dos instrumentos dentro da ação pública é justificado pela possibilidade de antecipação do Estado em relação ao que se entende como a representação do problema projetado, a partir da relação constituída entre política e sociedade. De alguma forma, o instrumento, ao mesmo tempo em que produz seus valores e formas de regular, também projeta e representa o problema, permitindo inúmeras possibilidades de projeções, que ao mesmo tempo podem ser unidirecionais. Portanto, a representação da questão é subjetiva e pode facilmente ser tangenciada pelos valores e interpretações dos sujeitos políticos e sociais que mobilizam o instrumento. Lascoumes e Le Galès sugerem que “os grupos não agem apenas em função das oportunidades e condicionantes da ação, mas, sobretudo, com base em interpretações móveis dos fatos, nas reações suscitadas por sua mobilização e nos efeitos sobre sua própria identidade coletiva” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.155).

Ainda, quando se pensa na construção do instrumento, em seus modos de regulação e valores internos, entende-se que ela também perpassa pela representação do problema, e torna-se necessário olhar para a execução das ações que são reguladas e representadas, com o objetivo de resolver a questão.

A avaliação sobre a implementação e “hierarquização” das “variáveis” propõe, então, o cruzamento dos argumentos para a construção dos elementos que formam um instrumento, seus valores e formas de regular *versus* as formas como este lida com o problema, a partir da representação projetada por ele mesmo. É nesse olhar convergente sobre os elementos anteriores que surgem as problematizações: 1) entre o que é falado e o que é implementado em um contexto de ações rápidas e provisórias; e 2) das ferramentas que compõem a ideia de instrumento para lidar com o problema, descrito pelos autores como os “fins” e “objetivos” de dispositivos.

Considera-se primordial a utilização desse conceito na análise da ação pública, a qual não representa a finalidade em si, mas sim o meio, como observam os autores. O uso de ferramentas e dispositivos também são entendidos como escolhas políticas que, em muitos

casos, podem se distanciar da finalidade da ação, e é justamente nessa percepção do objeto da abordagem, dentro do ciclo da ação pública, que pode ser fundamental mudar os ângulos de análise, de acordo com Lascoumes e Le Galès (2012, p.23), com o propósito de “evidenciar lógicas dissimuladas”.

A proposta de utilização dos instrumentos da ação pública como linha teórico-metodológica converge com os objetivos diretos desta pesquisa pois, ao mesmo tempo em que se desenvolve como teoria na discussão sobre políticas públicas, também propõe elementos que subsidiam a metodologia.

A instrumentação da ação pública é uma questão maior da ação política porque ela é reveladora de uma teoria (mais ou menos explícita) da relação governante / governado, cada instrumento sendo uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo. A abordagem técnica ou funcionalista dos instrumentos dissimula os desafios políticos; os instrumentos em operação não são dispositivos neutros, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e que estruturam, segundo sua lógica própria, a ação pública. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p.32).

Pensando na lógica da construção do instrumento dentro da sociologia da ação pública, será apresentado ao longo dos próximos capítulos o histórico dos elementos argumentativos levantados por documentos oficiais, partindo do sistema de Justiça, bem como da criação da Operação Acolhida, que deve ser pensada desde os seus antecedentes, incluindo o contexto de sua criação, além da sistematização dos atores políticos, vinculados às estruturas estatais, que influenciaram e convergiram com atores sociais, ligados a setores da sociedade civil organizada, ao redor da problemática apresentada e gerida pela operação, neste caso, indígenas refugiados.

A fim de estabelecer correlações e interações entre atores, bem como identificar forças e seus valores, solicitamos, via Lei de Acesso à Informação, documentos relativos aos Inquérito Civil nº 1.32.000.001321/2016-38 instaurado pelo MPF em Roraima, em 05/12/2016, com o objetivo de acompanhar “ações de acolhimento e assistência social pelos órgãos e entidades do Poder Público, exclusive a FUNAI, aos imigrantes indígenas venezuelanos ora residentes em Roraima”. Esse processo foi arquivado em 02/05/2019, e foi aberto um Procedimento de Acompanhamento Administrativo (PAA) em 17/12/2020, sob nº 1.32.000.000980/2020-33, com o objetivo de “acompanhar as ações do poder público quanto aos povos indígenas migrantes no estado de Roraima, considerando os seguintes eixos: acesso ao território, documentação, moradia, alimentação, saúde, integração socioeconômica e consulta livre, prévia e informada”.

Tais inquéritos acumulam uma série de documentos, e-mails, contatos, atas de reuniões, denúncias do estado de Roraima que representam forças e valores atribuídos à resposta emergencial, de 2016 a 2021. Esses procedimentos, incluem perícias antropológicas que antecedem às recomendações dos procuradores da República dos estados de Roraima e Amazonas, no ano de 2017. A leitura destes documentos foi aprofundada, com o fim de desagregar as primeiras impressões, avaliações e posições daqueles órgãos e consequentemente sistematizar quais eram as preocupações apontadas por eles, à época.

Além desses documentos, as recomendações da procuradoria regional do Cidadão e de representante da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF no estado de Roraima, foram fundamentais para mobilizar, com a DPU, respostas imediatas às necessidades apresentadas nos pareceres oficiais. Pode-se considerar que o processo de sistematizar, por meio desses órgãos, as necessidades da população, foi um passo primordial para dar visibilidade e gerar uma questão para o governo federal. Também foram identificadas algumas recomendações importantes para a construção do problema, emitidas nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, com o fim de contribuir com a discussão sobre as mobilizações ao redor dos valores e representações do instrumento.

Paralelamente ao processo de revisão e de análise documental, a criação da Operação Acolhida é central na análise, pois foi ela que mediou as relações articuladas ao redor do problema, identificado a partir de 2018. A pesquisa buscou empreender uma visão analítica do IC, para além da publicação dos Decretos nº 9.285/18 e nº 9.286/18 – por meio dos quais o Estado brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade de Roraima, instituindo o Comitê Federal de Assistência Emergencial e mobilizando uma série de recursos financeiros e logísticos de ministérios para coordenar e operacionalizar as ações naquele estado – além da Resolução nº 001 de fevereiro de 2018, que nomeia o general Eduardo Pazuello para coordenar a Operação Acolhida em Roraima.

A interpretação do problema é sugerida pelos valores atribuídos a ele a partir da realidade, portanto, consolidados em discursos que a interpretam, externalizam, hierarquizam e autoexplicam, dentro da ação pública. A interpretação da representação do problema é um caminho para chegar à avaliação do processo de implementação da resposta, por meio do instrumento da ação pública. Nesse caso, deve-se interpretar como a Operação Acolhida e governos locais em Roraima discutiram e identificaram a problemática apresentada pelos indígenas refugiados Warao e, a partir desta interpretação, desenvolveram a resposta à questão.

Tendo em vista os materiais citados, considera-se a etnografia de documentos uma metodologia que se associa bem às preocupações e aos destaques evidenciados pela sociologia

da ação pública. Alguns autores e autoras têm retomado a discussão do uso e análise de documentos como estratégia de pesquisa dentro de estruturas do Estado, principalmente por reconhecer que existem muitas possibilidades de análise para além do que está escrito, aprofundando no conceito do que pode estar inscrito, isto é, na subjetividade e nos detalhes.

O texto de Adriana Vianna (2014), “Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais”, é um referencial necessário para desenvolver pesquisas a partir da reflexão destes artefatos que se encontram subscritos em inúmeras instâncias públicas do Estado:

[...] portanto, é parte da dinâmica que relaciona a administração com diferentes atores sociais que ocupam, ao mesmo tempo, o papel de demandantes e objetos de regulação, bem como o poder que essas experiências de negociação têm para redefinir representações e relações sociais. (VIANNA, 2014, p.53).

Na busca por valores, interpretações, representações, soluções inscritas no problema, conforme apontam Lascoumes e Le Galès (2012), a etnografia de documentos apresenta a possibilidade de identificar esses elementos que propõe a sociologia da ação pública, principalmente quando se retomam os desafios metodológicos que se impõem ao pesquisador neste tipo de levantamento e análise dentro de estruturas estatais ou públicas. A etnografia de documentos propõe um caminho de pesquisa que busca compreender a construção do problema e a subjetividade de quem constrói os elementos documentais, utilizando-se do que está escrito para além do documento.

Com base no pressuposto de que os sentidos dos documentos, como recomendações ou perícias, são carregados de significados elaborados pelas múltiplas vozes que mediam o problema, incluindo a atribuição de valor por parte do Estado, pode-se pensar na etnografia de documentos como uma estratégia de identificar as prioridades constituídas a partir das mediações neles inscritas. Assim, as falas convertidas em depoimentos e as experiências de interação traduzidas em relatórios, e-mails, denúncias, não devem ser entendidas como deformação de supostas condições reais (VIANNA, 2014, p. 56).

Apesar de o texto de Vianna ter um enfoque direto na produção e análise de documentos relativos à guarda de crianças e adolescentes, não se pode deixar de discutir o uso destes dentro de uma instância do Estado, como um mecanismo de subscrever problemas. Seria algo diretamente ligado à construção de determinado instrumento, principalmente quando se trata de ambientes não propícios para acessar documentos como planos, e-mails, atas de reuniões, que



seriam de grande contribuição para a discussão sobre as valorações das instituições em relação à problemática sugerida.

Outra referência importante neste diálogo são Lowenkron e Ferreira (2020), que tratam do conjunto de elementos que contribuem para a construção desses documentos, os quais são portadores de significados e códigos que se correlacionam com os contextos e outros elementos que devem ser considerados na pesquisa. Para essas autoras, a etnografia de documentos exige que não se analise apenas aquilo que se inscreve de forma direta no documento, mas que se interprete, identifique, correlacione, cruze com outras fontes e mídias. Segundo elas, “essa prática investigativa requer que o pesquisador dialogue e considere a agência daqueles que não são imediatamente identificados como sujeitos na pesquisa: as pessoas documentadas e os próprios papéis ou outros suportes materiais de registros gráficos, textuais, sonoros e/ou audiovisuais” (LOWENKRON; FERREIRA, 2020, p.20).

Além das discussões suscitadas sobre os processos do fazer etnográfico com documentos, é importante ressaltar a importância da etnografia como ferramenta em contextos de trabalho com documentos. Isto, o trabalho etnográfico não se resume apenas a organizar, revisar e sistematizar, trata-se de discutir e entender os contextos, as relações e as comparações com a realidade. É a partir destes processos que o uso da etnografia documental toma caminhos que se projetam para além do trabalho de organizar documentos, conforme discute Freire e Pires (2023).

“Levando isso em consideração, uma das maiores potencialidades da pesquisa com documentos reside em sua capacidade de produzir a realidade e consolidar certas percepções e/ou interpretações de dados fenômenos sociais [Freire, 2022] por meio do próprio ato de documentação. Além dessa preocupação mais ampla com as propriedades sociais dos documentos e registros oficiais, é importante também destacar o lugar ocupado por esses papéis no funcionamento da administração estatal e desenho de políticas públicas”. (Freire e Pires, 2023, p. 113)

As peças jurídicas, planos operativos, respostas às recomendações emitidas pelo MPF e pela DPU foram fundamentais nessa avaliação, pois convergem com decretos que concretizam as ações do Estado perante tais recomendações. Assim sendo, a etnografia de documentos foi adotada como ferramenta nesta análise crítica, por meio da pesquisa e sistematização na construção do instrumento.

Nessa perspectiva, foi realizada uma sistematização e um levantamento documental a partir do IC e do PAA do MPF que compõem o recorte de público de populações indígenas refugiadas em Roraima, e, dentre estas, múltiplos artefatos documentais que foram

fundamentais para consolidar os elementos do instrumento e para estabelecer a temática indígena como um problema, na visão das autoridades. A partir da sistematização foram solicitadas, via protocolo eletrônico, atas das reuniões que antecederam essas recomendações ou que de alguma forma discutiram os problemas apontados nesses documentos, de forma a cruzar informações entre o dialogado, o pactuado e o sistematizado. Os decretos municipais, estaduais e federais também foram usados, de forma a identificar quais eram as perspectivas do Estado perante o desafio.

Para a etnografia de documentos, foram identificados termos usados, organizações participantes, logomarcas aplicadas, justificativas ativas na legislação, correlação com as atas de reuniões, as perícias e as decisões finais no marco de inquérito civil (IC) instaurado por procuradores em Roraima. Entende-se que as recomendações e decretos são representações com soluções ao problema apresentado, gerando entre si algum tipo de diálogo institucional sobre o fluxo dos Warao. Esses documentos possuem um valor histórico e político, na medida em que marcam como o estado de Roraima e atores locais decidiram lidar com o intenso fluxo de pessoas indígenas refugiadas.

Esse processo foi complementado pela análise do cruzamento de dados sobre matérias jornalísticas, comunicados, entre outros elementos que permitissem construir o histórico e o momento em que estes documentos foram produzidos. Para produzir reflexões que convergissem em uma análise multidisciplinar, foi necessário pensar no Estado como um organismo mediado por seus instrumentos a partir de problemas. Sob esse aspecto, pode-se considerar tais deslocamentos como oportunidades de incorporar esses grupos às discussões sobre requalificação de políticas e aplicação dos direitos humanos.

Trata-se de pensar e discutir a partir de duas lógicas – a do Estado e a do grupo social. E, com base nessa discussão, entender quais movimentos e intervenções foram propostos desde as chegadas de populações indígenas refugiadas no Brasil, com seus múltiplos desafios nas áreas urbanas.

Esta pesquisa propõe um diálogo entre garantia de direitos humanos, interculturalidade e cidadania, temas centrais para o Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília. Além disso, tendo em vista a condição histórica recente do deslocamento Warao para o Brasil, aborda um fenômeno social até agora pouco conhecido e tratado pelos programas de pós-graduação das universidades brasileiras. Produzir conhecimento acadêmico sobre a realidade dos Warao no Brasil é fundamental para a realização do atendimento adequado a essa população.

### **3 ATORES, DOCUMENTOS E RELATOS SOBRE AS PRIMEIRAS CHEGADAS A RORAIMA**

#### **3.1 NOTAS SOBRE A SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

A identificação, sistematização e análise de mais de mil documentos foram fundamentais para construir esta pesquisa. Por meio de leituras e análise de teses, artigos, textos informativos, publicações, identificou-se que muitos dos documentos relativos às populações indígenas Warao eram utilizados repetidamente em trabalhos acadêmicos, limitando-se de alguma forma àqueles que o MPF e a DPU produziam e publicavam recomendações, pareceres antropológicos, despachos e entrevistas dadas pelos procuradores, além de peças jurídicas de juízes ou defesas documentadas da DPU.

Nesse sentido, optamos, assim, pelo acesso à documentação que ainda não tivesse sido tão explorada ou divulgada, mas que poderia dar conta de fornecer novas linhas de trabalho ou visões ao redor da mesma problemática. Consequentemente surgiu a necessidade de iniciar os procedimentos por meio da LAI, com o direcionamento de petições para acessar documentos relativos aos processos instaurados pelo MPF em Roraima e Amazonas, desde 2017. Dessa forma, foi encaminhada a seguinte solicitação, por meio da LAI, em 28 de agosto de 2022, sob número da manifestação 20220067977:

Prezados, espero que esta mensagem os encontre bem. Atualmente estou desenvolvendo uma pesquisa de mestrado na UnB com foco nas respostas emergenciais a população indígena refugiada Warao. Nesse sentido entendo que existem 1 Inquérito Civil em Roraima (IC 1.32.000.001321/2016-38) [...] Também, além das minutas, gostaria de poder acessar as denúncias anexadas, mesmo que de forma anônima, isto contribuiria demais em minha pesquisa. Agradeço por qualquer resposta, também anexo declaração de aluno para fins de comprovação.

Tal processo foi deferido por meio de despacho número PR-RR-00021794/2022 e finalizado somente em janeiro de 2023. Nesta data, recebemos, por meio de compartilhamento de *drive* ou pasta compartilhada, mais de 3.150 documentos anexados aos dois processos. Muitos destes, inéditos, se forem consideradas algumas das pesquisas desenvolvidas no contexto de Roraima.

Entre os documentos, havia planos de operações, estratégias de trabalho, ofícios de Secretarias e Ministérios, pareceres e relatórios de visita do próprio MPF, além de atas de reuniões e cartas das comunidades Warao.

Conforme abordado na discussão metodológica, para lidar com esta quantidade e variedade documental, utilizou-se dos métodos propostos pela etnografia dos documentos (VIANNA, 2014; LOWENKRON; FERREIRA, 2020). Por conseguinte, foi analisado o documento em si, como artefato possuidor de símbolos, significados, subjetividades e passível de estudo acerca do que não necessariamente está escrito, criando-se possibilidades de conexão com as realidades e ações subjetivas sugeridas por múltiplos atores.

Ao longo da pesquisa e dos processos de revisão, iniciou-se a sistematização e leitura dos documentos, que foram divididos entre os que seriam interessantes e os que não seriam, bem como aqueles conhecidos e aqueles inéditos por meio de catalogação dos mesmos em tabela Excel. Esta catalogação, seguiu alguns indicadores de relevância, considerando elementos que corroborassem com o contexto construído ao longo dos últimos anos. Além disso, buscamos complementar e identificar múltiplas visões por meio da etnografia de documentos de diferentes órgãos, que mesmo vinculados ao mesmo IC, diferem e se contrapõem em relação às mesmas situações tratadas, nesse sentido também foi considerada a representatividade de organizações ou estruturas dentro do IC com o fim

A construção etnográfica foi concentrada em documental que sugerisse valorações, interpretações ou representações dos atores em uma perspectiva privada, isto é, documentos que não fossem públicos, tais como e-mails, atas de reuniões e ofícios internos das organizações. Além desse processo, priorizou-se textos que mostrassem planos concretos sobre a problemática, que conjugassem ações e atores, com o fim de identificar as propostas valoradas. Também se trabalhou com a identificação de cartas e documentos encaminhados pelas próprias populações indígenas Warao e Eñepa ao MPF, incluindo relatórios e documentos internos pelo MPF no estado de Roraima.

Após esse processo, decidimos desenvolver uma ferramenta que sistematizasse, no programa Excel, pequenos resumos sobre os conteúdos e os documentos, a fim de poder entender os contextos de cada um, em linha com a pesquisa. Nessa etapa foram priorizados certos documentos inéditos para que pudessem ser rediscutidos e, de alguma forma, recontextualizados a partir dos elementos propostos pela pesquisa e considerados em diagnóstico desenvolvido com o olhar atento que a etnografia dos documentos propõe.

Os documentos vinculam-se diretamente com o foco desta investigação e, dessa forma, espera-se que os objetos identificados e apresentados como elementos centrais desse método, possam apoiar e servir a outros espaços de diálogo, reflexão e implementação de projetos ou pesquisas vinculados às comunidades Warao no Brasil.

Dessa forma, ao longo dos próximos capítulos, os documentos mencionados serão utilizados com objetivo de reconstruir o histórico, mas também de discutir elementos relativos a uma emergência que vem se perpetuando ao longo dos últimos anos.

### 3.2 MOBILIZAÇÃO E ENGAJAMENTO DOS ATORES PARA O ATENDIMENTO AOS INDÍGENAS WARAO EM RORAIMA

Apesar de a atenção e a visibilidade em torno das pessoas venezuelanas ter se intensificado em 2016 com o aumento de novas chegadas em Roraima, pouco se fala dos primeiros grupos de pessoas indígenas da etnia Warao que chegaram ao estado de Roraima desde 2014. Eles foram fundamentais para estabelecer as bases do que viria a se tornar uma das maiores respostas humanitárias da América Latina.

A chegada dos primeiros grupos indígenas Warao foi documentada de forma pontual, porém cirúrgica, quando se compreende que eles eram indicadores de um fluxo nunca visto, que se intensificaria dois anos depois. Segundo documento de junho de 2014 intitulado “Relatório de diligência”, elaborado pela Coordenação Regional da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em Roraima, um grupo de pessoas indígenas foi avistado nos arredores do terminal municipal de ônibus do município de Boa Vista. A princípio, acreditava-se que se tratava de pessoas indígenas brasileiras, porém, com aproximações da própria FUNAI e com o diálogo estabelecido, entendeu-se que se tratava de indígenas vindos da região do Delta do Orinoco, chamado de Delta de Amacuro, estado venezuelano que não possui nenhum tipo de fronteira com o Brasil.

Em relatório que faz parte de mais de três mil documentos analisados por esta pesquisa, uma funcionária da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), destaca o ineditismo dessas chegadas, algo não corriqueiro para a região. Esse pode ser considerado o primeiro documento a descrever de forma detalhada os desafios enfrentados na recepção destas comunidades, bem como sua resistência em relação a uma série de ações tomadas por alguns órgãos, à época.

Após o relatado e tendo em vista a documentação anexa, transparece urgente a necessidade de diálogo bilateral entre o Estado brasileiro e venezuelano no sentido de buscar soluções conjuntas para a problemática relatada, haja vista os seguintes pontos: a reincidência com pouco mais de um mês entre a primeira situação e a última que é objeto deste relato; as vulnerabilidades a que estão expostos, principalmente envolvendo crianças, seja no trajeto para chegar até Boa Vista, seja nas condições em que se encontram nas ruas da capital; o desconhecimento e as limitações de competência desta FUNAI quanto ao que se pode fazer para ajudá-los, tendo em vista não possuímos abrigo institucional na capital, nem empregos para ofertar, tampouco

transporte coletivo para realizar o deslocamento dos mesmos até o território venezuelano e ainda que houvesse só seria possível deixá-los na fronteira, ademais desconhecemos totalmente as especificidades do povo em questão, tendo em vista que não pertencem a nenhum dos grupos étnicos presentes em Roraima e desconhecemos que haja a presença desse grupo em outros estados do Brasil. (BRASIL, 2014, documento 23.2, p.3).

O relatório trazia ainda algumas ações que foram mobilizadas pela FUNAI junto aos conselhos tutelares, à Secretaria de Assistência Social, entre outros órgãos, que deram resposta negativa sobre o atendimento destes grupos. Além disso, a servidora chamava a atenção para a experiência que se desenvolveu na Casa de Apoio à Saúde do Índio (CASAI) ao tentar abrigar indígenas Warao com grupos de indígenas brasileiros, em que relatava conflitos e abandono do espaço após um dia. Segundo ela, por desconforto dos Warao.

Essa chegada pode ser considerada a primeira mobilização documentada da FUNAI, acionada para tomar medidas, porém com pouco sucesso na mobilização de demais atores. No documento, sugere-se contato com o MPF, com o consulado venezuelano e com organismos venezuelanos para identificar possibilidades de ação. Nele, a servidora aponta para um posicionamento que poderia ser considerado importante: como a Polícia Federal lidou com esse fluxo no início, implicando deportações sumárias de pessoas indígenas que viriam a acontecer algum tempo depois.

Na superintendência fui atendida pelo Delegado [...], que informou que também tem competências limitadas neste caso, informou que eram casos semelhantes, as pessoas são ouvidas, qualificadas e observada a entrada ilegal e a prática de mendicância, poderia ser aplicada a deportação. (BRASIL, 2014, documento 23.2, p.1).

O episódio dessas primeiras chegadas, em 2014, apresentou-se como uma problemática que contou com pouca repercussão entre a rede de atenção e proteção do município, do estado e dos entes federais. Porém, é evento fundamental na construção aqui proposta sobre a revisitação histórica e documental da resposta constituída ao longo dos últimos anos, por meio do mapeamento de atores e seus posicionamentos.

Passado esse momento, em que a problemática foi documentada por meio de relatório anexo ao inquérito civil do MPF, ela só volta a aparecer em dezembro de 2016, quando o procurador da República do 7º Ofício, vinculado à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, por meio de solicitação de informações a órgãos oficiais, inicia questionamentos para decidir se deveria abrir o Inquérito Civil (IC) nº 1.32.000.001321/2016-38, que é um dos objetos desta etnografia documental.

Os primeiros ofícios solicitando informações sobre questões específicas vinculadas aos desafios que o MPF havia identificado em relação aos Warao naquela época, foram fundamentais para discutir certas medidas adotadas pelos atores na fase inicial da resposta humanitária em Roraima, que corresponde ao período de 2016 a 2017.

O despacho de 1º de dezembro de 2016, intitulado legalmente como procedimento preparatório, é uma estratégia de solicitação de informações, a fim de construir argumentos para posterior tomada de decisão sobre a necessidade ou não de instauração de IC, e pode ser considerado o primeiro documento realizado pelo procurador do ofício indígena em Roraima. O documento trata o desafio da população indígena venezuelana como específico, considerando que alguns meses antes a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC), havia instituído um IC similar, mas sem o recorte populacional entre indígenas e não indígenas. Sendo assim, o despacho do 7º Ofício concernente aos direitos da população indígena e comunidades tradicionais<sup>19</sup> deve ser posicionado, no contexto histórico, como um dos primeiros esforços referentes à mobilização dos órgãos sobre a problemática do fluxo venezuelano em Roraima. Além do mais, ele apresentou um recorte de população que ao longo dos anos se tornou cada vez mais necessário para discutir os desafios específicos dos Warao.

Os atores acionados por esse documento foram categoricamente questionados sobre as ações assumidas em relação ao fluxo de população indígena refugiada naquele ano, de forma que se pode entender quais eram as perspectivas iniciais dos diálogos ainda no ano de 2016 e 2017 sobre a temática de indígenas venezuelanos em Roraima. Entre os principais órgãos, o MPF acionou os seguintes para prestar esclarecimentos sobre a situação: Secretaria Estadual do Índio (SEI), Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, FUNAI, Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Estado (DPE), Superintendência da Polícia Federal (PF) em Roraima, Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP).

A justificativa para a solicitação de informações por parte do MPF vinculava-se a uma série de desafios que foram resumidamente sistematizados pelo órgão e atendia a questões levantadas pelos atores, principalmente da sociedade civil organizada, que já vinham acompanhando a temática naquele momento.

Em decorrência de crise econômica e social na Venezuela, observou-se, no ano de 2016, uma intensa migração de venezuelanos para o Brasil. O Estado

---

<sup>19</sup> A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão é encarregada de acompanhar e efetivar os direitos das populações tradicionais, sempre guiada pela pluralidade ética e cultural destes grupos. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6>. Acesso em: 04/04/2023.

de Roraima, por se situar em região de fronteira, foi o mais afetado. Estima-se que, atualmente, cerca de 30 mil imigrantes residem no Estado. Nos últimos meses o problema chamou a atenção das autoridades locais, bem como da população em geral, considerando a ocupação das ruas e casas, o aumento de pessoas em situação de rua, da prostituição e dos casos de agressões motivadas pela xenofobia. (BRASIL, 2016, p. 1).

À época, como apontado na justificativa do documento, já se indicava uma série de desafios que deveriam ser endereçados em uma perspectiva interinstitucional, de acordo com o próprio MPF. O despacho solicitava aos órgãos citados, relatórios de ações que foram tomadas para enfrentar as problemáticas identificadas quando se caminhava pelas ruas de Boa Vista e Pacaraima. Esse documento marca o início das mobilizações para estabelecer as bases da coordenação da resposta. Tais movimentos foram promovidos pelo Ministério Público Federal, que já vinha monitorando e avaliando a problemática, além de mobiliza atores para nela atuarem (TOLEDO,2016)<sup>20</sup>.

Ao longo de 2016 e 2017, um decreto estadual chama a atenção ao surgir como justificativa do estado de Roraima em resposta ao despacho do MPF, utilizado pela governadora à época para instaurar um gabinete de coordenação com inúmeros órgãos estaduais. O Decreto nº 21.871-E de 17 de outubro de 2016, “institui, em caráter extraordinário, o Gabinete Integrado de Gestão Migratória - GIGM” (RORAIMA, 2016, p.3), e atribui responsabilidade de coordenação à Defesa Civil do estado de Roraima. Em seu artigo segundo, ele explicita a formação do gabinete, que possuía, como parte da composição, órgãos relacionados à segurança pública:

O GIGM funcionará sob a coordenação da Defesa Civil Estadual, com a participação de representantes das secretarias estaduais da Casa Civil; do Trabalho e Bem-Estar Social; Extraordinária de Relações Internacionais; da Saúde; da Segurança Pública; da Polícia Militar; do Corpo de Bombeiros; da Polícia Civil; da Justiça e Cidadania; da Educação e Desporto; da Cultura; do Índio; de Articulação Municipal e Política Urbana; da Infraestrutura; do Planejamento e Desenvolvimento; de Comunicação Social; bem como, da Procuradoria-Geral do Estado; Companhia de Água e Esgotos de Roraima e Companhia de Desenvolvimento de Roraima, podendo compor o GIGM membros convidados de outras instituições como: Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Exército Brasileiro, Agência Brasileira de Inteligência, Ministério Público Federal, Receita Federal e representantes das prefeituras municipais de Pacaraima e Boa Vista. (RORAIMA, 2016, p.2).

---

<sup>20</sup> Reportagem publicada pela Folha de São Paulo em seu portal de notícias. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1833815-invasao-de-venezuelanos-fugindo-de-crise-no-pais-gera-caos-em-roraima.shtml>. Acesso em: 04/04/2023.



De fato, em 2016 o estado de Roraima, por meio da Defesa Civil, vinha coordenando ações para garantir condições mínimas às pessoas venezuelanas que chegavam. A perspectiva de ser uma resposta liderada pela Defesa Civil, que é ressaltada pelo texto “em caráter extraordinário”, é um elemento que constrói e valoriza a situação que o estado e demais atores enfrentavam à época. De alguma forma, o decreto constituído para lidar com algo que era considerado extraordinário, pode ser considerado como um dos primeiros documentos introduzindo a percepção sobre o que se transformaria em “emergência”, como será discutido nos próximos capítulos. Porém, é importante ressaltar que esse ato administrativo tratava de uma situação “extraordinária”, portanto, “merecedora” da mobilização e atenção das autoridades que naquele momento se questionavam sobre os modos de respostas a essa população (RORAIMA, 2016, p.2).

O GIGM foi encarregado de coordenar ações com foco na manutenção e garantia de serviços básicos à população venezuelana (indígena e não indígena) do Centro de Atenção ao Migrante (CAM), que passou a ser chamado posteriormente de Centro de Referência ao Imigrante (CRI) e fora instalado de forma “provisória na Avenida Surumu, n. 1769, ao lado do Colégio Frei Artur”, de acordo com relatório de visita realizado pelo MPF no dia 05 de dezembro de 2016. No documento, é possível identificar as ações que a Defesa Civil, em coordenação com outros atores do gabinete, se propôs desenvolver, tais como atendimento odontológico, testes de HIV, entre outros. No mesmo documento, é relatado que “houve queixas de omissão do Governo Federal (Ministérios da Saúde, Justiça e Defesa), da FUNAI e da Prefeitura de Boa Vista/RR”, isto é, os desafios de engajamento da prefeitura e da FUNAI já eram notórios à época.

Dentro das lógicas de construção de atendimento e resposta, a Secretaria Estadual do Índio (SEI) reproduziu alguns argumentos que consideravam as estratégias do CAM positivas. Além disso, ressaltavam o caráter temporário da passagem da população indígena Warao pelas cidades de Boa Vista e Pacaraima, conforme ofício enviado ao MPF:

O resultado preliminar dessa abordagem, feito tanto em Boa Vista quanto em Pacaraima, mostrou que os indígenas tinham interesse em fazer mendicância nas cidades por já estarem acostumadas com essa forma de sobrevivência no seu país de origem. A grande rotatividade dos mesmos também foi outro fator que dificultou pensar alguma estratégia de curto e de médio caso para atendê-los de forma mais concreta. Com base nisso, foram acolhidos pela rede de apoio coordenado pela Defesa Civil com fornecimento de alimentos e atendimentos médicos e de assistência social. (BRASIL, 2016, p. 2 documento 30).

Nesse recorte, a SEI sugere uma escolha dos Warao de se mover para as cidades de Roraima, decorrente da prática da “mendicância”. A impossibilidade em desenvolver ações mais sustentáveis devido à imprevisibilidade dos grupos é reforçada pelo argumento de que “grande rotatividade dos mesmos também foi outro fator que dificultou pensar alguma estratégia de curto e de médio caso para atendê-los de forma mais concreta”, com a justificativa de que não estava clara a perspectiva de permanência. Argumentos como esses foram documentados na tese da Rosa (2021) por meio de discursos de autoridades, e nesse ofício aparecem como um elemento também subscrito em um documento oficial, emitido por uma secretaria estadual encarregada de articular políticas públicas concernentes às populações indígenas em Roraima.

Os documentos analisados (Brasil, 2016) e decorrentes desse primeiro despacho sugerem ações coordenadas entre o estado e a sociedade civil, porém, com uma participação mínima por parte de ministérios e prefeitura. Segundo registros, as instalações dos CAM de Boa Vista e de Pacaraima estavam em pleno funcionamento. Entretanto os relatos oficiais enviados por meio de protocolo ao MPF se contrapõem ao relatório de diligência confeccionado por este órgão algumas semanas depois, que apontava uma série de desafios em relação ao local onde funcionava o espaço de acolhimento em Boa Vista. Esse relatório torna-se uma peça fundamental na discussão entre o que é escrito, dito e feito por autoridades naquele contexto específico.

Quanto aos aspectos gerais da estrutura física do local, trata-se de ginásio poliesportivo, com arquibancadas em dois de seus lados, cozinha e banheiros masculino e feminino nos fundos. Os residentes do local dormem sobre as arquibancadas ou junto às paredes do ginásio, sendo que a maioria deles não conta com colchão, mas apenas papelões para cobrir o chão [...] No que tange à salubridade do local, constatou-se a existência de fossa aberta que, segundo os membros da Fraternidade, acarreta a reprodução descontrolada de moscas e de outros insetos. De fato, verifiquei que, mesmo durante a preparação do almoço, a cozinha do local estava infestada por moscas. Segundo a Sra. Clara, não houve dedetização ou fumegação do local porque a fossa aberta acarretaria reinfestação, tornando inútil esse trabalho. (BRASIL, 2016, p. 1-4, documento 56).

O relatório de diligência feito pelo MPF em 13 de janeiro de 2017 contribui para o entendimento dos desafios e necessidades das estruturas de abrigo construídas de forma improvisada para lidar com a problemática de grupos indígenas e não indígenas vivendo nas ruas de Boa Vista. Para além das adversidades apontadas por essa peça, que tinha por objetivo o relato técnico da realidade dos Warao a partir da visita de um procurador do MPF, chama a

atenção o conjunto de necessidades básicas relacionadas à higiene, que em qualquer outro contexto institucional não seria admitido. Destaca-se o relato: “de fato, verifiquei que, mesmo durante a preparação do almoço, a cozinha do local estava infestada por moscas” (BRASIL, 2016, p. 1-4 documento 56).

Em 2017 é possível perceber que a quantidade de atores aumentou em relação ao ano anterior, devido à proporção que a problemática já vinha tomando. Ainda no primeiro semestre do ano, os representantes de organizações se diversificavam e apareciam subscritos em documentos e discussões. Com o objetivo de identificar os atores e os valores que eles atribuíam ao problema, o MPF convocou uma audiência pública por meio do “Edital de Convocação de Audiência Pública - Tema: Respeito e proteção aos direitos dos imigrantes venezuelanos e a situação especial daqueles pertencentes a grupos indígenas”, publicado no dia 22 de fevereiro de 2017. O Ministério Público se propôs mobilizar mais de 25 organizações para discutir os principais desafios relacionados à população migrante e suas perspectivas de soluções no estado de Roraima. As mesas organizadas e os respectivos participantes contribuíram para a construção da linha histórica da ação pública, que, dependendo de seus interesses, forças políticas e relações, determinaria ações para lidar com as questões identificadas ao longo das discussões.

Os representantes das organizações estavam organizados de acordo as suas expertises e interesses, considerando as articulações prévias e mobilizações realizadas pelo próprio MPF. Nesse contexto, temas e atores se correlacionam, vinculando de alguma forma interesses baseados em serviços que cada organização se propunha ofertar.

Cabe destacar que o edital citado aparece como um resultado dos diálogos estabelecidos pelo procurador da República encarregado do 7º ofício de Roraima, após reuniões, troca de ofícios, resumidos em mais de 1.700 documentos anexados ao IC que, por determinação própria, foi aberto para acompanhar as políticas públicas da população refugiada indígena.

Os temas propostos para a audiência pública realizada em março de 2017 na Universidade Federal de Roraima, baseados na leitura e nos resumos de desafios identificados ao longo dos últimos três meses daquele ano por parte do MPF foram:

Tema 1 – Regularidade migratória e direitos dos imigrantes venezuelanos; Tema 2 – Estrutura de abrigo dos imigrantes venezuelanos, direito de igualdade no acesso à assistência social e inserção laboral; Tema 3 – Direitos específicos dos povos indígenas; Tema 4 – Igualdade no acesso à saúde e à educação e direitos das mulheres e das crianças venezuelanas. (BRASIL, 2017b, p. 195-196).

Nesse sentido, a atribuição de atores de acordo com os temas propostos é um dado importante nessa construção histórica e documental. Percebe-se que a representatividade de estruturas públicas do governo é numericamente superior à das organizações da sociedade civil ou à das agências internacionais. A própria convocação documental é um olhar necessário para o foco das mobilizações do MPF, que parece sugerir que a necessidade maior de engajamento deveria ser das instituições públicas encarregadas da implementação de políticas locais, portanto organizadas cuidadosamente, conforme suas especialidades.

Tal visão sobre as responsabilidades dos entes federais, estaduais e municipais parecia preocupar o MPF, que de acordo com a organização do próprio evento e o edital de convocação, buscava solução para a problemática, que já era tratada como emergência, considerando as respostas dos órgãos convocados. Desse modo, a estrutura das relações dos atores e temas das mesas se configurou da seguinte forma:

- Tema 1– Regularidade migratória e direitos dos imigrantes venezuelanos

Atores — Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Defensoria Pública da União, Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho, representante de indígenas venezuelanos e representante de refugiados e migrantes não indígenas venezuelanos.

Nesta mesa, as instituições e organizações envolvidas na proteção dos direitos das pessoas refugiadas e migrantes em Roraima tiveram espaço para discutir a aplicação da legislação que concerne a cada órgão e representação. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) estão diretamente relacionados à defesa dos direitos e ao apoio às pessoas refugiadas e migrantes. Além disso, a Defensoria Pública da União, a Polícia Federal e o Ministério Público do Trabalho se propuseram exercer papéis importantes nesse contexto. Representantes dos indígenas venezuelanos e representantes dos imigrantes não indígenas venezuelanos também foram atores relevantes nesse tema, considerando que eram os mais afetados no contexto de Roraima.

- Tema 2 - Estrutura de abrigamento dos imigrantes venezuelanos, direito de igualdade no acesso à assistência social e inserção laboral

Atores — Governo do Estado de Roraima, Prefeitura Municipal de Boa Vista, Prefeitura Municipal de Pacaraima, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho, Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima, Fraternidade, Ministério Público do Trabalho, representante de indígenas venezuelanos e representante de refugiados e migrantes não indígenas venezuelanos.

O tema foi discutido por quem, segundo o MPF, tinha a responsabilidade do abrigamento e da viabilização do acesso à assistência social e ao trabalho. Assim, o Governo do Estado de Roraima, as prefeituras municipais de Boa Vista e Pacaraima, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Trabalho, foram responsáveis pela implementação de políticas sociais e econômicas para as pessoas indígenas e não indígenas venezuelanas. A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima, a Fraternidade e o Ministério Público do Trabalho também estavam engajados nesse tema. Chama a atenção a presença de uma organização não-governamental nesta discussão – a Fraternidade – que lidava com a gestão do CRI àquela época.

- Tema 3 - Direitos específicos dos povos indígenas

Atores — 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Governo do Estado de Roraima, Prefeitura Municipal de Boa Vista, Prefeitura Municipal de Pacaraima, Gabinete Integrado de Gestão Migratória, Secretaria do Índio, Fundação Nacional do Índio, Secretaria Especial de Saúde Indígena, Conselho Indígena de Roraima (CIR) e representante de indígenas venezuelanos.

Neste tema estiveram concentradas as organizações e órgãos governamentais relacionados à coordenação e aplicação dos direitos das populações indígenas em Roraima. A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal tem um papel fundamental na supervisão e coordenação de questões relativas a populações indígenas. Junto a ela estiveram o Governo do Estado de Roraima, as prefeituras municipais de Boa Vista e Pacaraima, o Gabinete Integrado de Gestão Migratória, a Secretaria do Índio, a Fundação Nacional do Índio, a Secretaria Especial de Saúde Indígena. A única organização da sociedade civil era o Conselho Indígena de Roraima (CIR).

- Tema 4 - Igualdade no acesso à saúde e à educação e direitos das mulheres e das crianças venezuelanas

Atores — Governo do Estado de Roraima, Prefeitura Municipal de Boa Vista, Prefeitura Municipal de Pacaraima, Ministério da Educação, Secretaria de Educação e Desportos do Estado de Roraima, Secretaria da Saúde do Estado de Roraima, Defensoria Pública do Estado de Roraima, Ministério Público do Estado de Roraima, Juízo de Direito da Vara da Infância e Juventude, representante de indígenas venezuelanos e representante de imigrantes não indígenas venezuelanos.

Este tema tratou da garantia de acesso por parte de instituições e órgãos governamentais relacionados a educação, saúde e proteção dos direitos das crianças e mulheres venezuelanas em Roraima. O Governo do Estado de Roraima, as prefeituras municipais de Boa Vista e Pacaraima, o Ministério da Educação, a Secretaria de Educação e Desportos do Estado de Roraima, a Secretaria da Saúde do Estado de Roraima, a Defensoria Pública do Estado de Roraima, o Ministério Público do Estado de Roraima e o Juízo de Direito da Vara da Infância e Juventude são órgãos fundamentais na garantia dos direitos desses perfis. Importante ressaltar que a composição de atores acerca desse tema, incluiu não só os órgãos que deveriam garantir o acesso, mas também as varas especializadas do poder judiciário, que poderiam garantir o acesso judicialmente a determinados serviços e direitos.

Considerando os temas propostos para esta primeira mobilização, é possível entender quais os pontos fundamentais da discussão e a visão da problemática assinalada pelo órgão mobilizador. Na verdade, os temas propostos bem como os participantes no debate foram estrategicamente organizados de acordo com os desafios que o MPF vinha sistematizando ao longo daquele último ano.

Nesse sentido, a “regularidade migratória e direitos dos refugiados”, abordada no Tema 1 da audiência, se relacionava com os problemas que o MPF enfrentava à época por parte da Polícia Federal, Polícia Militar e Guarda Metropolitana, no que diz respeito às deportações sumárias de grandes grupos indígenas. Esse havia sido um dos últimos casos abordados pelo MPF ainda no final de 2016, quando a Polícia Militar apresentou à PF um grupo de mais de 200 indígenas para deportação, conforme resposta da própria PF à solicitação de informação do Ofício nº 5054/201 6-DELEMIG/DREX/SR/PF/RR datado de 13 de dezembro de 2016.

Os estrangeiros que foram apresentados (248 adultos e cerca de duzentas crianças), nesta Superintendência Regional de Polícia Federal, pela Polícia Militar do Estado de Roraima e pela Guarda Municipal do Município de Boa Vista, na manhã do dia 09 dezembro de 2016, eram todos indígenas de origem venezuelana, que, como é de conhecimento público e notório, se encontram com estada irregular no território nacional [clandestinos], residindo precariamente nas ruas dessa capital, sendo as mulheres do grupo colocadas

para mendigar nos semáforos, durante o dia, com crianças no colo para tentar sensibilizar a população e obter recursos financeiros. (BRASIL, 2016, p.1-2).

Esse tipo de ação era visto com preocupação, conforme mostra Recomendação nº 01 de 2017, que prescreve à Superintendência da Polícia Federal de Roraima uma série de ações prévias a qualquer deportação, incluindo disponibilização de intérprete ou tradutor, comunicação ao MPF e à DPU, e estudos conclusivos sobre o perfil das pessoas a serem deportadas, com objetivo de garantir que não se tratasse de populações indígenas fronteiriças.

Ainda, o tema proposto para a segunda mesa de discussão, “estrutura de abrigamento dos imigrantes venezuelanos, direito de igualdade no acesso à assistência social e inserção laboral”, respondia a uma das grandes dificuldades enfrentadas em 2017 (BRANDÃO, 2017)<sup>21</sup>: a falta de espaços adequados para abrigar as populações indígenas e as não indígenas. O problema foi reportado ao longo de 2016 e 2017 em inúmeros documentos, e-mails e atas anexados ao IC. Entretanto, as responsabilidades sobre a gestão ou o financiamento do abrigamento permanecia sem respostas. O único espaço que havia era o CRI, que estava sob gestão do GIGM e vinha sendo operado desde dezembro de 2016, porém foi apresentado oficialmente como estrutura em fevereiro de 2017, conforme apresentação anexa ao IC do MPF.

A apresentação desenvolvida pelo GIGM tinha como objetivo atualizar autoridades e integrantes sobre ações desenvolvidas desde fevereiro de 2017. Além dos contextos sugeridos e explicados pelo gabinete, ressaltamos alguns slides que compõem as perspectivas do principal espaço de coordenação da resposta à problemática. O texto faz uma retrospectiva a partir de janeiro de 2017, e destaca a falta de resposta da Prefeitura ante o fluxo de pessoas venezuelanas, sugerindo que devido a esta ausência o Governo do estado decidiu agir no abrigo por meio da Defesa Civil, incluindo também profissionais de saúde para realizar atendimento dentro do CRI.

Nessa mesma apresentação, alguns dados devem ser ressaltados sobre a problemática do abrigamento, principalmente no que se refere à resistência da Prefeitura em assumir parte da responsabilidade da administração do espaço. Em outro slide, o gabinete apresenta novamente a ausência da prefeitura e ressalta que ela esteve no abrigo apenas durante 15 dias, e que, após medida judicial, pôde deixar a responsabilidade do CRI a cargo do estado de Roraima.

O CRI tinha como objetivo ser um espaço de acolhimento para pessoas indígenas e não indígenas, de acordo com apresentação anexa ao IC. Ele apresentava uma série de inconvenientes em termos de gestão e estrutura, conforme relatório de diligência realizado pelo

---

<sup>21</sup> Matéria jornalística publicada pelo portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2017/01/venezuelanos-dormem-no-chao-e-dividem-abrigo-improvisado-em-rr.html>. Acesso em: 05/01/2017.

MPF, durante visita em janeiro de 2017. Todavia, esse era o único espaço provisório que, em meio a inúmeros impasses de articulação e recursos, conseguia garantir alimentação e um espaço com teto para as pessoas dormirem. O abrigo operava em condições básicas, com enfoque principal em alimentação, saúde, e acesso a emprego, de acordo com o esquema de funcionamento desenvolvido pelo GIGM. Porém, nenhum desses serviços era ofertado de forma adequada, seja pela precariedade do abrigo, que não atingia os padrões mínimos sugeridos pelas políticas de acolhimento ou pelos desafios no preparo da alimentação produzidos pela falta de estrutura adequada e insalubridade, incluindo a projeção nula do encaminhamento a vagas de emprego proposto pelo plano do GIGM.

Os documentos abordados revelam as tentativas do MPF de mobilizar os atores que àquela época estavam respondendo ao fluxo de pessoas indígenas venezuelanas, e de adquirir o máximo de informações oficiais sobre o tema, bem como debater com as várias esferas as possibilidades de resposta. Em junho de 2017, o estado de Roraima já vinha ganhando visibilidade e atraindo o interesse de pesquisadores e organizações. Nesse contexto, materiais e pesquisas ajudaram a sistematizar o que estava acontecendo no país vizinho e a prever o impacto da conjuntura venezuelana em Roraima, bem como gerar panoramas e perfis das pessoas refugiadas que vinham chegando ao Brasil. Um destes documentos, intitulado “Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil” pode ser considerado chave na qualificação da problemática.

O número de solicitantes de refúgio venezuelanos passou de 829, em 2015, para 3.368, em 2016, e 7.600 venezuelanos pediram refúgio no país até junho de 2017. Da mesma forma que os chamados “novos fluxos migratórios” provenientes do sul global e iniciados a partir de 2010, como é o caso dos imigrantes haitianos, senegaleses e bengalis, entre outros, a imigração venezuelana também é caracterizada pela diversificação e possui diferentes origens: geográficas, sociais, culturais, entre outras. (Simões, 2017, p.09).

Levantamentos como esse davam conta da realidade social que o estado de Roraima vinha enfrentando e era um dos primeiros a perfilar e caracterizar as pessoas que estavam sofrendo com a falta de garantias de direitos básicos no Brasil. Estes materiais também geraram a atenção dos meios jornalísticos, com uma série de matérias (COSTA,2017)<sup>22</sup> sobre a situação chamando a atenção para o aumento exponencial da chegada de pessoas venezuelanas e, entre elas, indígenas.

---

<sup>22</sup> Reportagem publicada pelo portal de notícias G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/com-5787-pedidos-de-refugio-em-6-meses-numero-de-entrada-de-venezuelanos-mais-do-que-dobra-em-roraima.ghtml> ; Acesso em: 04/04/2023.



Paralelamente ao processo de articulação dos atores, diante do aumento significativo do fluxo de pessoas venezuelanas<sup>23</sup> em junho de 2017 e da maior visibilidade que a problemática vinha gerando, o MPF emitiu, entre os meses de junho e julho de 2017, uma série de recomendações (BRASIL,2017)<sup>24</sup>. Tais documentos instavam as prefeituras de Boa Vista e Pacaraima, o Governo do estado, o ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República e o ministro do Desenvolvimento Social e Agrário a articular uma série de serviços, em acordo às responsabilidades previstas no marco do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Entre as principais recomendações do MPF, estavam a necessidade da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social de Roraima (SETRABES) junto com as prefeituras de Boa Vista e Pacaraima desenvolverem planos emergenciais para atendimento das pessoas refugiadas venezuelanas, incluindo a necessidade de articulação com a FUNAI, além da oferta de ações dos CRAS e CREAS, da oferta de alimentação e atendimento às populações que se encontravam em situação de rua e de melhorias estruturais do CRI.

Essas recomendações basearam-se em uma série de discussões que o MPF, organizações estaduais e municipais estabeleceram com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no mês de maio. A partir dessas tratativas foi definido que, após a apresentação dos planos emergenciais de atendimento, o MDS faria transferência de recursos baseando-se nas métricas da política de alta complexidade do SUAS, inclusive utilizadas na transferência emergencial de 480 mil reais em abril de 2017, conforme ofício da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), datado de 07 de julho de 2017, em resposta às recomendações nº 14 e 15 do MPF.

O repasse do valor acima citado está relacionado à solicitação feita pela SETRABES, voltados para o acolhimento de 200 imigrantes venezuelanos. O serviço prevê o repasse de 20 mil reais a cada grupo de 50 pessoas num referencial de tempo de 6 meses de serviço. Assim sendo, 200 pessoas são equivalentes a 4 grupos de 50 ( $4 \times R\$ 20.000,00 = 80.000,00$ ), por 6 meses ( $R\$ 80.000,00 \times 6 = R\$ 480.000,00$ ), totalizando; portanto, o valor de R\$ 480.000,00. 9. Foram também repassados ao estado de Roraima, 83 toneladas de alimento, no âmbito da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN/MDS. Tendo sido entregues 61.720 kg de arroz, 12.348 kg de farinha de mandioca e 9.294 kg de leite em pó, totalizando 83.362 kg. O custo desses alimentos perfaz o valor de R\$ 453.316,42. (BRASIL, 2017b, documento 300, p. 6).

---

<sup>23</sup> O governo, em 2017, projetava a entrada de 800 pessoas venezuelanas por dia, baseado em monitoramentos de fronteira realizados por múltiplos órgãos. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/especial-venezuelanos> Acesso em: 04/04/2023.

<sup>24</sup> Recomendação nº 12/2017/MPF/RR; Recomendação nº 13/2017/MPF/ RR; Recomendação nº 14/2017/MPF/ RR – as recomendações podem ser encontradas na referência bibliográfica como Brasil, 2017.

Após essa recomendação, um documento datado do dia 27 de junho de 2017, descreveu reunião realizada com a SETRABES e a ACNUR, em que as autoridades estaduais levaram elementos das negociações à Casa Civil da Presidência da República. O relatório apresentou um trecho da discussão onde uma representante da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social apontava que o estado de Roraima havia recebido um valor de 480 mil reais, decorrente de plano emergencial desenvolvido em abril daquele ano<sup>25</sup>. No entanto, esse montante só foi desembolsado em junho do mesmo ano<sup>26</sup> por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para fornecimento de bens alimentícios e higiênicos às pessoas atendidas no CRI. Na reunião, a representante da Secretaria informou que estariam trabalhando em um plano maior, em articulação com outros órgãos, o que, entretanto, precisaria do aval da Casa Civil.

Noticiou que foi elaborado um plano de trabalho, em parceria com outros órgãos e organizações, planejando-se o recebimento de aproximadamente R\$ 990 mil. Os valores seriam destinados a atender despesas correntes tanto de Boa Vista como Pacaraima nas áreas de segurança, equipe de pessoal, insumos, quites de higiene e alimentação. (BRASIL, 2017b, documento 239, p.3).

Vislumbrava-se, dessa forma, a possibilidade de desenvolvimento de um plano geral de resposta que pudesse dar conta dos desafios que as ruas de Roraima já percebiam e que até mesmo geravam ataques às pessoas venezuelanas (FOLHA, 2017)<sup>27</sup>. À época, a situação do CRAI se tornava “insustentável”, segundo denúncia feita pela organização FFHI em depoimento tomado pelo MPF, em que há relatos de prostituição, tentativas de estupro contra crianças indígenas, aliciamento de menores para exploração sexual, brigas e conflitos, tráfico de drogas, entre outros desafios.

Retomando os motivos e mobilizações para a primeira audiência pública, conclui-se que o tema três “Direitos específicos dos povos indígenas” e o tema quatro “Igualdade no acesso à saúde e à educação e direitos das mulheres e das crianças venezuelanas”, já se relacionavam aos contextos denunciados. Esses temas também serviriam como mobilizadores iniciais para identificar os problemas que os órgãos públicos valoravam e as possíveis saídas sugeridas por operadores e operadoras de políticas públicas, para além do que já vinha se construindo e estabelecendo como emergência.

<sup>25</sup> O documento é intitulado “Plano de aplicação dos recursos emergenciais de alta complexidade para atendimento aos migrantes venezuelanos” e era focado apenas em bens alimentícios e higiênicos.

<sup>26</sup> Resolução nº018/2017.

<sup>27</sup> Reportagem publicada pelo portal Folha de Boa Vista. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Sem-espaco-no-ginasio--venezuelanos-constroem--favela--na-area-externa/29964>. Acesso em: 04/04/2023.

### 3.3 ATRIBUIÇÕES DE RESPONSABILIDADES E DISPUTAS NA ATUAÇÃO INTERSETORIAL

Entre as primeiras mobilizações e articulações entre atores e suas forças, as responsabilidades e desafios por uma atuação intersetorial acabaram por gerar confusões entre município, estado e União, incluindo questões hierárquicas sobre quem deveria responder às situações e demandas.

Nesse sentido, cabe destacar o posicionamento do MDS durante a audiência pública, retomando a perspectiva temporária das soluções de abrigamento pelo governo federal: “O representante do Ministério do Desenvolvimento Social afirmou que o abrigo atual é apenas temporário, e o repasse de recursos e material ocorre mediante plano de ação a ser desenvolvido com o Estado de Roraima” (BRASIL, 2016, documento 158, p. 2).

Na mesma discussão, a representante da Secretaria de Trabalho e Bem-Estar Social apontou para a necessidade de o município de Boa Vista assumir a responsabilidade do abrigamento, ressaltando os desafios da prefeitura na implementação de recursos públicos, além da dificuldade em encontrar espaços adequados, com mais capacidade e estrutura.

Ainda quanto ao abrigamento, a representante da SETRABES noticiou que a Prefeitura de Boa Vista recebeu recursos para criação de um centro para moradores de rua, porém, os valores teriam sido devolvidos diante da inação do ente. Ressaltou a dificuldade em se encontrar prédio público ou local adequado para eventual abrigamento definitivo, demanda que sabe ser necessária, bem como a necessidade de atuação conjunta dos três entes federativos. (BRASIL, 2016, documento 158, p.3-4).

Esta fala é complementada por outras autoridades presentes na audiência, que reforçam os desafios em integrar a prefeitura nas discussões, sendo a ausência do Poder municipal destacada pelo representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). As atas dessa audiência pública são fundamentais para o entendimento das posições que cada ator defendia, a partir das informações e análises desenvolvidas naquela época.

Um documento elaborado em resposta às indagações do MPF em 2017, também anexado ao IC, faz referência a um ofício encaminhado a ministros do governo Temer, com objetivo de chamar a atenção para a necessidade de encaminhamento de recursos por parte do Governo Federal, bem como de justificar os desafios de implementação de uma resposta, devido

à falta de verbas da prefeitura. No mesmo texto, salienta-se o entendimento da prefeitura sobre o deslocamento de pessoas venezuelanas:

Desse modo, entendemos que para amenizar o problema do fenômeno migratório é necessário que a União Federal através de seus vários agentes institucionalizados em cada área de competência, crie mecanismos fronteiriços e de fiscalização que impeçam a entrada desenfreada desses cidadãos em nosso país. (BRASIL, 2016, documento 186, p. 3-4).

O ofício apresenta um relato oficial da situação vivenciada à época e, mais do que uma solicitação concreta, é uma justificativa para o não atendimento da Medida Protetiva n. 0010.16.019570-6, que solicitava oferta de serviços básicos às pessoas venezuelanas refugiadas. Esta posição retratada no documento da prefeitura é um dado relevante, pois evidencia como a prefeitura de Boa Vista relacionava aos fluxos migratórios certos problemas de gestão pública, inclusive aspectos pouco relevantes para a crise como, por exemplo, “o aumento de acidentes de trânsito”.

[...]A situação vivenciada por Boa Vista e Pacaraima já foi, inclusive objeto de matérias jornalistas divulgadas nacionalmente, tais notícias, dão conta da gravidade da situação, que vão desde o considerável número de mendicância nos semáforos, do crescimento da prostituição nas ruas, sobrecarga da rede de saúde e de educação e até o aumento da violência e de acidentes de trânsito[...] (BRASIL, 2016, documento 186, p. 3-4).

Naquele momento, a prefeitura de Boa Vista era considerada pelos atores locais como pouco ativa, gerando constantes reclamações documentadas em apresentações e atas de reuniões identificadas no IC. Aqueles que procuravam articular possibilidades de solução para a problemática encontravam desafios, quando acionavam órgãos municipais para participar das respostas. O fato de a prefeitura municipal de Boa Vista ter apresentado contestações no judiciário para “não responder” às ações a favor da população venezuelana indígena e não indígena demonstra o valor atribuído por ela àquele contexto. Tal era o retrato dos desafios de interlocução à época, entre determinados órgãos:

Vale registrar que a situação no Estado de Roraima, especialmente em Boa Vista vem se agravando em função de ausência concreta de ações pela gestão municipal, a situação precária existente no âmbito dos abrigos em função do quantitativo de pessoas, a necessidade de organização de espaços que atendam às necessidades do perfil da população que lá se encontra para evitar situações de violação de direitos e a necessidade de articulação da rede local. (BRASIL, 2016, Documento 402.14, p. 7).

A desarticulação interinstitucional não contribuía para a resolução das dificuldades que se acirravam com as novas chegadas<sup>28</sup>, calculadas entre 20 mil e 30 mil pessoas venezuelanas. Destas, mais de 600 foram identificadas como indígenas da etnia Warao (ACNUR, 2021), no início de 2017. De acordo com relatórios situacionais da ACNUR, em agosto de 2017, havia grandes desafios de articulação e de responsabilidades por parte das autoridades locais, principalmente a prefeitura. Conforme relatório publicado pela agência:

*Despite the breakthrough in the involvement of municipal authorities in the response in Roraima, humanitarian needs remain important. The inability of the local government to expedite processes in order to deliver a response in an emergency context is of particular concern. UNHCR and partners continue to advocate for the relocation of Venezuelans arriving, as Roraima's absorption capacity is limited. UNHCR remains the only UN agency with an effective presence<sup>29</sup> (ACNUR, 2017, p.3).*

Durante esse período, um plano interinstitucional foi articulado entre governo federal, estado, agências da ONU e organizações da sociedade civil, para fazer frente às necessidades estruturais e de funcionamento do CRAI.

Assim sendo, em 11.07.2017, foi criado um grupo de trabalho para estruturação de plano de ação para melhoria do abrigo, que contou com a presença de atores locais: SETRABES, SEMGES, Secretaria Municipal de Gestão Social de Boa Vista, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, representante do Centro de Migrações e Direitos Humanos, representante da ONG LDS Charities, da ONG Fraternidade, além dos representantes do Governo Federal (MDS e MDH) e Agências das Nações Unidas –ACNUR, UNFPA e OIM. (BRASIL, 2016, documento 300, p.6).

Cabe destacar que essas organizações, apresentadas como parceiras pelo Ministério do Desenvolvimento Social, construíram o plano de ação que buscava resolver questões básicas naquela época, baseando-se nas recomendações feitas pelo MPF para problemas de estrutura, alimentação, higiene, ventilação, segurança, principalmente em relação ao CRI. O quadro de ação anexado ao IC foi desenvolvido pelo MDS para justificar ações relativas às recomendações sugeridas pelo MPF para sanar as questões relativas ao abrigamento insalubre da população indígena e não indígena. As colunas do quadro são compostas pelas recomendações do MPF,

<sup>28</sup> Dados da Plataforma R4V baseados no número de aplicações de refúgio e turismo da Polícia Federal.

<sup>29</sup> Tradução nossa: Apesar do avanço no envolvimento das autoridades municipais na resposta em Roraima, as necessidades humanitárias ainda são importantes. A incapacidade do governo local de agilizar os processos para fornecer uma resposta em um contexto de emergência é motivo de preocupação especial. ACNUR e parceiros continuam a advogar pela realocação dos venezuelanos que chegam, uma vez que a capacidade de absorção de Roraima é limitada. O ACNUR continua sendo a única agência da ONU com uma presença efetiva.

seguidas da atualização sobre a situação atual do CRI, junto à proposta para cada recomendação feita e ao responsável pela execução.

Por exemplo, a primeira recomendação ressaltada pelo documento se direciona a “abrigo adequado, com local fisicamente separado para os indígenas Warao”. Em seguida, apresentava-se o texto que resume a situação atual do espaço, considerando a situação complexa que era manter os dois públicos no mesmo espaço. Como proposta, o MDS indicava que a ACNUR buscava parcerias para encontrar espaços alternativos para os não Warao.

Seguindo essa lógica, o quadro de ação comparativo se desloca até o item “n”, apresentando, portanto, 14 ações imediatas que o Ministério propõe como soluções, perante as questões relativas a calor, segurança, alagamento do terreno onde fica o abrigo, iluminação, controles de entrada e saída, melhores condições de pernoite para população indígena, alimentação, instalação de cozinha adequada, fornecimento de água potável, materiais de higiene, banheiros apropriados, entre outras demandas.

As respostas para as condições adversas são usualmente conformadas por articulações sugeridas entre algumas agências da ONU e ONGs, considerando que o estado e a União não teriam capacidade de realizar processos mais céleres, mesmo com os decretos de emergência válidos à época. Esse quadro pode ser considerado o primeiro documento que sistematizava a mobilização de múltiplos atores em torno do problema, e projetava inúmeras ações, incluindo recursos financeiros de organizações que estavam dispostas a construir uma resposta adequada para estas populações. No plano de ações, uma série de compromissos de financiamento e organização do espaço são descritos, além da possibilidade concreta de divisão do CRI, que deveria servir à população indígena, sendo necessário buscar novos espaços para a implementação de um abrigo não indígena.

Entre alguns aspectos do plano de trabalho constituído, fica evidente que a perspectiva era de ação imediata para resolver problemas que estavam afetando os espaços de abrigamento. Nessa fase das articulações, o MDS se apresentava como um dos principais articuladores entre rede local e organizações humanitárias para resolver problemas como alimentação, espaços adequados, colchões, estrutura dos espaços, dedetização, coleta de lixo, fornecimento de água potável, entre outros pontos abordados no plano.

#### Figura 4 – Fragmento do plano de trabalho intersetorial

Outras atividades em andamento (não contempladas no documento do Ministério Público): Aquisição de 250 mosquiteiros (ACNUR); Conserto do telhado (LDS Charities); Equipamento lúdicos e de atividades pedagógicas e de convivência (MDH); Visita da equipe médica da PM ao abrigo uma vez ao mês; Disponibilidade de contratação de pessoal pelo ACNUR pelo período de 60 dias para apoiar a gestão do abrigo.  
 (\*) Plano de utilização dos recursos em reformulação considerando o apoio do ACNUR e LDS Charities.

Fonte: Brasil, 2016, documento 300.

Um elemento chama a atenção neste quadro de ação, relacionado com a substituição de responsabilidades do estado ou município: a nota de rodapé, no final do documento, onde se lê a seguinte frase: “disponibilidade de contratação de pessoal pelo ACNUR pelo período de 60 dias para apoiar a gestão do abrigo”. Esse enunciado retoma as dificuldades que se vivenciavam naquele período acerca de responsabilidades e negligenciamento do estado e do município em relação à problemática que se apresentava. Além dos quadros de contratação de pessoal, várias responsabilidades eram assumidas pelas organizações não governamentais e agências da ONU, sugerindo que em termos estruturais haveria pouca capacidade, mesmo considerando as transferências financeiras que haviam sido feitas ao estado de Roraima e municípios de Boa Vista e Pacaraima (SILVEIRA, 2019).

No mesmo documento, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) ressaltava que as ações teriam um teor emergencial, que seria de responsabilidade do Ministério de Direitos Humanos coordená-las a médio e longo prazo, para que pudessem surtir soluções para estas populações no território brasileiro.

Por fim, área técnica responsável desta Secretaria fez destacar que, para além da atuação emergencial no estado, se faz necessária estruturação de estratégias a longo prazo sobre a questão da migração, uma vez que se trata de uma situação que pode ser contínua. Nesse sentido, a participação do Ministério dos Direitos Humanos se faz fundamental em razão da expertise que adquiriram nos grandes eventos sediados pelo Brasil nos últimos anos (Copa do Mundo e Olimpíadas). É nos moldes da atuação delineada para esses eventos que tem sido estruturada a Agenda de Convergência Migrações. O ponto primordial da Agenda de Convergência é a estruturação de comitês em âmbito federal e local, que deve contar com atores das diversas políticas públicas, sistema de justiça, representantes locais de secretarias estaduais e municipais e sociedade civil. A ideia é a de que esses sejam espaços contínuos onde serão discutidos avanços e estratégias para atuação dos vários órgãos no atendimento aos imigrantes (BRASIL, 2017b, documento 300, p. 08).

O posicionamento do MDS sobre articulação intersetorial e necessidade de se pensar estratégias de médio e longo prazo sob a responsabilidade do Ministério de Direitos Humanos, era cada vez mais evidente. Tal visão se traduz nas preocupações dos planos, que estão apenas

focados nas estruturas temporais, deixando de lado estratégias que pudessem ser pensadas para pessoas indígenas de forma adaptada, bem como situações que projetassem tempos de permanência nos espaços emergenciais.

Este elemento temporal se relacionava com a perspectiva de prazos dos planos emergenciais que a União possuía, considerando que os planejamentos deveriam ser construídos com recorte temporal de seis meses, como apontado anteriormente. Ou seja, a cada seis meses o estado de Roraima e municípios deveriam renovar o plano de atendimento, já que os recursos disponibilizados eram referentes a situações de calamidade, conforme o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

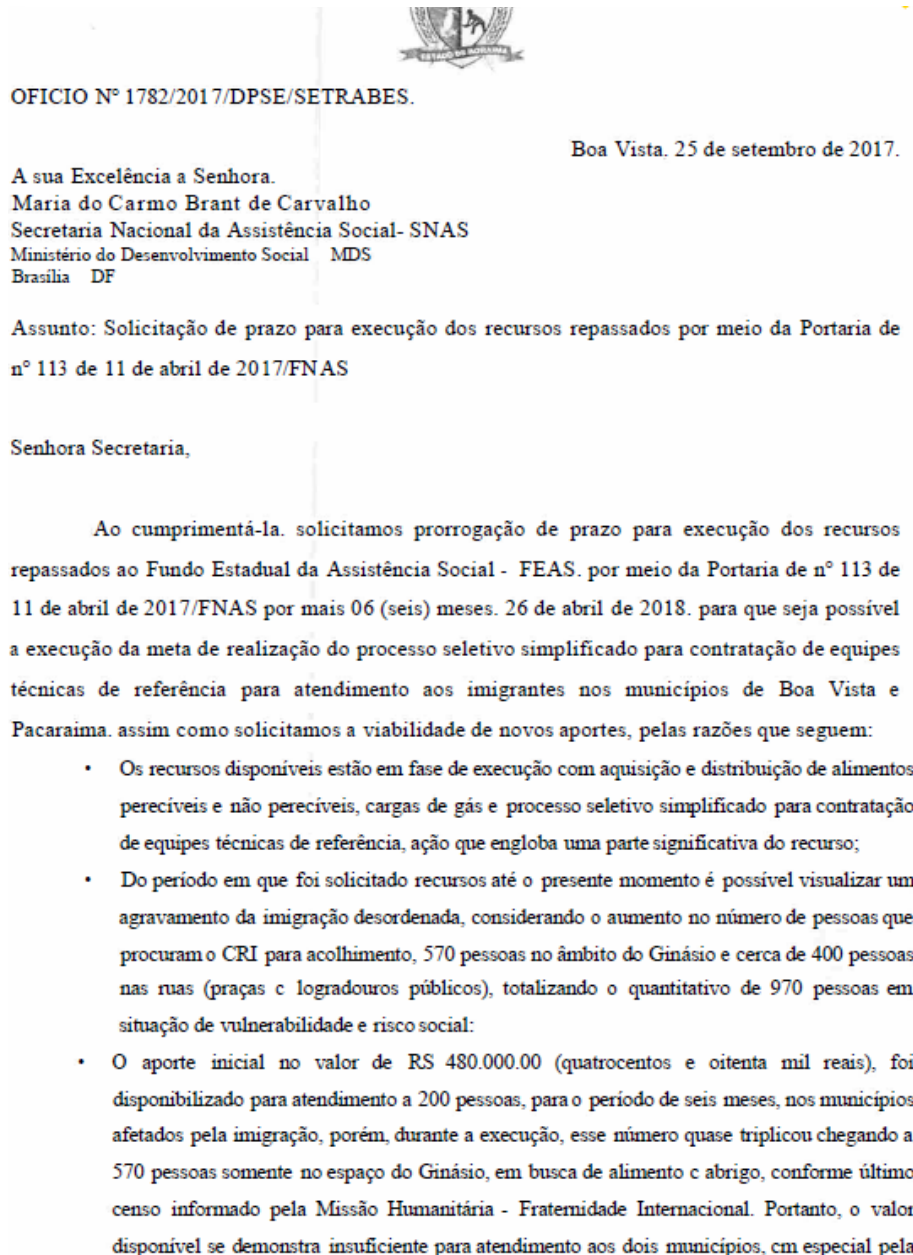
Porém, alguns indicadores demonstravam que mesmo que a transferência de recursos fosse garantida, o estado não possuía estrutura para efetivar os gastos nos moldes do que a União sugeria, de seis em seis meses. A estrutura de uma secretaria estadual era minimamente preparada para lidar com orçamentos plurianuais, por meio da efetivação de programas que fazem parte das políticas públicas, numa lógica completamente diferente do que a União propunha implementar, por meio dos planos semestrais.

Um ofício enviado pela SETRABES à Secretaria Nacional de Assistência Social (Fig. 5 e 6), com assunto “solicitação de prazo para execução dos recursos repassados por meio da Portaria de nº 113 de 11 de abril de 2017/FNAS”, já apontava que precisaria ser estendido o período de tempo estipulado para o gasto do valor de 480 mil reais repassados.

Além do tempo, o documento também apontava o aumento exponencial de pessoas às quais o plano inicial deveria atender, saindo de uma média de pouco mais de 200 para 900 indivíduos em situação de vulnerabilidade até setembro daquele ano. Tratava-se de lidar com a situação de forma geral, com perspectiva de curto tempo, considerando as necessidades básicas daquele momento, segundo o documento encaminhado.



## Figura 5 – Ofício n.1782/2017/DPSE/SETRABES – p.1



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017

Figura 6 – Ofício n. 1782/2017/DPSE/SETRABES – p.2



necessidade de contratação de pessoal que engloba o valor de R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais), mais de 50% do valor dispensado;

- As ações relativas a execução do Plano de Ação para aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, estão em fase de execução. No entanto, cabe ressaltar que o Plano inicial apresentado ao órgão concedente passou por reformulação, visando o remanejamento de recursos para contratação de 02 Equipes Técnicas de Referência para atendimento aos imigrantes, sendo 01 para o município de Boa Vista e 01 para Pacaraima, conforme segue anexo;
- A reformulação do Plano, seguiu decisão proferida em reunião realizada na Casa Civil da Presidência da República, em Brasília -DF, datada de 05 de julho de 2017 e, recomendação do Ministério Público Federal – MPF, assim como, passou por análise do MDS e aprovação no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, que seguem anexo;
- Os recursos estão sendo investidos em cargas de gás, alimentos perecíveis e não - perecíveis e para contratação de pessoal, cujo processo encontra-se em fase de lançamento do edital para realização de seletivo simplificado;
- O município de Pacaraima, está em fase de adequação da estrutura provisória de acolhimento no prédio cedido pela Governadora do Estado ao município, com apoio da Igreja MOR.MON, sendo coordenado pela Defesa Civil Estadual, o Prefeito do Município e a ACNUR. Portanto, se faz necessário novos aportes pelo MDS/FNAS para sustentabilidade dessa ação.

Por último, a SETRABES dentro das suas possibilidades tem prestado apoio a essa unidade, no entanto solicitamos com a máxima urgência, a viabilidade de concessão de novos aportes para continuidade das ações, em especial para o custeio com a alimentação, tendo em vista que devido ao número crescente de imigrantes no CRI, o valor disponível só fará cobertura até novembro de 2017.

Sem mais, essa Secretaria se coloca à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários por meio do Gabinete Adjunto, telefones 2121-2634/ 9841 1-8450.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017

O ofício nº 1782 encaminhado pela SETRABES demonstra que naquele momento o estado de Roraima sugeria que não seria possível dar conta do fluxo, devido ao aumento constante de pessoas com necessidade de abrigo. Nele, a secretaria informa que parte dos recursos já haviam sido gastos em carga de gás e alimentação e em um processo seletivo de equipes que, à época, não tinha sido lançado.

Outro registro importante para caracterizar os perfis de ações e os atores engajados nos primeiros planos de ação de Roraima é uma tabela com a distribuição de atividades estratégicas lideradas pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República. Ela foi encaminhada, no dia 06 de novembro de 2017, ao procurador da República então encarregado do inquérito de acompanhamento das políticas públicas de atendimento à população indígena Warao em Roraima.

A tabela descreve como os atores engajados compreendiam a problemática a partir de cada mandato, quer seja em uma perspectiva de política pública (por parte dos ministérios ou agências da Nações Unidas) quer seja de forma emergencial. Nela, as ações são divididas por eixos: 1) política pública relativa à problemática; 2) propositor; 3) ação; 4) responsável (pensando na lógica de ações com múltiplos atores engajados); 5) situação atual (refere-se a novembro de 2017, entendendo que as ações já vinham sendo desenvolvidas desde o início do ano). Além disso, havia mais dois que propunham explicação dos motivos pelos quais as ações nunca foram implementadas: 6) “caso se trate de ação ainda sem entregas, indicar data (mês/ano) para o início dessas entregas”; e 7) “principais dificuldades atuais para implementação”.

Ao longo do plano de trabalho, fica evidente que o Ministério da Cidadania encabeçava a liderança de ações relativas às políticas emergenciais de abrigo e recursos para manutenção deles, por meio de ações estratégicas de transferência de recursos, incluindo a mediação da criação do decreto de emergência social por parte do estado de Roraima. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos propunha uma articulação mais ampla de enfrentamento à xenofobia e monitoramento das violações de direitos humanos no estado.

A tabela apresenta as 92 ações que foram desenvolvidas por 13 atores, entre os quais agências da ONU, ministérios e órgãos autárquicos. Elas foram divididas em eixos relacionados com ações emergenciais e garantia de direitos básicos. Ressalta-se que, dentre essas ações, apenas três<sup>30</sup> eram pensadas diretamente para as populações indígenas refugiadas. Entre elas, muitas eram relativas a movimentos necessários para a implementação de portarias para incrementos de verbas para o estado de Roraima, principalmente nas áreas da saúde<sup>31</sup> e da assistência social. Isto é, considerando os desafios e da constante argumentação de falta de verbas para atender às novas chegadas por meio dos equipamentos públicos, o plano previa um

---

<sup>30</sup> Duas ações relativas ao Ministério dos Direitos Humanos e uma ação relativa a ensino de português.

<sup>31</sup> Portaria nº 3.412 de 29 dez. de 2016: destina 1,3 milhões de reais, em parcela única, para o estado de Roraima.

conjunto de ações para aportar recursos para os equipamentos estaduais e municipais, com objetivo de aumentar suas capacidades de atendimento.

Enquanto os ministérios usavam sua capacidade para planejar a execução de políticas públicas, as agências da ONU centraram suas sugestões na implementação de projetos para aumentar as capacidades dos órgãos que vinham enfrentando desafios. Um exemplo disto foram as melhorias na Polícia Federal implementadas pela ACNUR, com fim de reduzir as filas de espera para solicitação de refúgio, além da prática de transferir conhecimento em gestão de abrigos emergenciais. Outro exemplo foram as ações da OIM que priorizaram atenção às pessoas, por meio de aplicação de monitoramentos de perfis, entre outros.

Poucas vezes a FUNAI é mencionada no documento e, considerando que era a organização que deveria pleitear a discussão sobre ações específicas às populações Warao, apoiando na adaptação dos planos em acordo com as demandas das pessoas indígenas, a ausência do órgão foi reiteradamente apontada dentro dos documentos revisados. O fato é que, até aquele momento, poucas ações haviam sido propostas para atender as especificidades da comunidade Warao, que eram tratados sempre como “os venezuelanos”.

No início de 2018 foi anexado ao IC um documento que sistematiza dez recomendações sobre diversos temas encaminhadas, em 2017, pelo ofício indígena em Roraima a diferentes órgãos do Poder público em níveis municipal, estadual e federal. Entre os assuntos tratados estavam abrigamento, alimentação, segurança pública, educação, saúde e assistência social.

**Quadro 1 – Lista de Recomendações do MPF e Status em 2018**

Código	Conteúdo	Status em 2018
Recomendações nº 01 e 03/2017/MPF/PR-RR	Expedidas à Superintendente Regional da Polícia Federal em Roraima e ao Delegado de Polícia Federal Chefe da Delegacia de Imigração (DELEMIG). Referente aos procedimentos de extradição de imigrantes indígenas.	Acatada
Recomendação nº 04/2017/MPF/PR-RR	Expedida à Governadora do Estado de Roraima e ao Secretário Estadual do Índio. Referente ao necessário dever de consulta prévia ante o plano estadual de alocar indígenas venezuelanos em terras indígenas tradicionais de Roraima.	Prejudicada: a proposta foi abandonada pelo Governo.
Recomendação nº 11/2017/MPF/PR-RR	Expedida ao Secretário de Segurança Pública do Estado de Roraima e ao Comandante da Polícia Militar. Recomendou a disponibilização de policiamento ininterrupto no Centro de Referência do Imigrante (CRI), o “abrigo do Pintolândia”.	Embora o policiamento tenha sido interrompido, está hoje regularizado. Portanto, acatada.
Recomendação nº 12/2017/MPF/PR-RR	Assinada em conjunto com a PRDC. Expedida ao Prefeito Municipal de Pacaraima e ao Secretário Municipal de Assistência Social de Pacaraima. Recomendou a integração do município “no concerto de ações interfederativas de assistência aos imigrantes venezuelanos ora situados em Pacaraima”, com vistas à promoção de ações de plano técnico que assegurassem a essas pessoas acesso às proteções básica e especial, viabilizando-lhes meios de acesso aos direitos sociais, em particular moradia, alimentação, inserção laboral e proteção à infância.	Em resposta, a Prefeitura apresentou as ações correlatas ao recomendado que já executava.  Situação de acatamento desconhecida.
Recomendação nº 13/2017/MPF/PR-RR	Assinada em conjunto com a PRDC. Expedida à Prefeita Municipal de Boa Vista e à Secretária Municipal de Gestão Social de Boa Vista. Conteúdo similar ao da Recomendação nº 12/2017, porém destinada aos imigrantes situados na Capital.	Em resposta, a Prefeitura apresentou ações correlatas ao quanto recomendado que já executava.  Faz-se necessário oficial às autoridades para que atualizem as informações quanto ao acatamento.
Recomendação nº 14/2017/MPF/PR-RR	Assinada em conjunto com a PRDC. Expedida ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da	As ações no CRI foram implementadas, mas o

	República e ao Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário; à Governadora do Estado de Roraima e à Secretária Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social; à Prefeita Municipal de Boa Vista e à Secretária Municipal de Gestão Social de Boa Vista. Recomendava: (i) a elaboração de um plano conjunto de trabalho para aperfeiçoar a estrutura de abrigo dos imigrantes residentes em Boa Vista; e (ii) a adoção de ações relativas ao melhoramento do CRI.	plano conjunto jamais foi redigido. Parcialmente acatada.
Recomendação nº 15/2017/MPF/PR-RR	Assinada em conjunto com a PRDC. Expedida ao Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário; à Governadora do Estado de Roraima e à Secretária Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social; e à Prefeita Municipal de Pacaraima e à Secretária Municipal de Gestão Social de Pacaraima. Recomendava: (i) a elaboração de um plano conjunto de trabalho para aperfeiçoar a estrutura de abrigo dos imigrantes residentes em Pacaraima; e (ii) a adoção de ações relativas à manutenção de abrigo adequado em local fisicamente separado para os índios Warao.	Parcialmente acatada;
Recomendação nº 17/2017/MPF/PR-RR	Assinada em conjunto com a PRDC. Expedida à Governadora do Estado de Roraima e à Secretária Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social. Recomendou a disposição de profissionais de gestão técnica (coordenador, cuidador/educador social, assistente social, psicólogo e antropólogo) para prestação de serviços aos migrantes no CRI (Abrigo do Pintolândia) e, antes disso, fora dele, nos pontos à época ocupados pelas populações venezuelanas indígenas e não indígenas.	Não há informações se foi acatada.
Recomendação nº 18/2017/MPF/PR-RR	Assinada em conjunto com a PRDC. Expedida à Governadora do Estado de Roraima e à Secretária Estadual do Trabalho e Bem-Estar Social. Recomendou a disposição de profissionais de gestão técnica (coordenador, cuidador/educador social, assistente social, psicólogo e antropólogo) para prestação de serviços aos migrantes no “abrigo a ser inaugurado” (Abrigo do Tancredo Neves) e, antes	Não há informações se foi acatada.

	disso, fora dele, nos pontos à época ocupados pelas populações venezuelanas indígenas e não indígenas.	
--	--	--

Fonte: Ministério Público Federal (MPF)

Esse conjunto de recomendações fez parte dos processos de mobilização e identificação de atores que valoraram a problemática dos fluxos de pessoas venezuelanas refugiadas em Roraima. Das dez recomendações, pelo menos seis foram assinadas conjuntamente pela PRDC, isto é, além do procurador encarregado dos assuntos indígenas da 6ª Câmara, a PRDC também contemplava as pessoas venezuelanas não indígenas. As outras quatro recomendações (BRASIL,2017)<sup>32</sup> foram encaminhadas diretamente à SEI, à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Roraima, ao Comando da Polícia Militar e à Polícia Federal, por motivo da deportação irregular de pessoas indígenas.

Considerando a avaliação da piora progressiva do cenário e as articulações com a Casa Civil da Presidência da República por meio do MPF, a governadora de Roraima decretou situação de emergência no estado, por meio do Decreto nº 24.469-E de 04 de dezembro de 2017, devido ao “grande fluxo migratório de estrangeiros venezuelanos, desprovidos de meios de manutenção, que pretendem ingressar no País pela fronteira do estado de Roraima” (RORAIMA, 2017, p.1). Essa ação permitiria maior agilidade em processos administrativos a serem implementados com verbas federais. É necessário ressaltar que o decreto é resultado de discussões e reuniões que o estado de Roraima vinha estabelecendo com os demais atores relacionados à questão.

---

<sup>32</sup> Recomendações nº 01, nº 03, nº 04 e nº 11.

## 4 OPERAÇÃO ACOLHIDA: NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL E A PERPETUAÇÃO DA NOÇÃO EMERGENCIAL

### 4.1 A CONSTRUÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Entre as articulações que a Casa Civil da Presidência da República liderou, conjuntamente com atores federais, estaduais e municipais, a possibilidade de criação de uma Força Tarefa Federal já era discutida no final de 2017, de acordo com minutas de reuniões. Um exercício militar na tríplice fronteira entre Colômbia, Brasil e Peru, intitulado “AmazonLog” (RODRIGUES,2017)<sup>33</sup>, realizado em novembro de 2017, poderia ser considerado o prenúncio do que viria a ser a Força-Tarefa Logística Humanitária, conforme documentado também por Capdeville (2021). O exercício mobilizou as Forças Armadas brasileiras, um conjunto de atores militares de outros países, organizações não governamentais e governo local, e baseou-se nas crises humanitárias com grandes fluxos humanos, em regiões fronteiriças. Conforme relata o General Antônio Barros, em matéria do jornal Folha de São Paulo, o exército apenas aguardava uma ordem direta para assumir a resposta ao fluxo migratório das pessoas venezuelanas. “Segundo o General Barros, após o Amazonlog, o Exército brasileiro estaria capacitado para atuar de imediato ‘estamos prontos, basta nos chamarem’” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017, p.1).

Nas referências utilizadas no primeiro plano operacional da Operação, chama a atenção o reconhecimento das lições aprendidas naquele exercício. Com o título “Lições apreendidas sobre evacuação de não combatentes no Amazonlog 2017”, fica evidente certo alinhamento entre o AmazonLog e a Operação Acolhida, de acordo com as temáticas abordadas, as estruturas utilizadas (RODRIGUES, 2017)<sup>34</sup> e os objetivos (NASCIMENTO, 2017)<sup>35</sup> que se vinculavam diretamente à resposta de crise humanitária decorrente de grandes fluxos humanos.

A instalação da Operação Acolhida, após inúmeras reuniões, encontros, debates, discussões e articulações, descartava o conhecimento e as mobilizações que já vinham sendo

<sup>33</sup> Reportagem jornalística publicada pelo jornal a Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1934922-exercito-faz-exercicio-de-ajuda-no-am-mas-nao-tem-recursos-para-acoas>. Acesso em: 04 abr 2023.

<sup>34</sup> Artigo jornalístico publicado pela Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/exercito-organiza-inedito-exercicio-logistico-multinacional-na-amazonia>. Acesso em: 04/04/2023.

<sup>35</sup> Matéria publicada pelo pela Agência Brasil sobre os objetivos do exercício militar “Amazon Log”. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/exercito-simula-crise-de-refugiados-na-triplice-fronteira-com-peru-e-colombia>. Acesso em: 04/04/2023.



instaladas no marco das políticas públicas locais. Os fluxos e serviços desenvolvidos pela Operação não contemplavam articulação direta com os órgãos municipais e estaduais. Pelo contrário, o foco principal foi articulação federal com organismos internacionais e ONGs que poderiam servir de apoio aos abrigos criados ou implementados pela Força Tarefa.

Três meses depois da realização do AmazonLog, o então Presidente Michel Temer (URIBE e FERNANDES,2018)<sup>36</sup> publicou a Medida Provisória nº 820 de 15 de fevereiro de 2018, na qual instituía o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), seguida dos Decretos nº 9.295 e nº 9.286, publicados no mesmo dia. Esses três documentos são fundamentais para a construção e atribuição de valor da Operação Acolhida. Isto é, as assinaturas dessa MP e decretos formam um conjunto de valorações sobre a problemática, na percepção do Governo Federal: “situação de vulnerabilidade - condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa, nacional ou estrangeira, no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (BRASIL, 2018, p. 1).

A MP e os decretos assinados por Michel Temer permitiram criar bases legais para a mobilização inicial de 190 milhões de reais (BRASIL,2018), que seriam gerenciados pelo Ministério da Defesa e implementados no que viria a ser a Operação Acolhida. Além da perspectiva operacional, a MP também reconhecia a situação de “crise” decretada em 2017 pelo estado de Roraima (RORAIMA, 2017), e pelos municípios de Boa Vista e Pacaraima. Os ministérios que deveriam fazer parte da resposta foram apontados no Decreto nº 9.286. Contudo, chama a atenção a ausência da FUNAI na convocação, mesmo entendendo que, como órgão autárquico, já estaria contemplado na convocação do Ministério da Justiça, não se faz menção à necessidade de sua participação nas reuniões do CFAE.

A estrutura de governança a ser liderada pelo CFAE teria como representação em Roraima o General Eduardo Pazuello<sup>37</sup>, encarregado não apenas de liderar a Força Tarefa Logística Humanitária, mas também de ser o catalisador de todos os atores em torno da Operação no estado, uma vez que se entendia que havia um vácuo de poder na coordenação desta problemática, conforme já abordado em documentos anteriores. A estrutura da OA era formada por múltiplos atores e considerava um plano de ação a ser proposto pelo General Pazuello, que carregava o posto de coordenador operacional, e ser posteriormente aprovado

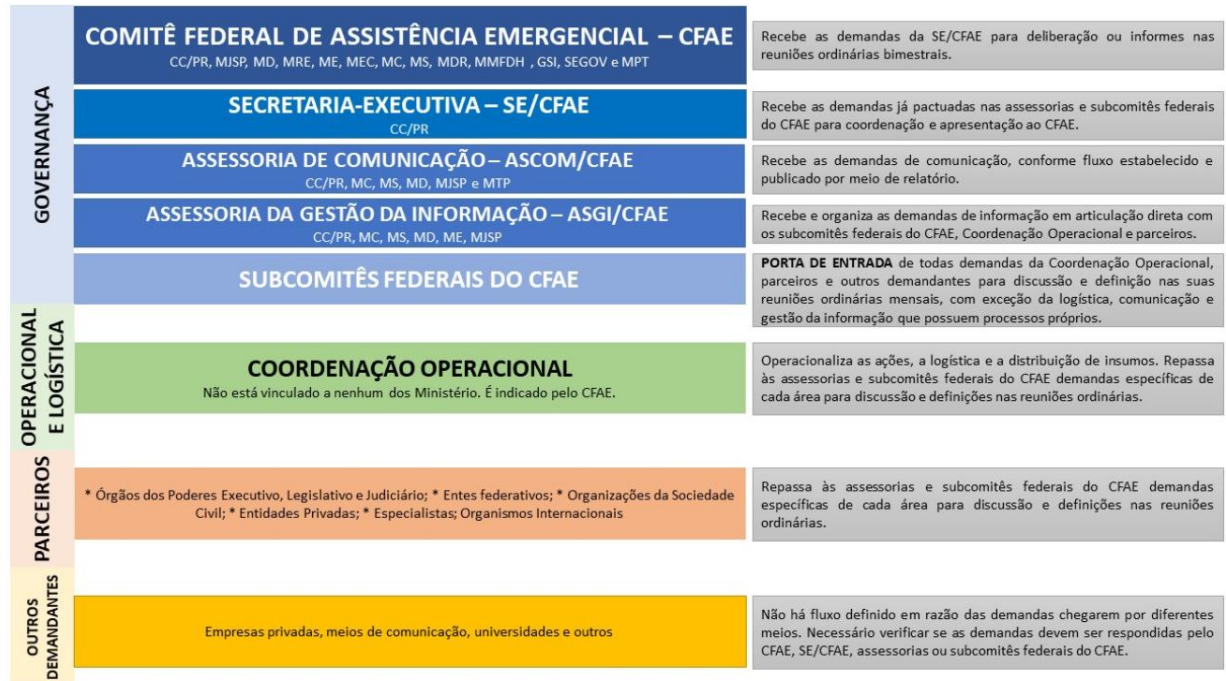
---

<sup>36</sup> Reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/temer-decretara-emergencia-social-devido-a-refugiados-em-roraima.shtml>.

<sup>37</sup> Indicado por meio de Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2018.

pelo CFAE, composto por 12 ministérios e mais de 120 agências e organizações da sociedade civil.

**Figura 7 – Estrutura da CFAE**



Fonte: Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE)

Este esquema de organização foi bem detalhado ao longo da implementação das primeiras ações da OA em 2018, as quais se centraram em três linhas principais e incluíram muitas das recomendações que já vinham sendo propostas pelo MPF. Em seu *site* oficial, a Casa Civil divulgava que “a atuação do Governo Federal relativa ao fluxo migratório venezuelano está organizada em três eixos principais, definidos pelo Presidente da República: a) ordenamento da fronteira; b) acolhida dos imigrantes e c) interiorização” (BRASIL, 2018, p. 5).

Nesse processo, a OA planejava fazer a abertura de pelo menos nove abrigos com serviços básicos em conjunto com organizações da ONU, especificamente o ACNUR. Por esse motivo, foi desenvolvido um fluxo de atendimento baseado na identificação de pessoas na fronteira, encaminhamento delas a serviços, e sua inclusão, de acordo com o perfil, em algum abrigo temporário, considerando que o processo de interiorização<sup>38</sup> seria implementado como ponto final. É importante ressaltar que o CFAE, estimava a existência de 40 mil pessoas

<sup>38</sup> Interiorização é o programa da Operação Acolhida que redistribui pessoas venezuelanas do estado de Roraima para outros estados brasileiros, com o objetivo de aumentar as possibilidades de integração, baseadas no acesso a serviços básicos e emprego.

venezuelanas em maio de 2018, e destas, quase quatro 4 mil<sup>39</sup> encontravam-se nos abrigos coordenados pela OA, isto é, quase 10% de toda a população que solicitou refúgio até maio de 2018.

**Quadro 2 – Estimativas da CFAE sobre a quantidade de abrigados(as)**

Cidade	Abrigos	Nº abrigados	Público	Responsabilidade do Exército
Boa Vista	Tancredo Neves	313	Não indígena	Requalificação do abrigo, com reforma, construção de fossa, instalações sanitárias. Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, lavanderia, atendimento médico 1x/semana, segurança, controle da entrada, instalação de TV e Internet.
Boa Vista	Hélio Campos	279	Não indígena	Oferta de gêneros para confecção de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle da entrada, instalação de TV e Internet.
Boa Vista	Jardim Floresta	640	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle da entrada, instalação de TV e Internet.
Boa Vista	São Vicente	310	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle da entrada, instalação de TV e Internet.
Boa Vista	Nova Canaã	356	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle da entrada, instalação de TV e Internet.
Boa Vista	Latife Salomão	439	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle da entrada, instalação de TV e
Boa Vista	Santa Teresa	496	Não indígena	Oferta de três refeições, recolhimento de lixo, segurança, controle da entrada, instalação de TV e Internet.
Boa Vista	Pintolândia	635	Indígena	Oferta de gêneros para confecção de três refeições, recolhimento de lixo, segurança e controle da entrada.
Pacaraima	Janokoida	512	Indígena	Oferta de gêneros para confecção de três refeições, recolhimento de lixo, segurança e controle da entrada.
<b>TOTAL</b>		<b>3980</b>		

Fonte: Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE).

Concomitantemente a todo o processo de registro, identificação e abrigamento, o plano apresentado pelo General Pazuello para os anos de 2018 e 2019, contemplava também o apoio do governo local e agências da ONU, além de organizações não governamentais e empresas privadas. Entre outras premissas o plano sugeria que “na atuação em ambiente interagencial, alcançar a sinergia é uma das tarefas mais complexas, devido, particularmente, aos diferentes

<sup>39</sup> Relatório Trimestral do Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/1o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf>.

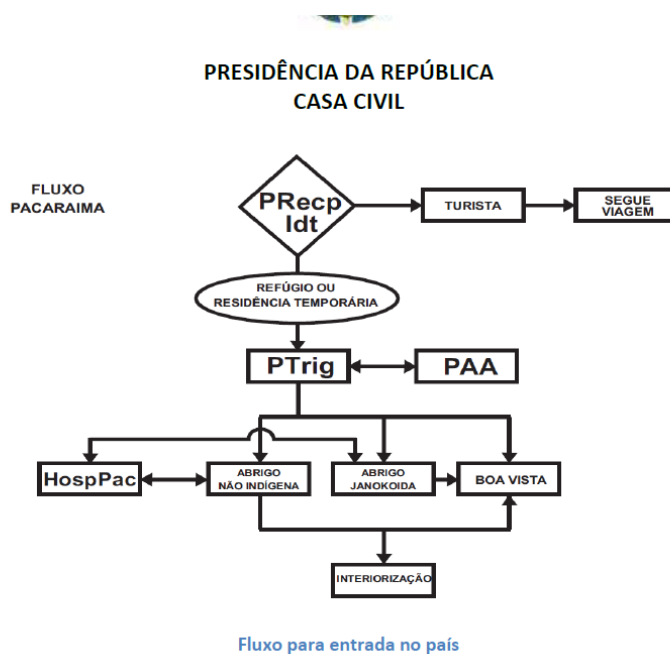
processos e culturas organizacionais das agências envolvidas” (BRASIL, 2018, documento 447.1, p. 3).

Os processos operacionais eram organizados a partir de lógicas e procedimentos internos da Operação Acolhida, sendo esquematizados em protocolos e fluxos de atendimento que buscavam garantir mecanismos de coordenação entre as várias responsabilidades, nas duas cidades em Roraima onde ela funcionaria. Em Pacaraima (Fig. 08) as responsabilidades eram não apenas de abrigo, mas também de identificação, documentação e triagem, numa perspectiva de transitoriedade das pessoas. Em Boa Vista (Fig. 09), os esforços eram centralizados no abrigo e nos trâmites para a interiorização, conforme gráficos publicados pela Presidência da República, no primeiro relatório da Operação Acolhida.

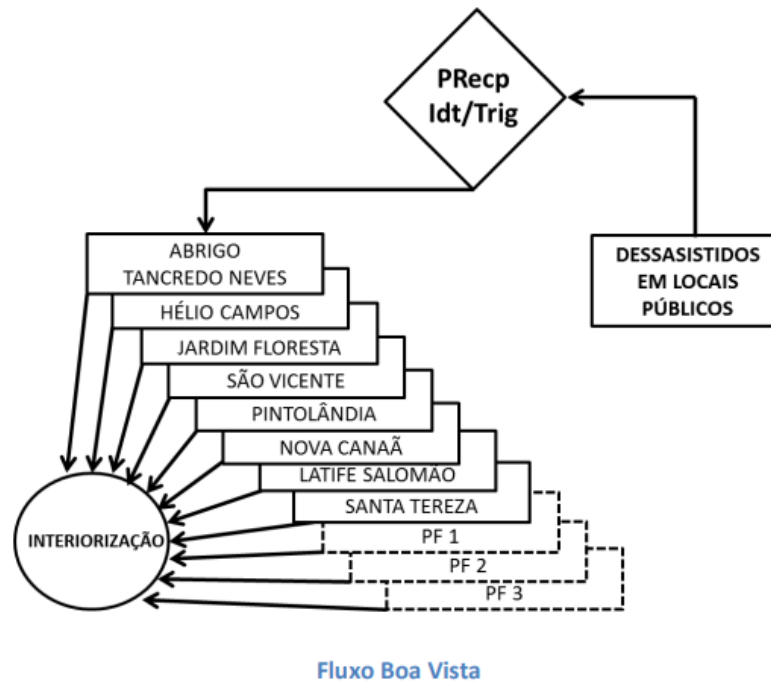
**Figura 8 – Fluxo e divisão de responsabilidades em Pacaraima**

Fonte:

Casa Civil



**Figura 9 – Fluxo e divisão de responsabilidades em Boa Vista**



Fonte: Casa Civil

Mesmo com uma estrutura logística e fluxos operando de forma sincronizada no estado de Roraima, a Operação Acolhida enfrentou inúmeros desafios dentro das instalações. Apesar da opinião pública e da própria população ter recebido de forma positiva as operações de “limpeza” das ruas, garantindo espaços emergenciais para muitas pessoas venezuelanas que estavam desabrigadas, havia inúmeros desafios internos na operacionalização dos abrigos, principalmente relacionados às populações indígenas.

#### 4.1.1 Abrigos

Em outubro de 2017, algumas ações por parte da Polícia Militar do estado de Roraima, conjuntamente com a Guarda Civil do município de Boa Vista, chamaram a atenção de inúmeras autoridades e meios de comunicação. Houve uma ação para retirada de pessoas refugiadas venezuelanas no entorno do terminal rodoviário (FIGUEIREDO, 2017)<sup>40</sup>, devido à

<sup>40</sup> Reportagem publicada pelo portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/venezuelanos-retirados-de-acampamento-em-rodoviaria-de-boa-vista-sao-alojados-em-ginasio.ghtml> ; Acesso em: 04/04/2023.

denúncia feita pela coordenação daquela estrutura. Isto fez com que outro espaço, sem nenhum tipo de estrutura e equipes fosse aberto, inaugurando o abrigo denominado “Tancredo Neves” (FRATERNIDADE, 2017)<sup>41</sup>.

Naquela data operavam três abrigos com perspectivas de superlotação e com diferença de serviços e estruturas. “Na ocasião, foram fornecidos, ainda, o quantitativo atualizado de abrigados nos abrigos de Boa Vista: 480 (abrigo do Pintolândia, número exato, todos índios); 495 (abrigo do Tancredo Neves, número variável, todos não índios)” (BRASIL, 2016, documento 359, p. 2). Além destes havia o abrigo de Pacaraima, exclusivo para pessoas indígenas (FIGUEIREDO, 2017)<sup>42</sup>, com um total de 259 pessoas.

Nesse cenário, muitos abrigos incluindo o Pintolândia, em Boa Vista, e o Janokoida, em Pacaraima, foram abertos de forma pouco planejada, com perspectivas de funcionamento temporário, em condições precárias. Tais circunstâncias foram sistematizadas em inúmeros documentos anexados ao IC 1.32.000.001321/2016-38.

Um desses documentos foi elaborado a partir de visita realizada em maio de 2018 pelo MPF, a fim de identificar denúncias feitas pelas organizações da sociedade civil em Roraima<sup>43</sup>. Muitos desafios foram identificados, contrariando o discurso de estabilidade e garantias mínimas compartilhado pela Operação Acolhida em inúmeros relatórios e canais externos de comunicação. Esse relatório possui um valor histórico e simbólico dentro dos inúmeros documentos sistematizados, pois ele registra uma visita aos oito locais de abrigamento mantidos pela OA. Foi constatado que de todos os equipamentos, apenas o Pintolândia, abrigo para indígenas, apresentava problemas estruturais, de gestão e sem nenhum tipo de estratégia de saída, conforme explica a procuradora titular do 7º Ofício do MPF:

Mais antigo abrigo em operação, seu público continua restrito a indígenas venezuelanos – majoritariamente da etnia Warao, havendo aproximadamente 70 (setenta) da etnia E’ñepá. Informou-se que recentemente ingressaram dois indígenas Pemon. Apresentou-se como o abrigo em pior cenário. As condições de higiene eram desfavoráveis no momento da visita. O acondicionamento dos bens dos indígenas se dá sobre as arquibancadas do ginásio, sem qualquer organização. (BRASIL, 2018, documento 422, p.8).

<sup>41</sup> Matéria publicado pela Fraternidade Internacional sobre a abertura do novo abrigo. Disponível em: <https://www.missoeshumanitarias.org/es/mision-roraima-humanitaria-en-boa-vista-nuevo-refugio-para-inmigrantes/>.

<sup>42</sup> Matéria jornalística publicada pelo portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/11/cidade-na-fronteira-com-venezuela-inaugura-abrigo-para-refugiados-venezuelanos.html>.

<sup>43</sup> Documento identificado no bojo principal do Inquérito Civil.



Diferente dos outros, o abrigo Pintolândia era negligenciado de acordo com indícios apresentados pelo coronel que estava à época encarregado da visita do MPF. Segundo relatório, com a chegada dos militares para apoiar o abrigo, a Defesa Civil e a Polícia Militar deixaram o espaço, gerando inúmeros desafios na coordenação e manutenção de segurança.

O Coronel Kannan criticou a ausência das forças de Defesa Civil, que se retiraram do abrigo após a chegada dos militares federais. O mesmo se deu com a Polícia Militar, que não mais mantém equipe de plantão no interior do abrigo. Relatou que a presença de tais órgãos é fundamental. O Coronel Kannan criticou a completa ausência da Fundação Nacional do Índio, a qual teria se recusado a colaborar sob o argumento de não lhe incumbir a gestão de indígenas estrangeiros. (BRASIL, 2018, documento 422, p.8).

Esse conjunto de evidências sobre a situação do abrigo Pintolândia era preocupante à época e destoava do conjunto de ações apresentadas pela Operação Acolhida à opinião pública (MARQUES,2018)<sup>44</sup>, que era considerada uma resposta com abrigos de excelente nível. O mesmo relatório do MPF resume a visita com um conjunto de considerações relativas à situação da população indígena, salientando a precariedade dos espaços e os desafios já projetados na falta de perspectivas de estabilidade, diferente dos abrigos não indígenas.

Constatou-se a deliberada inércia da Fundação Nacional do Índio, o que foi ratificado por diversos agentes entrevistados. A entidade supostamente alega status jurídico diferenciado entre indígenas brasileiros e estrangeiros, a fim de justificar sua escusa. A omissão da fundação indigenista tem prejudicado imensamente o trabalho de acolhimento de pessoas Warao e E'ñepá, tendo em vista a falta de pessoal especializado entre as agências colaboradoras. O abrigo do Pintolândia, exclusivo para essas populações, é hoje o mais superlotado e problemático da capital; mesmo assim, os entrevistados afirmaram que a FUNAI não adotou providências a respeito. Destaque-se, ademais, que há movimentos de resistência ao acolhimento de indígenas venezuelanos pelos indígenas brasileiros, tornando ainda mais premente a intermediação da entidade. (BRASIL, 2018, documento 422, p.13).

Além das adversidades elencadas pelo MPF durante visita oficial aos abrigos, cabe também destacar a preocupação e problemática identificada a partir da negligência do estado de Roraima, assim como dos demais órgãos municipais e federais em relação a planos de ação concretos com a população indígena que estava abrigada.

Faz-se necessário apurar a omissão do Estado de Roraima no gerenciamento dos abrigos, especialmente o abrigo do Pintolândia, tendo em vista o cancelamento dos serviços anteriormente prestados de policiamento militar e

---

<sup>44</sup> Artigo jornalístico publicado pelo GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/para-venezuelanos-em-roraima-esperanca-ruma-para-sul-do-brasil-23087077>.

Defesa Civil e a iminente retirada da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social. (BRASIL, 2018, documento 422, p.13).

O relatório das visitas do MPF apresenta dados desagregados à resposta da Operação Acolhida no contexto do ano de 2018 para populações indígenas, incluindo os Warao. O documento ressalta a importância da operação no processo de documentação, abrigamento e interiorização para reduzir os desafios internos destes espaços, incluindo a sensação de melhoria de abrigos de pessoas não indígenas. Contudo, nas ações relativas às populações indígenas era possível identificar que seria necessária uma resposta diferenciada, o que não se verificava na prática.

Constatadas as condições do abrigo Pintolândia, a argumentação da OA sobre a precariedade da população indígena Warao abrigada se vinculava ao longo período de permanência nos espaços, e não à avaliação concreta de ações estritamente emergenciais para esse público. Para além das especificidades de abrigar um grupo diverso, as ferramentas e atores que compunham a resposta foram incapazes de pensar em soluções concretas sem a participação ativa dos atores fundamentais, que possuíam experiência e capacidades na execução de políticas públicas.

O abrigamento da população indígena refugiada, conforme apresenta o relatório do MPF, era dos piores em relação aos outros abrigos e a peça jurídica faz clara referência à omissão do Estado. Com a chegada da Operação Acolhida, a Secretaria de Trabalho e Bem-estar Social de Roraima entendeu que deveria se retirar dos espaços de abrigamento. O impacto dos movimentos de afastamento dos operadores das políticas públicas locais, contribuiu direta e indiretamente com a lógica de manutenção da emergência, já que os abrigos indígenas nunca foram estáveis e alimentavam a noção de que era uma emergência constante, já que as estruturas não davam conta do fluxo migratório. No entanto, a lógica desta análise deveria ser invertida, trazendo para o cerne da discussão a longa permanência e manutenção destes espaços como principal problema, e não o alto fluxo de pessoas como fator de degradação dos espaços.

Além dos indicadores de permanência dentro dos abrigos e das lógicas acionadas constantemente em documentos salientando o caráter transitório desses equipamentos, a chegada do COVID-19 reforçou as perspectivas emergenciais que não haviam sido superadas após seis anos das primeiras chegadas da população Warao, incluindo os dois anos de criação da Operação Acolhida. Com a chegada da pandemia mundial em 2020, as preocupações sobre a superlotação dos abrigos, a instalação de uma ocupação indígena em espaço público



(MPF,2020)<sup>45</sup> e os impactos que a COVID-19 representariam mobilizaram a Operação Acolhida para ativar um plano de contingência que sugeria a abertura de pelo menos mais três abrigos (Jardim Floresta, Nova Canaã e Tancredo Neves). Tais espaços eram antes ocupados por pessoas não indígenas, foram fechados e posteriormente reabertos para lidar com o contínuo fluxo de indígenas refugiados. Com isso, a operação aumentou seus abrigos para cinco, conforme relatório identificado em IC.

**Figura 10 - Novos abrigos abertos durante a pandemia**



Fonte: Ministério Público Federal, 2020.

Este formato de cinco abrigos emergenciais (um em Pacaraima e quatro em Boa Vista) subsistiu até 2021. Na análise feita pelo então general de divisão da Operação Acolhida em documento encaminhado ao MPF de Roraima intitulado “interiorização de indígenas Venezuelanos” datado de setembro de 2021, é inquestionável que a operação possuía

<sup>45</sup> Matéria institucional publicada pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mpf-se-reune-com-migrantes-da-ocupacao-espontanea-kaubanoko>.

preocupações em relação à permanência de indígenas refugiados nestes espaços, já que a superlotação era o problema principal.

Esta preocupação da própria Operação Acolhida contrastava com o discurso do Ministério da Cidadania, que não possuía nenhuma restrição em relação à interiorização de pessoas indígenas refugiadas, conforme aponta ofício encaminhado e assinado em janeiro de 2020 ao MPF.

Em nenhum dos instrumentais utilizados está o impeditivo de interiorização dos imigrantes da etnia Warao. O que ocorre é que quem define o perfil dos imigrantes a ser recebido, tanto pelos municípios como pelas entidades da sociedade civil, são os destinos acolhedores. Não temos como impor um determinado perfil aos abrigos. Obviamente que os **indígenas Warao** que tiverem parentes ou amigos em determinados municípios, que já estejam em suas casas ‘próprias ou alugadas’ e com trabalho que permita sua sustentabilidade e que se disponham ‘atendidos os critérios’ a recebê-los, não há impedimento para tal. (BRASIL, documento 101.5, p. 9)

A posição do governo federal em relação à interiorização de pessoas indígenas é distorcida e se apoia na premissa de que, se não existe um documento impedindo, então ela não é proibida. Porém, a realidade sobre esses processos acaba sendo contrastada pelo próprio general da Operação Acolhida, que registrou que “o aumento da entrada de indígenas venezuelanos sem possibilidade de interiorização” acaba por impactar na manutenção dos espaços.

### **Figura 11 – Desafios da Operação Acolhida em setembro de 2021**

- a. o significativo aumento do número de abrigos indígenas de 2 (dois) para 5 (cinco) no último ano;
- c. o aumento da entrada de venezuelanos indígenas sem a possibilidade da sua interiorização vem gerando transtornos à Operação Acolhida, já que os abrigos indígenas se encontram lotados e a criação de novos abrigos com esta finalidade não seria a solução mais adequada;
- f. em que pesem os abrigos serem uma solução emergencial, existem indígenas abrigados a mais de cinco anos, sem qualquer expectativa de mudança dessa condição; e

Fonte: Ministério Público Federal (MPF)

Os argumentos do general, revelados nesse documento por meio de afirmações que podem ser consideradas preocupações sobre o impacto de uma superlotação que representava mais gastos para a OA, deixa claro que a percepção da problemática dos Warao estava diretamente ligada à necessidade de fechar os espaços e não necessariamente à discussão de uma perpetuação da emergência. Esta reflexão é importante, já que sugere que um instrumento

pode ser subjetivo e absorver valores atribuídos por pessoas e suas subjetividades (Lascoumes; Le Galés, 2012), neste caso, a pessoa é o chefe do Estado-maior. Chama a atenção que após três anos da instalação da Operação Acolhida e sete anos das primeiras chegadas em Roraima, a questão dos indígenas abrigados passasse a ser motivo de preocupação, e não antes.

Quando o general escreve que “o aumento da entrada de venezuelanos indígenas sem a possibilidade de sua interiorização vem gerando transtornos à Operação Acolhida”, traduziu facilmente a lógica da Operação Acolhida, que relaciona a permanência das comunidades indígenas refugiadas a transtornos enfrentados pela Operação. De alguma forma a atribuição de valor à problemática se dá novamente a partir de uma lente de emergência; não há uma análise mais concreta sobre os reais motivos da não saída da população indígena dos abrigos, pelo contrário, a solução para esta problemática é apenas viabilizar a interiorização para aquelas comunidades.

Ainda sobre a interiorização de pessoas indígenas, em 2020, o MPF produziu o parecer técnico nº 1127, o qual discutia a viabilidade da interiorização de pessoas Warao no contexto da Operação Acolhida. Os dados apresentados pelo parecer são concisos ao garantir que a interiorização de pessoas indígenas Warao não impactaria de forma direta no contexto cultural das comunidades, considerando que estes deslocamentos já eram feitos de forma autônoma pelos grupos. Sendo assim, o documento antropológico é uma contestação às suposições levantadas por militares ou até mesmo organizações não governamentais de que a interiorização de indígenas Warao acabaria impactando nos modos de vida destes.

Isto é, após a passagem de dois generais pela coordenação da Operação, o terceiro general empossado no cargo assume que a solução para a superlotação de abrigos de pessoas indígenas seria apenas facilitar a interiorização. Não propôs fazer uma discussão mais ampla sobre desafios de acesso a políticas e direitos básicos nas redes locais ou avaliar os motivos pelos quais as populações indígenas permaneciam apenas em espaços emergenciais, vivendo em lógicas emergenciais, as quais afastavam os atores locais encarregados de implementar políticas públicas adaptadas às populações Warao.

Para além da discussão sobre o estado do abrigo indígena, outras ações por parte das redes de proteção social deveriam ser lideradas pelo município, pelo estado e pela União, conforme diretrizes da SNAS, para construir estratégias de transição e saídas desses espaços, onde o público abrigado é o ator principal.

### 4.1.2 Permanência

Um indicador fundamental nesta análise sobre a manutenção emergencial da Operação Acolhida em relação à população indígena refugiada é o tempo de permanência dentro dos abrigamentos que era visivelmente diferente do tempo de permanência da população não indígena.

Os abrigos de Roraima têm a função de acolher temporariamente pessoas refugiadas e migrantes que chegam ao Brasil vindas da Venezuela. A média de permanência nos abrigos é de 201 dias. O ACNUR está trabalhando atualmente para reduzir a permanência média em um esforço para promover a integração de refugiados e migrantes. Entretanto, os abrigos indígenas possuem a média de 331 dias. Esses grupos encontram maiores desafios específicos para encontrar soluções duradouras, impactando dessa forma em seu tempo de permanência. (ACNUR, 2020. p 5).

Isto é, apesar das garantias básicas ofertadas no âmbito da Operação Acolhida e dos esforços intersetoriais para garantir integração das populações venezuelanas em território brasileiro, o dado de permanência média dentro do abrigo Pintolândia era 130 dias maior que a média da população não-indígena venezuelana. Considerando que a população indígena Warao não possuía nenhuma estratégia de saída estabelecida pela Operação Acolhida e, mesmo nesse contexto, os Warao continuavam a se movimentar, pode-se presumir que a média de permanência dentro dos espaços poderiam ser superiores se estes grupos não decidissem sair de forma voluntária, em busca de oportunidades.

Conforme relatório do ACNUR<sup>46</sup> (2020) e a política de acolhimento de adultos e famílias<sup>47</sup>, o tempo de permanência dentro destes espaços deveria ser temporário. É possível avaliar, portanto, que a longa estada dos Warao nos abrigos estava diretamente ligada aos desafios de implementar soluções de médio e longo prazos para essas comunidades, uma vez que o papel das redes locais, segundo a diretriz, é de promover a inserção delas nas comunidades locais, com garantia de acesso aos direitos básicos. A lógica de temporalidade e de emergência foi apenas sendo renovada ano a ano, enquanto esses grupos indígenas nunca tiveram oportunidades planejadas de saída destes espaços.

Ainda na discussão sobre tempo e permanência nos espaços de abrigo por parte da população indígena refugiada, a legislação do SUAS relativa ao acolhimento de adultos e famílias, estabelece como tempo limite o prazo de 90 dias. Isso difere da realidade indígena abrigada, que se estendia a uma média de quase um ano.

<sup>46</sup> Relatório Mensal de agosto – Registro e abrigo.

<sup>47</sup> Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf).

Dado o caráter excepcional dos contextos de emergência, o acolhimento emergencial não se constitui em uma oferta permanente. As estratégias emergenciais de proteção devem ser gradualmente substituídas por serviços continuados, caso necessário, a serem garantidos pelas políticas públicas de proteção social, em especial a política pública de habitação. Para além do acolhimento em caráter emergencial, os contextos de emergência podem suscitar a necessidade de reorganização dos Serviços de Acolhimento já existentes no território ou a criação de novos espaços que garantam as provisões desse serviço específico. A atenção, nesse caso, deve estar focada nas situações que podem ser agravadas pelo risco de convívio de muitas pessoas em um mesmo ambiente[...] (BRASIL, 2020. p.80).

Os discursos e os relatórios sobre a superlotação (MAISSONAVE, 2019)<sup>48</sup> dos espaços ativavam constantemente a discussão sobre a permanência da emergência. Mesmo havendo uma série de protocolos e estratégias em Roraima, a discussão sempre girava acerca da necessidade de aumentar os abrigos. Não se discutia sobre as principais questões, tais como o porquê de um número tão reduzido de pessoas indígenas não conseguir sair dos abrigos e, dessa forma, gerar a rotatividade que a Operação Acolhida esperava.

Nesse sentido, considerando os indicadores da média de tempo dentro dos abrigos e o aumento do deslocamento dos Warao, era possível perceber que a lógica emergencial se mantinha apenas para a população indígena abrigada. Consequentemente, presumia-se de forma errada que as estratégias e planos operacionais da Operação Acolhida conseguiam suprir as demandas dessas populações, tomando em conta que o fluxo de interiorização estava operando, a despeito de a interiorização nunca ter sido uma realidade para estas comunidades. Um claro exemplo documental de como a própria operação considerava e conhecia a população para a qual estava propondo as ações é um recorte do plano operacional apresentado pelo General Pazuello em 2018, em que a grafia utilizada é “Warau” diferente de “Warao”, um detalhe que pode passar despercebido, mas possui muito significado para as bases das respostas emergenciais para a população.

Atualmente, na localidade de PACARAIMA, existem cerca de 350 (trezentos e cinquenta) indígenas venezuelanos da etnia WARAU, em situação de vulnerabilidade, próximos ao centro da cidade. Tal situação tem ocasionado desentendimentos com a população e com o governo local, prevendo-se a ocorrência de problemas sanitários graves ou perturbações da ordem e da segurança pública. (BRASIL, 2018. Documento 447.1, p. 2).

---

<sup>48</sup> Reportagem veiculada pela Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/indios-venezuelanos-em-boa-vista-sofrem-com-superlotacao-e-crack.shtml>.

Contudo, a discussão sobre a permanência longa dos indígenas refugiados nos abrigos não pode girar apenas em torno do equipamento, e sim no impacto da chegada da operação na percepção dos atores da rede de acesso a direitos, mediado por um instrumento que perpetua emergência diariamente.

Entre as situações registradas que constantemente eram ativadas pelas recomendações do MPF, um dos papéis fundamentais do município consistia na prestação de serviços socioassistenciais, na escuta qualificada e na descentralização de serviços e estratégias adaptadas de acordo a cada público, iniciando pela oferta do serviço emergencial.

Assegurar acolhimento provisório às famílias e indivíduos que se encontrem desabrigados ou desalojados de forma imediata, segura e em condições dignas, em articulação com o órgão de proteção e defesa civil, utilizando o Formulário Nacional para Registro de Informações de Famílias e Indivíduos em Situações de Emergência Social e Calamidade Pública no SUAS para cadastramento da população afetada e identificação dos agravos ocorridos. (BRASIL, 2020. p.83).

Além do acolhimento emergencial, existiam serviços que deveriam ser ofertados dentro da Operação Acolhida<sup>49</sup>, pelo município e estado, em articulação com a União, mas não foram ou acabaram sendo substituídos por organizações humanitárias, reforçando o caráter de suspensão dos mecanismos da gestão pública dentro do próprio Estado brasileiro e alimentando a ideia de emergência. Coube a organizações como ACNUR, OIM, Médicos Sem Fronteiras, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Fraternidade (FFHI), entre outros atores, a própria oferta de alimentação, produtos de higiene, atenção médica, psicológica, estratégias de vinculação com políticas estaduais e municipais de habitação, inserção e articulação em programas e políticas públicas de emprego e formação profissional, com especial atenção para populações originárias.

Nesse sentido, o documento com diretrizes da SNAS (2020) que consideramos importante apresentar para contrastar com o que era valorado, falado e feito pela Operação Acolhida, também apresenta uma série de ações que deveriam ser feitas com as famílias no contexto de acolhimento emergencial por parte do município, estado e federação. Todavia, tais recomendações, não eram atendidas nem pela Operação Acolhida, nem pelo município ou estado.

#### **4.1.3 Fluxos**

Constantemente havia discussões a respeito do contínuo fluxo de pessoas indígenas Warao. No que dizia respeito à quantidade de pessoas nos abrigos indígenas, erroneamente

---

<sup>49</sup> Ver Plano operacional nos anexos desta dissertação.

considerava-se que neles havia uma grande quantidade de pessoas<sup>50</sup>. Também se pensava, equivocadamente que, por se tratar de comunidades nômades, não seria possível pensar em ações de médio e longo prazo<sup>51</sup>.

O ano de 2018 apresentou o maior número de solicitações de refúgio por parte de pessoas venezuelanas no Brasil, segundo dados do Ministério da Justiça. Porém, quando os fluxos são desagregados e o recorte é feito com os dados apenas da população indígena Warao, 2019 torna-se o ano com o maior registro de solicitações.

Esses dados consolidados pela pesquisa, buscam demonstrar que os registros de pessoas indígenas Warao nunca foram altos se comparados aos de pessoas não indígenas, pelo contrário, a média de pessoas Warao não ultrapassaria 2% do total de solicitações de refúgio em alguns anos. Esse número contradiz as argumentações que reforçam a constante noção de emergência vivida nos abrigos indígenas, desviando as atenções do que realmente deveria ser questionado, ou seja, a acumulação de grandes grupos dentro de um espaço, mesmo representando menos de 1% da população de solicitantes de refúgio.

**Quadro 3 – Quantidade de solicitações de refúgio de venezuelanos e indígenas Warao**

Ano	Número de Solicitações de Refúgio total de venezuelanos <sup>52</sup>	Desagregação de registro de Indígenas Warao solicitantes de refúgio <sup>53</sup>	Porcentagem de solicitantes Indígenas Warao em relação ao total de solicitantes de refúgio venezuelanos
2017	17.865	31	0.17%
2018	61.681	1.092	1.8%
2019	53.713	1.250	2.3%
2020	15.538	316	2%
2021	22.856	791	3%

Fonte:Produção própria com dados do ACNUR e do Ministério da Justiça.

<sup>50</sup> A superlotação dos abrigos indígenas estava relacionada à falta de estratégias adaptadas de saída de falta de mobilização de políticas públicas indigenistas, conforme discutido ao longo da dissertação.

<sup>51</sup> Rosa (2021), ACNUR (2021), Tardelli (2023) afirmam que os Warao não devem ser considerados nômades.

<sup>52</sup> Dados disponíveis no sítio web do Ministério da Justiça, Refúgio em Números - <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em: 12/05/2023.

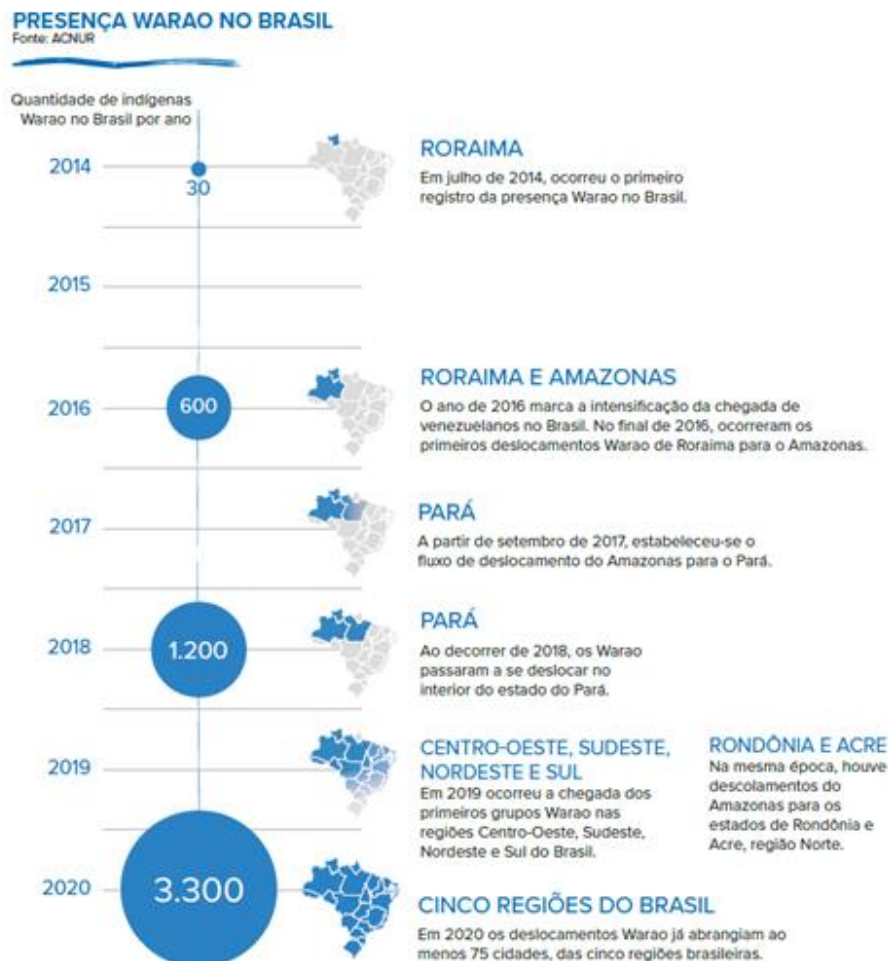
<sup>53</sup> Os dados podem ser acessados por meio do painel interativo de registros de pessoas indígenas do ACNUR - <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWY5MwQ4MDMtMDYxMi00NmQ4LTg3MGYtMDQ1NjcwODNhMTZlZiwiIDCI6ImU1YzZMOTgxLTUyNjQ0NDZlZi00YTBjLTU1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9> ; Acesso em: 12/05/2023.



A quantidade de pessoas Warao nas cinco regiões do país pode ser considerado um indicador de que as respostas emergenciais oferecidas nas cidades de Pacaraima, Boa Vista e Manaus não eram suficientes para garantir o pleno acesso a recursos e autonomia por parte desta população (Rosa, 2021; Tardelli, 2023).

O deslocamento das comunidades indígenas Warao para outras regiões do país se tornou uma realidade. Esse evento era constantemente salientado por autoridades no Norte do país para justificar a falta de estratégias de médio e longo prazo, conforme documenta Rosa (2021). Para muitos atores, não era possível pensar nestas soluções de médio e longo prazo devido ao fato de os grupos estarem em constante movimento.

**Figura 12 – Presença Warao no Brasil – 2014 a 2020**



Fonte: ACNUR, 2020.

A Figura 12 mostra como, ao longo dos anos, os Warao foram se deslocando para as diversas regiões brasileiras. Tais fluxos constantes corroboraram a lógica de que a emergência continuava, como instrumento da relação entre Estado e sociedade. No entanto, esse argumento



é facilmente derrubado ao se comparar os números de solicitações de refúgio de pessoas indígenas e de não indígenas.

Por outro lado, mesmo com números tão baixos de ingresso das populações indígenas venezuelanas em território brasileiro, os abrigos não reduziram sua população, mas sim aumentaram. Este também pode ser considerado um indicador para o que vamos chamar de perpetuação da emergência. É necessário questionar as capacidades que a operação possuía no momento em que não conseguia lidar com estratégias de saída em um contexto de fluxos tão baixos, se comparados aos dos não indígenas.

Todas estas situações podem ser consideradas elementos-chave na avaliação da perpetuação da emergência e chegaram a ser documentadas pelas próprias comunidades indígenas abrigadas.

#### 4.2 INSATISFAÇÃO DAS COMUNIDADES

O cenário que se desenhava em 2020 em Roraima era o de manutenção de espaços temporários para pessoas venezuelanas. Para as pessoas indígenas Warao, a situação agravou-se pela ausência de uma estratégia de saída, nem por meio da interiorização (BRASIL, 2017)<sup>54</sup>, nem por mediação das políticas públicas locais que deveriam ser ativadas por meio da FUNAI e demais órgãos encarregados da implementação, conforme carta apresentada por inúmeras lideranças Warao ao MPF e integrada ao IC, em outubro de 2020.

A carta apresentada por lideranças indígenas que viviam dentro dos abrigos, foi escrita à mão, com algumas expressões em português permeando o espanhol, sugerindo uma tentativa de serem mais bem entendidos pelas autoridades. A carta apresenta uma série de necessidades por parte das comunidades indígenas refugiadas e abrigadas nos locais da Operação Acolhida, incluindo a reivindicação de acesso à interiorização, que seria uma das estratégias importantes para gerar autonomia e a saída dos espaços emergenciais. Além disso, as lideranças demandam investimento em educação para sua comunidade e, por último, um pedido que aponta para uma solução e para o desejo das comunidades de sair dos espaços emergenciais: solicitam um espaço que possa ser gerido pelo grupo, de forma a manter seus modos de vida de forma autônoma.

Esta carta é um documento importante para entender que os desafios perpetuados pela emergência eram claramente identificados pelas comunidades indígenas Warao que moravam

---

<sup>54</sup> Recomendação nº 05.

nos espaços emergenciais. Ainda assim, as necessidades levantadas eram pouco consideradas nas discussões sobre a problemática enfrentada na Operação Acolhida.

Além do próprio documento, cabe destacar que as populações indígenas Warao direcionavam suas reivindicações às inúmeras autoridades que visitam estes espaços, não tendo clareza do papel que desempenhava cada um. As cartas e reclamações no contexto da Operação Acolhida não iriam para além das organizações que compunham o instrumento, estando distantes dos órgãos que, em princípio, deveriam lidar com estas problemáticas apresentadas.

Para conseguir avaliar e constituir representações a partir dessa carta, retomamos a análise por meio da etnografia de documentos proposta pela pesquisa, de forma a identificar para além do texto subscrito, entendendo a importância dos elementos identificados nesse registro, referentes ao contexto em que estas comunidades Warao estavam naquele momento. Além disso, observa-se as escolhas por palavras e suas reivindicações, considerando que o ato de documentar por meio de cartas é apenas identificado em 2020, dois anos após a criação da Operação Acolhida. Antes disso, os elementos documentais se referem a esta população apenas na terceira pessoa. A perspectiva de análise adotada nesta dissertação reconhece a importância de certos documentos inéditos anexados aos processos aos quais se obteve acesso por meio da LAI, e é por esse motivo que se valoriza essa carta apresentada pelos Warao, assim como outros documentos produzidos pelo instrumento proposto pelo Estado brasileiro.

Como analisam Lowenkron e Ferreira (2020),

[...]nestes espaços institucionais a escrita e os documentos são tecnologias e artefatos centrais, estes passam a ser também objetos fundamentais nas etnografias realizadas tanto nas próprias repartições burocráticas quanto entre sujeitos, famílias e movimentos que por elas transitam ou com elas interagem com determinadas finalidades. (LOWENKRON; FERREIRA, 2020. p.8).

Assim como afirmam as autoras citadas, entende-se como fundamental no processo metodológico dessa etnografia de documentos a carta produzida e assinada por, pelo menos, 24 representantes das famílias indígenas do abrigo Pintolândia, que era, naquela época, o espaço com maior capacidade de abrigamento de pessoas indígenas. Nela, além de deixar registrado as vontades e necessidades das comunidades indígenas ali abrigadas, constata e explicita a vivência de um ambiente de emergência constante.

Não se busca, nessa análise, fazer uma descrição antropológica e política dos símbolos e documentos produzidos pelas comunidades indígenas refugiadas, assim como também não se pretende assinar ou interpretar relações de poder, como já o fizeram autores como Rosa (2021), Capdeville (2021), Tardelli (2023). O objetivo aqui é atribuir a estes documentos valores que

traduzam o sentido de emergência documentado pela própria Operação Acolhida e interpretado também pelas comunidades afetadas.

É importante ressaltar que a carta elaborada por estas 24 representações é o primeiro documento anexado ao Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas - PAAPB nº 1.32.000.000980/2020-33, da Procuradoria da República/RR, que buscava discutir e ativar políticas públicas focadas nos indígenas Warao. Dessa forma, o documento dá início ao segundo processo aberto pelo MPF no estado com objetivo de “acompanhar as ações do poder público quanto aos povos indígenas migrantes no estado de Roraima, considerando os seguintes eixos: acesso ao território, documentação, moradia, alimentação, saúde, integração socioeconômica e consulta livre, prévia e informada” (BRASIL, 2020. p.1).

A abertura deste procedimento pode ser considerada como um marco na não resolução dos desafios já levantados pelo MPF nos anos anteriores, por meio de despachos, recomendações, reuniões e mobilizações. Evidenciou que a Operação Acolhida não conseguiu lidar com as problemáticas da população indígena Warao dentro do estado de Roraima.

Além da criação do próprio PAA, a carta, escrita à mão, com uma letra legível e estruturada de acordo com um documento oficial, incluindo elementos como cidade, data e principalmente direcionada ao Procurador Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), Sr. Carlos Alberto Vilhena, além do Procurador da República, Sr. Alisson Marugal, demonstrava que naquele momento já havia um entendimento de quem poderia mobilizar políticas públicas que não tinham sido acessadas até aquele 13 de outubro de 2020.

**Figura 13 – Fragmento de Carta de Lideranças Warao ao MPF**

Procedimento 1.32.0000.000000/2020-33, Documento 1, Página 1

Ciudad de Boa Vista, /RR 13 de Octubre 2020

Ciudadano.  
 Dr. Carlos Alberto Vilhena  
 Procurador Federal dos Direitos do Cidadão  
 Dr. Alisson Marugal.  
 Procurador da República  
 Su Despacho.-

Reciba un cordial saludo del Pueblo Indígena Warao y Eñepa del Abrigo Pintolandia.

Nos dirigimos a ustedes con la finalidad de manifestarle nuestra situación y además hacerle planteamientos para mejorar las condiciones en el Abrigo.

Fonte: Ministério Público Federal

*Ciudad de Boa Vista, /RR 13 de octubre de 2020*

*Ciudadano*

*Dr. Carlos Alberto Vilhena*

*Procurador Federal dos Direitos do Cidadão*

*Dr. Alisson Marugal*

*Procurador da República*

*Su despacho*

*Reciba un cordial saludo del Pueblo Indígena Warao y Eñepa del Abrigo Pintolandia.*

*Nos dirigimos a ustedes con la finalidad de manifestarle nuestra situación y además hacerle planteamientos para mejorar las condiciones en el abrigo.*

*(BRASIL, 2020b, documento 1, página 1)*

Na introdução do documento, as lideranças abordam alguns elementos que contribuem para uma descrição clara e concisa do que estaria na perspectiva de necessidades, tanto imediatas, quanto de médio prazo. Nessa linha “*manifestarle la situación*” se atribui ao que eles estavam vivenciando naquela data, e a inclusão de “*planteamientos para mejorar las condiciones en el abrigo*” indica que para a população indígena abrigada o grande desafio ainda se centralizava na melhoria do abrigo. Identifica-se nessa frase o que pode ser uma perpetuação da emergência assumida pelas próprias comunidades, que ao entender que a operação não consegue lidar com suas necessidades de médio e longo prazo, solicita melhorias dos espaços no qual a emergência é vivida diariamente.

Em seguida, os primeiros parágrafos da carta (Fig. 14) centram-se na melhoria da alimentação dentro dos abrigos, isto é, o principal e primeiro problema identificado pelas

lideranças do abrigo eram os alimentos. Apesar de o MPF ser encarregado de processos de melhoria e aplicação de políticas públicas, o documento com as demandas das comunidades prioriza algo emergencial, que afetava a população diariamente e que traduz como a lógica de emergência era absorvida pelos Warao.

**Figura 14 –Fragmento de carta de lideranças Warao ao MPF -2**

Ahora la cuestión más inmediata que queremos que nos resuelvan es la alimentación que nos den la comida cruda para nosotros prepararla a nuestro gusto, que nos entregue en forma de combos por familia. La otra petición si no es posible los combos que se incorpore a 20 mujeres <sup>hombres</sup> indígenas de Pintolandia para la preparación diaria de los alimentos. La razón por la cual hacemos esta solicitud es porque no estamos conforme como vienen preparada las marmitas y tenemos que recocinarla en los fogones donde cocinábamos anteriormente, usted puede comprobar que todos los días cocinamos en los fogones cuando tenemos la posibilidad de comprar alimentos, sobre todo ahora, cuando recibimos la ayuda emergencial, todos los días se desperdician las marmitas porque los niños y adultos casi no quieren comer, por lo tanto se bota a la basura.

Fonte: Ministério Público Federal

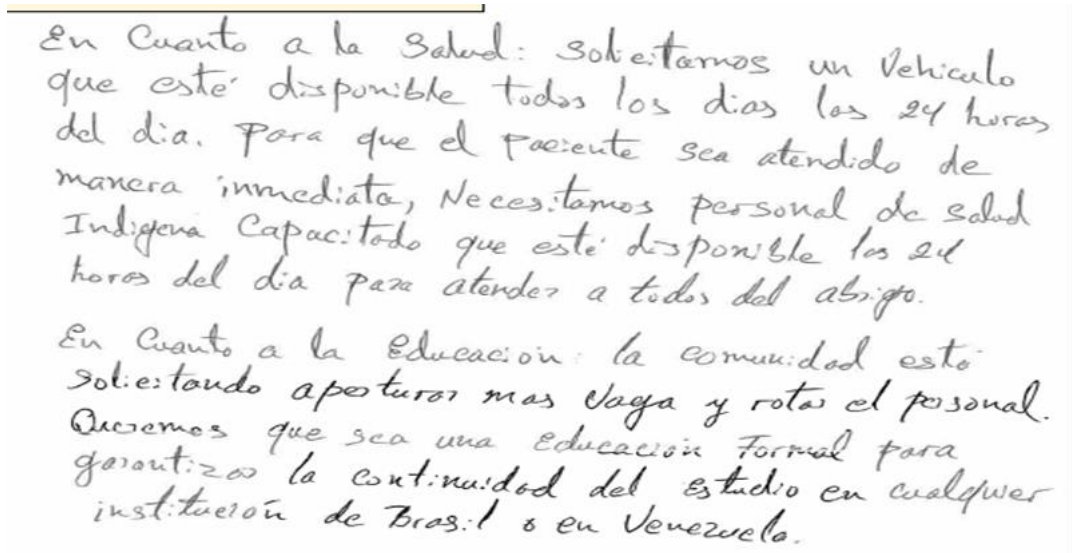
*Ahora la cuestión más inmediata que queremos que nos resuelvan es la alimentación que nos den la comida cruda para nosotros prepararla a nuestro gusto, que nos entregue en forma de combos por la familia. La otra petición si no es posible los combos que se incorpore a 20 mujeres y hombres indígenas de Pintolandia para la preparación diaria de los alimentos. La razón por la cual hacemos esa solicitud es porque no estamos conforme como vienen preparados las marmitas y tenemos que recocinarla en los fogones donde cocinábamos anteriormente, usted puede comprobar que todos los días cocinamos en los fogones cuando tenemos la posibilidad de comprar alimentos, sobre todo ahora, cuando recibimos la ayuda emergencial. Todos los días se desperdician las marmitas porque los niños y adultos casi no quieren comer, por lo tanto, se bota a la basura.. (BRASIL, 2020b, documento 1, página 2).*

A expressão “questão mais imediata” indica naturalmente o que era mais imprescindível para a comunidade: “*ahora la cuestión más imediata*” resalta que a eliminação da alimentação em marmitas era uma das principais reivindicações. Como discutido por Tardelli (2023), este

era um tema recorrente nas reivindicações pelas comunidades Warao abrigadas, sendo sempre um ponto de tensão entre a coordenação dos espaços e os indígenas abrigados.

Um segundo módulo da carta (Fig. 15) destaca os direitos básicos e sua garantia de acesso à saúde e à educação, mas sempre tendo como centralidade o espaço de abrigamento. Como exemplo, apresentam-se as demandas “*necesitamos personal de salud indigena capacitado que esté disponible las 24 horas del día para atender a todos del abrigo*” ou “*en cuanto a la educación la comunidad está solicitando apertura de más vagas y ruta para el personal*”.

**Figura 15 – Fragmento de carta de lideranças Warao ao MPF - 3**



En Cuanto a la Salud: Solicitamos un Vehículo que esté disponible todos los días las 24 horas del día. Para que el paciente sea atendido de manera inmediata, Necesitamos personal de Salud Indígena Capacitado que esté disponible los 24 horas del día para atender a todos del abrigo.

En Cuanto a la Educación: la comunidad está solicitando apertura mas vaga y rotas el personal. Queremos que sea una Educación Formal para garantizar la continuidad del estudio en cualquier institución de Brasil o en Venezuela.

Fonte: Ministério Público Federal (MPF)

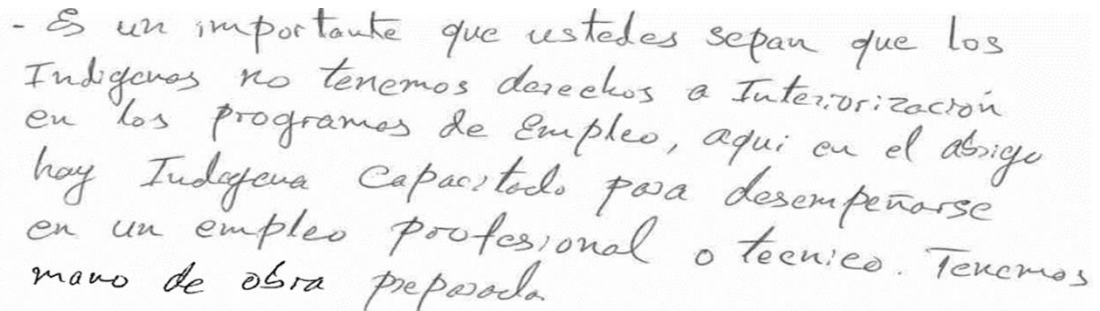
*En cuanto a la salud: Solicitamos un vehículo que esté disponible todos los días las 24 horas del día. Para que el paciente sea atendido de manera inmediata, necesitamos persona de salud indígena capacitado que esté disponible las 24 horas del día para atender a todos del abrigo. En cuanto a la educación la comunidad está solicitando apertura de más vaga y rotas [para] el personal. Queremos que sea una educación formal para garantizar la continuidad del estudio en cualquier institución de Brasil y en Venezuela. (BRASIL, 2020b, documento 1, página 3).*

Nos termos das possíveis linhas de interpretação deste documento, importa salientar que o chamado e apelo para o acesso às políticas públicas, mesmo que sendo ainda muito incipiente pelas poucas vivências e contatos com o contexto brasileiro, evidencia que os indígenas abrigados demandam de forma plena seus direitos, ainda que mediados pela lógica de abrigamento no que diz respeito à oferta de serviços, constituída pelo próprio aparelho público.

Quando, na carta, expressam seu desejo de acessar a rede pública de ensino, nota-se que a relação pelo instrumento é concretizada pela noção de emergência.

Em seguida, o tema da interiorização aparece como uma necessidade e acaba por se comparar a um direito. Os indígenas Warao não estavam tendo acesso, apesar de terem expressado inúmeras vezes o seu desejo.

**Figura 16 – Fragmento de carta de lideranças Warao ao MPF – 4**



- Es un importante que ustedes sepan que los Indígenas no tenemos derechos a Interiorización en los programas de Empleo, aquí en el abrigo hay Indígena capacitado para desempeñarse en un empleo profesional o técnico. Tenemos mano de obra preparada.

Fonte: Ministério Público Federal (MPF)

*Es muy importante que ustedes sepan que los indígenas no tenemos derechos a Interiorización en los programas de Empleo, aquí en el abrigo hay indígena capacitado para desempeñarse en un empleo profesional o técnico. Tenemos mano de obra preparada.* (BRASIL, 2020, documento 1, página 3).

Desde o início das chegadas, a interpretação da população indígena Warao sobre o que seria a solução de suas dificuldades era mediada pela lógica da interiorização. Esse movimento, apesar dos discursos oficiais de que não era proibido, na prática lhes era negado, pois eles eram excluídos do processo, segundo documentam Tardelli (2023) e Capdeville (2021). Nesse sentido, dentro da categorização das comunidades indígenas, a interiorização era percebida como um direito – “*nosotros indígenas no tenemos derechos a interiorización*” – e se vinculava a oportunidades de poder trabalhar em outros estados – “*tenemos mano de obra preparada*” –, já que para eles não seria possível desempenhar suas habilidades em Roraima, onde não era fácil o acesso ao emprego, mesmo para pessoas qualificadas.

No final da carta (Fig. 17), os representantes Warao apresentam o desejo de sair do espaço e da lógica emergencial com a qual eram tratados há mais de dois anos, no marco da Operação Acolhida, e há mais de quatro anos, no marco do abrigo Pintolândia.

**Figura 17 - Fragmento de carta de lideranças Warao ao MPF —5**

Por último y lo más importante que nos interesa al colectivo. Es garantizar un nivel de vida más adecuado. Para desenvolvernos mejor y vivir dignamente.

En este sentido Queremos solicitar la Reubicación, cambiar de abrigo por un terreno o espacio donde podamos hacer una vida productiva que es contrario a lo que estamos viviendo en este abrigo donde no estamos acostumbrados a vivir encerrado y que nos traigan la comida porque nosotros mismos la podemos producir, necesitamos el apoyo para empezar a vivir en otro ambiente

Fonte: Ministério Público Federal

*Por ultimo y lo más importante que nos interesa al colectivo es garantizar un nivel de vida más adecuado. Para desenvolvernos mejor y vivir dignamente. En este sentido queremos solicitar la reubicación, cambio de abrigo por un terreno o espacio donde podamos hacer una vida productiva que es contrario a lo que estamos viviendo en este abrigo donde no estamos acostumbrados a vivir encerrados y que nos traigan la comida porque nosotros mismos la podemos producir, necesitamos el apoyo para empezar a vivir en otro ambiente. (BRASIL, 2020b, documento 1, página 4)*

Quando as lideranças apontam para a solução “*cambiar de abrigo por un terreno o espacio donde podamos hacer una vida productiva que es contrario a lo que estamos viviendo en este abrigo*”, sugerem que a lógica de abrigo se vincula ao não acesso aos seus direitos básicos. A saída do abrigo era vista como a principal solução para conseguirem se estabelecer de forma autônoma.

Tais constatações são facilmente identificadas em falas sistematizadas em atas ou recomendações do Ministério Público Federal. A discussão sobre a perpetuação da emergência nunca foi relativa à falta de perspectiva das comunidades indígenas Warao, pelo contrário. Em todas as possibilidades de comunicação deles com atores que eram considerados relevantes para a pauta, o assunto era recorrente: como um antônimo de abrigamento, o território era visto como um espaço onde a prática de estar “*encerrados y que les traigan la comida*” não seria mais necessária.



Conforme discute Tardelli (2023), os espaços de abrigo são vinculados ao sentimento de impotência por não se vislumbrar possibilidades para além dos muros. No exame atento dessa carta, é possível sugerir que a notada impotência é mantida pela sensação de estarem parados no mesmo lugar, sem perspectivas de oportunidades laborais, educacionais, econômicas, entre outras.

As alternativas levantadas pela comunidade são “*reubicación, cambiar de abrigo por un terreno o espacio donde podamos hacer una vida*” e dizem muito sobre como a comunidade percebia o espaço de abrigo onde se encontravam. Quando acionam a categoria de “*hacer una vida*”, expressão que pode ser interpretada de inúmeras formas, sugere-se que a vida das comunidades estava pausada, como se houvesse parado na emergência, novamente se relacionando com o sentir gerado pelo instrumento. Nota-se que, apesar das garantias básicas de abrigo, era evidente e sistematizado o vácuo relativo ao acesso de alguns direitos básicos que deveriam estar sendo acionados pelas autoridades municipais, estaduais e federais. Isto é, após dois anos de instalação da Operação Acolhida, as populações indígenas abrigadas permaneciam no mesmo local, sem nenhum tipo de solução, mesmo existindo respostas para populações venezuelanas não indígenas.

De fato, as reivindicações da população quanto aos seus desejos eram inequívocas, e são indicadores importantes de como o uso da emergência pode impactar nas vidas das comunidades. No caso dos Warao, a emergência era um elemento constante com o qual se relacionavam, permeando inclusive suas prioridades ante o Estado. Assim, apesar de a Operação Acolhida ter integrado oportunidades de trabalho com as populações venezuelanas, tais como acesso a cursos e trabalho, renda, interiorização, saúde adequada, educação e abrigo, as mesmas possibilidades não eram oferecidas em sua totalidade à população indígena.

O contraste entre o que os decretos de criação da Operação Acolhida garantiam<sup>55</sup>, o que era veiculado nos meios oficiais<sup>56</sup> e o que de fato acontecia é incontestável no despacho PR-RR-00026958/2020, que alavancava as principais problemáticas enfrentadas pelas comunidades. Todas elas eram relativas ao que, em princípio, deveria ser garantido pela operação e pelas articulações no estado de Roraima, como o acesso diferenciado a emprego,

---

<sup>55</sup> Os principais eixos de ação da Operação Acolhida se centralizam em ordenamento de fronteira, abrigo temporário e interiorização das pessoas.

<sup>56</sup> COSTA, Emily. Operação retira mais de 300 venezuelanos das ruas de Boa Vista e acampamento no entorno de abrigo é desocupado. **G1** 13 set. 2018. Acesso em: 12/05/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/09/13/operacao-retira-mais-de-300-venezuelanos-das-ruas-de-boa-vista-e-acampamento-no-entorno-de-abrigo-e-desocupado.ghtml>

renda, educação e saúde para população indígenas, além da garantia de uma interiorização adaptada.

#### 4.3 AÇÕES EMERGENCIAIS EM CONTEXTO NÃO EMERGENCIAL – REFORMULAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA EM 2021

Diante da superlotação dos espaços de abrigamento, resultante da manutenção da lógica de oferta de abrigo, alimentação e água a Operação Acolhida desenvolveu, o primeiro plano de ação específico para populações indígenas refugiadas em Roraima, em 2021, intitulado “Plano de Ação Operacional para os Indígenas Migrantes Venezuelanos”. Ele foi composto por quatro eixos de ação: (i) Estabilização Emergencial (ii); Fortalecimento Comunitário; (iii) Integração local e Estratégia de Saída; (iv) Parcerias e Coordenação; e tinham o objetivo de lidar tanto com os aspectos emergenciais quanto com as estratégias de médio e longo prazo. O plano resultou de uma série de articulações entre agências da ONU, Governo Federal, organizações locais e indígenas, que sabiam quais ações deveriam ser tomadas para lidar de forma diferente com os fluxos de pessoas indígenas refugiadas de forma diferente.

Apesar de ser um documento representativo em termos de organizações participantes, parece ser mais uma sistematização de ações passadas do que projeções sensíveis à população com a qual a estava se propondo a trabalhar. Nossa avaliação tem como referência a lógica do que é escrito e do que é implementado, pois o fato de se criar um plano para a população indígena abrigada, incluindo os Warao, não implica que a operação estava preocupada com o foco do problema, que era a falta de ações específicas com a mobilização de órgãos e políticas locais.

De fato, o plano foi um mapa das ações que já vinham sendo realizadas por atores da Operação Acolhida, e nos permite visualizar como, apesar do discurso de ações de médio e longo prazo, as atividades estavam principalmente focadas no eixo estabilização emergencial. Esse era o que possuía mais ações e atores engajados conforme mostra o “Anexo A” do plano, documento em que as ações dos eixos 1, 2, 3 e 4 são detalhados de acordo com objetivos gerais, atividades específicas, potenciais parcerias e período de implementação.

### Figura 18 – Fragmentos do plano de ação operacional para os indígenas migrantes venezuelanos

- Estabilização emergencial** – Estabelecer padrões mínimos de emergência para o **abrigo indígena nos estados e comunidades indígenas que recebem refugiados e migrantes** com necessidades emergenciais, garantindo assim espaços adequados para acolhimento da população indígena, evitando o movimento constante para outros estados do Brasil. Os objetivos gerais de ação nesse eixo são:
1. Apoiar na melhoria e padronização de estrutura de abrigo nos estados do RR, AM e PA;
  2. Apoiar tecnicamente os municípios e estados de recepção da população indígena Venezuelana;
  3. Garantir o acesso à documentação básica e a serviços, sobretudo na fronteira com tratamento adequado e fluxo específico; e
  4. Atenção às necessidades imediatas e básicas em estados e municípios do Brasil (NFI, alimentação, saúde, etc.).

Fonte: Ministério Público Federal

A matéria da estabilização emergencial foi centrada na garantia de acesso a serviços básicos, além da manutenção e melhorias de estruturas emergenciais. Ações como acesso a documentação, distribuição de kits de higiene *Not Food Items* (NFI)<sup>57</sup>, alimentação e água aparecem aqui. É importante ressaltar que, nesse eixo de ação, considerava-se o contínuo movimento de pessoas indígenas para outros estados como um indicador de falta de respostas adequadas.

De acordo com a linha abordada ao longo desta pesquisa, pode-se considerar que a inserção desse eixo é uma declaração de que a estabilização emergencial continua tendo espaço principal no plano, mesmo após quase sete anos das chegadas da população indígena e três anos da criação da Operação Acolhida. Quando se apresenta como proposta “estabelecer padrões mínimos de emergência para o abrigo indígena”, o cenário parece continuar o mesmo, perpetuando uma situação que se renovava a cada ano com a OA, gerando efeitos como o afastamento ou a suspensão das políticas públicas.

Já o eixo direcionado à integração local e estratégia de saída, os maiores desafios deste contexto, se resumiu a algumas ações com foco na formação das comunidades em relação a temáticas de acesso a trabalho, à revalidação de diplomas, a capacitações e inserção em projetos pontuais. Atores locais ou federais continuaram ausentes tanto da proposta de ações quanto da oferta de políticas públicas.

Vale destacar que no Anexo A, a OIM, ACNUR e FFHI eram os únicos atores que se propunham a desenvolver ações deste plano de trabalho, que não contou com o compromisso ou a mobilização de operadores das políticas públicas, isto é, o poder público com suas

<sup>57</sup> *Not Food Items* – termo usado pelo Acnur para se referir a itens não alimentícios que envolvem produtos de higiene, colchões, kits de cozinha, cobertores e baldes.

capacidades não estava incluído. Apesar de o plano sugerir a mobilização de atores federais, estaduais e municipais, ainda não havia o compromisso destes nesse anexo, apenas das organizações humanitárias mencionadas.

**Figura 19 – Fragmentos do Plano Operacional para os indígenas migrantes venezuelanos – 2**

preparadas em canais específicos culturalmente apropriados.

- **Integração local e estratégia de saída** - Estratégia de saída dos abrigos a serem implementados com as comunidades indígenas, com **atenção diferenciada para perfis de trabalho urbano e rural (projetos comunitários de geração de renda, acesso a empregos formais, criação de vagas em projetos rurais), garantindo aos indígenas acesso a treinamentos e oportunidades de capacitação profissional**. Para os casos de comunidades de acolhida em terras indígenas brasileiras, promover a integração e coexistência pacífica, projetos que viabilizem auto-suficiência alimentar e venda para comércio local, melhoria das estruturas e saneamento básico, evitando um deslocamento para áreas urbanas e outros estados. Os Objetivos gerais de ação são os seguintes:

1. Realização de mapeamentos de perfis da comunidade indígena venezuelana, bem como projetos, programas e espaços de inserção da população;
2. Inserção de capacidades laborais dentro das comunidades indígenas venezuelanas baseadas em consultas, bem como garantia de acesso a benefícios sociais básicos;
3. Implementar estratégia de saída com foco na população indígena proveniente de seu território tradicional (índios com perfil rural); e
4. Implementar estratégia de saída com foco na população indígena em ambiente urbano (índios com perfil urbano).

Fonte: Ministério Público Federal

O fragmento do plano que apresenta os objetivos do eixo “integração local e estratégia de saída” (Figura 19), ilustra como a Operação Acolhida pretendia lidar com a questão da permanência dos indígenas nos abrigos: a OA se disponibiliza a mobilizar políticas públicas que seriam implementadas por atores locais, porém não estabelece nenhum tipo de compromisso direto com eles. Quando se propõe a mobilização de atores locais, o que se faz é admitir que eles estavam desmobilizados e que a suspensão das políticas públicas era um fato, após a chegada da operação. Era mais um indicador de que, até aquele momento, não havia organizações do município ou do estado que acompanhassem a problemática.

O desconhecimento da OA a respeito das populações indígenas, mesmo após três anos de sua criação, é evidenciado com a primeira ação proposta nesse eixo: “realização do mapeamento de perfis da comunidade indígena venezuelana, bem como de projetos, programas e espaços de inserção da população” (BRASIL, Documento 109.1, p.12). Dessa ideia também se salienta a interpretação do problema e o teor generalista proposto para a solução, confirmando a lógica emergencial que já vinha sendo adotada.

Quando a Operação Acolhida, que era composta principalmente pelo componente emergencial, se propôs lidar com a problemática por meio de ações e planejamentos em 2021,

ficou clara a falta de capacidade de articular com as políticas públicas locais para efetivar o acesso das populações indígenas Warao aos direitos básicos. O fato de desenvolver um plano de ação com suas agências e organizações humanitárias, distante do poder público local pressupõe que o instrumento constituído não dava conta de mediar diálogos para além da emergência, e se viu limitado pela sua própria presença.

Apoiando-nos no plano de trabalho proposto pela Operação Acolhida, identificado como Anexo A, dentro do IC número 1.32.000.000980/2020-33, decidimos analisar e quantificar dois grandes relatórios semestrais que resumem as ações desenvolvidas por ministérios no marco da Operação Acolhida, e que foram publicados pelo CFAE no *site* da Casa Civil<sup>58</sup>, principalmente para 2021 (ano em que foi sugerida a implementação do plano). Além desses, foram analisados os relatórios trimestrais elaborados pelo ACNUR<sup>59</sup>, documentos e artigos publicados pela OIM<sup>60</sup> no marco do trabalho em Roraima, bem como os da organização não governamental FFHI, que também compôs a operação.

Nessa investigação em busca de indícios das ações definidas para cada um dos eixos no marco da Operação Acolhida, quantificamos as ações propostas, as desenvolvidas e as não desenvolvidas, para gerar uma avaliação inédita<sup>61</sup>, apresentada no quadro 4. Os dados foram levantados em documentos e em notícias sobre as atividades, publicados pelas organizações partícipes. A partir dessa avaliação quantitativa, sugerimos uma análise para 2021 acerca de quais ações estavam em desenvolvimento conforme plano de ação operacional de acordo com cada eixo.

---

<sup>58</sup> Relatórios gerais vinculados à Operação Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios>. Acesso em: 06/05/2023.

<sup>59</sup> Site do ACNUR para população indígena. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/indigenas/>. Acesso em: 06/05/2023.

Site da OIM com documentos e estudos sobre os Warao. Disponível em: [https://brazil.iom.int/pt-br/search?keywords=Ind%C3%ADgenas+&created=All&sort\\_bef\\_combine=search\\_api\\_relevance\\_DESC](https://brazil.iom.int/pt-br/search?keywords=Ind%C3%ADgenas+&created=All&sort_bef_combine=search_api_relevance_DESC) ; Acesso em: 06/05/2023.

<sup>61</sup> Trata-se de uma projeção aproximada, sem nenhum tipo de vínculo organizacional. Foram consideradas apenas as informações públicas, podendo haver algum caso sobre alguma ação que não foi reportada, mas que foi desenvolvida.

**Quadro 3 – Ações desenvolvidas na Operação Acolhida (por eixo)**

Eixos		Ações desenvolvidas	Ações não desenvolvidas
11	Acesso ao território, documento e serviços adequados (Estabilização emergencial)	19	0
22	Fortalecimento comunitário	7	6
33	Integração local e estratégia de saída de abrigos	3	15
44	Parcerias e Coordenação/ Mobilização e Articulação	6	5
<b>Total por status</b>		29	27

Fonte: elaboração própria com dados do ACNUR, Casa Civil e OIM.

A matriz de avaliação aponta que o eixo 1, de acesso ao território, documento e serviços adequados (estabilização emergencial) foi o que mais avançou. Na outra ponta, com o menor número de ações iniciadas, está o eixo 3, de integração local e estratégia de saída de abrigos, criado para buscar estratégias de geração de renda e meios de vida que promovam a autonomia das famílias indígenas. O que se constata é que, apesar do discurso da OA ter sido centralizado em ações de médio e longo prazo, na prática, as principais realizações até 2021 atendiam às lógicas emergenciais.

Embora o Anexo A propusesse uma série de ações para estratégias de saída dos abrigos e de integração local em Roraima, não foi identificada nenhuma específica que se referisse aos seguintes subtópicos:

3.1 - Realização de mapeamentos de perfis da comunidade indígena venezuelana, bem como projetos, programas e espaços de inserção da população; 3.2 - Inserção de capacidades laborais dentro das comunidades indígenas venezuelanas baseadas em consultas, bem como garantia de acesso a benefícios sociais básicos; 3.3 - Implementar estratégia de saída com foco na população indígena proveniente de seu território tradicional. (índios com perfil rural); 3.4 - Implementar estratégia de saída com foco na população indígena em ambiente urbano. (índios com perfil urbano). (RORAIMA, 2020).

Diante dos resultados desta investigação pode-se afirmar que, apesar do que foi enunciado nos documentos do governo federal, as ações da Operação Acolhida foram negligentes ao compromisso com o médio e o longo prazo. Retomando a discussão teórica a respeito do que o instrumento medeia e do que realiza, conforme Lascoumes e Le Galés (2012), em que pese o planejamento de ações sugeridas e propostas pela operação, apenas é

implementado aquilo que está dentro das lógicas de trabalho dos atores, neste caso agências e organizações emergenciais.

Nesse caso, o que chama a atenção vinculado ao perfil das organizações que faziam parte do plano de trabalho, é, novamente, a lógica emergencial e sempre pontual das estratégias propostas, sem vínculos diretos com as políticas públicas voltadas à população indígena. Tal lacuna não pode ser considerada aleatória ou casual, pelo contrário. De fato, estava relacionada, ao menos em parte, à ausência de organizações que pudessem ativar e movimentar a inserção das comunidades em políticas de médio e longo prazo, em nível local.

As lógicas emergenciais são renovadas diariamente e retomadas na própria estrutura da Operação Acolhida, inclusive por meio da rotatividade de seu contingente de operadores<sup>62</sup>: a cada quatro ou seis meses algumas centenas de militares de regiões e especialidades específicas são mobilizados para atuar. Ademais, o orçamento da operação é renovado anualmente por meio de transferência do Ministério da Defesa, impedindo que as lógicas de planejamento se estendam para além de um ano.

Elementos básicos como esses podem gerar interrupções, por exemplo, de transferências de conhecimento, considerando-se que, a cada novo contingente, a equipe se renova e os conhecimentos adquiridos pelos militares anteriores nem sempre são sistematizados. Os desafios se agravam quando se trata da sistematização dos problemas enfrentados nas estratégias de médio e longo prazo e considerando a falta de relações, atividades ou planos que integrassem atores federais com capacidade de mobilizar políticas públicas de inserção diferenciadas, como por exemplo a FUNAI.

Apenas em 2022 teve início a implementação de uma estratégia diferenciada, também sem nenhum impacto direto na redução do número de pessoas indígenas abrigadas. Nesse mesmo ano, os abrigos em Boa Vista foram reduzidos e alterou-se a estratégia para a centralização de apenas um grande espaço em Boa Vista que comportasse pelo menos 2.000 pessoas, chamado “*Waratuma a Tuaranoko*” – que em português seria “Lugar de trânsito dos Warao” –, nome escolhido pelos próprios indígenas que permanecem nestes modelos emergenciais há mais de cinco anos, desde a chegada da Operação Acolhida.

Apesar do novo nome ser um desejo da população, os abrigos, sejam eles cinco ou apenas um, assumem lógicas de manutenção de uma “noção emergencial” que é alimentada e mediada como instrumento da ação pública, carregado de (in)ações simbólicas que reforçam essa noção diariamente. Dentre os inúmeros elementos que contribuíram para a construção e a

---

<sup>62</sup>Conforme descreve Tardelli (2023), os ciclos de rotação dos militares na Operação Acolhida são sempre temporários.



perpetuação da lógica emergencial, pode-se afirmar que um dos mais importantes foi a falta de uma interpretação adequada sobre as necessidades dos Warao, com a equiparação dos desafios relacionados a essa etnia aos mesmos da população venezuelana não indígena.

#### 4.4 PERPETUAÇÃO DA NOÇÃO EMERGENCIAL

Estruturas complexas vinculadas à emergência, como as instaladas na Operação Acolhida, carregam dentro de sua criação e constituição uma série de elementos que alimentam e perpetuam a ideia de se estar sempre lidando com novos problemas. Tais adversidades podem ser observadas ao longo desta pesquisa, por meio dos documentos levantados, que tratam de categorias relacionadas à emergência, tais como alimentação, estruturas dos abrigos, tempo de permanência, fluxos, entre outros.

Nesse contexto, é importante discutir o que se entende como emergência e até que ponto a realidade da Operação Acolhida se alimentou da construção desse sentido e o perpetuou nos últimos anos. A discussão não se baseia na importância da Operação Acolhida para garantir o bem-estar da população venezuelana vulnerável, mas em até que ponto a emergência tem sido utilizada para evitar discutir a garantia de acesso a direitos por parte da população indígena Warao.

Para isso, recorreremos a algumas definições importantes na categorização do que se pode considerar uma emergência e discutimos suas durações, seus indicadores, baseando-nos no modelo que a Operação Acolhida se propôs a desenvolver.

O *Inter-Agency Standing Committee Working Group* (IASC), vinculado às Nações Unidas (ONU), define uma emergência complexa como uma crise humanitária que agrega as seguintes características:

*[...] a humanitarian crisis which occurs in a country, region, or society where there is a total or considerable breakdown of authority resulting from civil conflict and/or foreign aggression; b) a humanitarian crisis which requires an international response which goes beyond the mandate or capacity of any single agency; c) a humanitarian crisis where the IASC assesses that it requires intensive and extensive political and management coordination.*<sup>63</sup> (IASC, 1994, p.2).

<sup>63</sup> Tradução nossa: Uma crise humanitária que acontece em um país, região ou sociedade onde há uma ruptura de autoridade, total ou parcial, resultado de conflito civil ou é/ou agressão estrangeira. b) uma crise humanitária que requer uma resposta internacional que vai além do mandato ou capacidade de qualquer agência individual; c) uma crise humanitária em que o IASC avalia que é necessária uma coordenação política e gerencial intensiva e extensiva.



Deve-se ressaltar que a declaração de uma emergência nunca é apenas técnica, mas também política, principalmente quando se trata de movimentos humanos, conforme discute Fassin (2014) no artigo “Compaixão e Repressão: A Economia Moral das Políticas de Imigração na França”. Apesar da discussão sobre a gestão da crise neste caso se referir a um episódio específico na cidade de Calais, na França, e não tratar especificamente sobre o termo emergência, chama a atenção o papel do Estado, como detentor do poder de determinar quais fluxos merecem um acolhimento humanitário e quais não – uma capacidade que os autores denominam de “ética dos Estados Contemporâneos”. Analogamente, pode-se considerar a determinação de um estado de emergência como um componente das avaliações subjetivas do próprio Estado, por meio de seus representantes.

Dessa forma, a emergência no contexto sul-americano da Operação Acolhida do fluxo de pessoas indígenas venezuelanas precisa ser discutida como uma ferramenta de Estado. Os valores atribuídos pelos atores guiam as interpretações e, por conseguinte, as ações que alimentam diariamente os sentidos emergenciais intrínsecos às rotinas e procedimentos estabelecidos, criando paralelos à lógica de Estado e território vinculada à implementação da política pública.

Considera-se que a mobilização e manutenção da Operação Acolhida pode ser uma transferência de responsabilidade por parte dos ministérios responsáveis. Em consequência, a maior autoridade para lidar com a questão indígena refugiada tornou-se o general-chefe do Estado-maior e não mais os órgãos que possuíam experiência e mandato, o que contraria as “Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial” publicadas em 2021 pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) recomendando que o atendimento às ações socioassistenciais de caráter emergencial devem ser intersetoriais e lideradas pela União, em conjunto com estados, municípios e Distrito Federal. (BRASIL, 2021).

O mesmo documento do SNAS é fundamental no debate teórico sobre como realizar uma transição da emergência para o desenvolvimento, por meio da mobilização da rede socioassistencial. Tal processo acabou não sendo desenvolvido, já que a hierarquia não foi seguida, considerando que as secretarias e suas redes de assistência, por mandato, deveriam reportar-se ao Ministério de Cidadania e não ao Ministério da defesa.

Mais um ponto importante sobre a política de Assistência Social no contexto de emergência se refere à sua capacidade operativa de potencializar a articulação entre as redes de proteção social das políticas setoriais (saúde, habitação, defesa civil, esporte, cultura, lazer, educação etc.) tendo em vista a execução com prontidão e qualidade. As ações de resposta

pressupõem, também, a atuação em equipe, compartilhamento de informações e encaminhamento para a rede socioassistencial e setorial. É importante lembrar que muitas vezes a Assistência Social é a porta de entrada das famílias e indivíduos a outras políticas setoriais, sendo o inverso também verdadeiro: outras políticas públicas encaminhando para os serviços e programas do SUAS. Neste sentido, é primordial apontar as interrelações da política de Assistência Social com as demais políticas públicas e organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2020, p. 20).

É também a partir das não ações que pode ser percebido o valor atribuído pelo Estado a determinada problemática. Nessa situação, onde o município de Boa Vista e o estado de Roraima decidiram não coordenar as ações iniciais e emergenciais, conforme demonstrado nos documentos citados e levantados pelo MPF, essa não ação permitiu que outra resposta fosse articulada por meio da Operação Acolhida, que tem seu mandato no próprio nome “Força Tarefa Logística Humanitária”. Para essa operação, a problemática girava ao redor da movimentação da emergência e não da mobilização de políticas públicas. Essa lógica implicou em desafios no atendimento ao público indígena Warao, que não demandava apenas a movimentação para outros lugares, mas também o planejamento para adaptação de políticas públicas locais.

Existiu, neste processo, uma atribuição de valor equivocada à problemática, já que para o Estado brasileiro as soluções adotadas para o processo de integração limitada das pessoas venezuelanas em Roraima deveriam ser as mesmas para a população indígena. No entanto, para esse público os desafios poderiam ser outros, bem como as soluções. Esses reverses da interpretação ficam evidenciados em determinados indicadores que poderiam ser avaliados ao longo da implementação da Operação Acolhida, para mudar as rotas de ação.

No caso da Operação Acolhida, o Exército e as agências com mandato de emergência, assumiram que qualquer esforço feito para garantir questões básicas aos direitos humanos já seria um bom trabalho.

Conforme discutem Fassin e Pandolfi (2010) na obra “Contemporary states of Emergency”:

*In the emergency imaginary, emergencies arise as exceptions to otherwise normal social conditions—stable governments, tolerance between ethnic groups, the availability and distribution of food supplies. Whether they involve tsunamis and earthquakes beyond human control, desertification<sup>64</sup> resulting*

<sup>64</sup>Tradução nossa: No imaginário da emergência, as emergências surgem como exceções contrárias às condições sociais normalmente estáveis - governos estáveis, tolerância entre grupos étnicos, disponibilidade e distribuição de suprimentos de alimentos. Seja envolvendo tsunamis e terremotos que fogem do controle humano,

*from human degradation of land and water supplies, or conflicts manifestly made by mortals, they appear as exceptions to the normal. Wars are exceptions to peace. (FASSIN & PANDOLFI, 2010, p.3).*

Nesse sentido, a perpetuação do que seria a emergência é mediada pelo instrumento, suas valorações e interpretações. Portanto, as ações para resolver o problema se relacionam diretamente com as interpretações do próprio instrumento, considerando que para a Sociologia da Ação Pública, instrumento é a relação do Estado com a sociedade, portanto, aquilo que é mediador entre Estado e sociedade. No caso dos indígenas Warao, sugeriu-se o abrigamento deles no mesmo espaço que os não indígenas, mesmo já tendo havido inúmeras possibilidades de interpretação, por meio dos contratemplos constantemente relatados desde 2014, sobre a não divisão de espaços de abrigamento entre indígenas e não indígenas. Outra interpretação pode vir da perpetuação das condições precárias nos abrigos destinados a indígenas.

Cabe recorrer, com ressalvas, ao conceito cunhado por Adi Ophir (2010) no texto “The Politics of Catastrophization: Emergency and Exception”. Nele, o autor discute o uso dos termos emergência e exceção.

Conforme explica Ophir, em contextos similares aos do estado de Roraima, envolvendo fluxos de deslocados, a “catástrofe” ou a “emergência” podem se perpetuar, seja pela não intervenção, seja pela manutenção do instrumento que reforça o estado de suspensão na aplicação das políticas públicas. “*A legally, politically, or governmentally declared state of exception, like the humanitarian alert, is meant to avert or preempt a true state of exception. But the threshold—of the emergency or the catastrophe—is never given*”<sup>65</sup> (OPHIR, 2010. p. 48).

No caso da Operação Acolhida, porém, fazendo os devidos recortes, não se trata de uma exceção de intervenção direta ligada à segurança nacional, conforme discute o autor. Pode-se avaliar que a percepção dos atores das redes locais que, em princípio deveriam desenvolver ações pré-emergenciais, emergenciais e pós-emergenciais<sup>66</sup>, foi de suspensão, além de senso de emergência, que se estende com a manutenção ou renovação da Operação Acolhida, ano a ano. Nesse contexto, podemos nos apoiar no conceito de exceção para cunhar a lógica de intervenção do comando hierárquico em responsabilidades –relativas às emergências e sua transição – que

---

desertificação resultante da degradação humana da terra e dos recursos hídricos, ou conflitos claramente causados por mortais, elas aparecem como exceções à normalidade. As guerras são exceções à paz.

<sup>65</sup> Tradução nossa: Um estado declarado de exceção legal, político ou governamental, como o alerta humanitário, é destinado a evitar ou antecipar um verdadeiro estado de exceção. No entanto, o limiar - da emergência ou da catástrofe - nunca é dado.

<sup>66</sup> Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial. Disponível em: [http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS\\_CARTILHA-DIRETRIZES\\_14.073679.pdf](http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS_CARTILHA-DIRETRIZES_14.073679.pdf). Acesso em: 28 jun 2023.

deveriam ser compartilhadas de forma tripartite, conforme aponta o documento de diretrizes da SNAS.

De fato, com a criação da Operação Acolhida, surgiu a sensação de que a ela seriam transferidas a emergência, a responsabilidade do problema e a resposta. No entanto, a resposta possuía e possui limitações relacionadas ao que se pode chamar de um DNA emergencial, pois a OA não possui capacidade de articular ações para além da emergência, considerando sua criação, a renovação do seu orçamento, entre outros elementos, conforme explica um dos objetivos no documento operacional. “A operação dar-se-á em um ambiente de máxima cooperação com os diversos Ministérios e Agências envolvidas na atividade de ajuda humanitária” (BRASIL, DOCUMENTO 447.1. p.3).

Nessa mesma linha conceitual sobre como a emergência ou a ajuda humanitária podem criar políticas de exceção e gerar um afastamento dos mecanismos das políticas comuns, Antonio de Lauri (2019) nos oferece algumas visões que podem ser utilizadas, também com certo recorte de contexto.

*Although I have argued elsewhere (De Lauri, 2016) that normalization rather than exceptionalism is the main feature of humanitarian military operations, the current humanitarian management of borders in Europe is protracting situations of exceptionality and thus inhibiting the possibility of political action through the practice of ‘ordinary politics’<sup>67</sup>. (DE LAURI, 2019, p. 3).*

De Lauri levanta a discussão sobre a excepcionalidade criada por operações humanitárias e emergenciais que acabam por gerar discursos ou ações, por parte do Estado, de não mobilização de políticas de médio e longo prazo para plena integração de pessoas refugiadas. Apesar de se tratar de contextos diferentes, de público, neste caso indígena, e geopolítico, América do Sul, a questão pode ser considerada relevante para o que é proposto nesta pesquisa sobre emergência e a sua perpetuação, especialmente pelo instrumento que se estabeleceu para lidar com a problemática.

Por meio da documentação levantada por esta pesquisa através da metodologia de etnografia dos documentos, tornou-se evidente que os atores principais da gestão pública municipal e estadual em Roraima foram repelidos pela OA, de forma a gerar um movimento e ambiente de exceção. Assim, mesmo que a Operação Acolhida tivesse valorado e interpretado

---

<sup>67</sup> Tradução nossa: Embora eu tenha argumentado em outro lugar (De Lauri 2016) que a normalização ao invés da exceção é a principal característica das operações militares humanitárias, a atual gestão humanitária das fronteiras na Europa está prolongando situações de excepcionalidade e, assim, inibindo a possibilidade de ação política por meio da prática da 'política comum'.

o problema, e se proposto a discuti-lo e resolvê-lo, não haveria capacidade institucional para a resolução da problemática. Isso afetou muito mais as populações indígenas refugiadas do que as não indígenas.

Nesse sentido, alguns indicadores são importantes para discutir e exemplificar, o que reforça a lógica de emergência do instrumento em Roraima, nos abrigos, na permanência, nos fluxos e nas próprias percepções das populações atendidas. Tais indicadores estão documentados nos processos estabelecidos pelo MPF, que serão analisados nos próximos tópicos.

## **5 A PERPETUAÇÃO DA EMERGÊNCIA NO ATENDIMENTO AOS INDÍGENAS WARAO E A SUSPENSÃO DA AÇÃO PÚBLICA ESTRUTURADA**

O percurso até aqui, para além de um trabalho acadêmico, tem se tornado um processo de reconstrução de visões, posições, atores e ações, baseado em documentos que ora descansavam nos arquivos do MPF em Roraima, ora apoiavam processos jurídicos e serviam a procuradores e procuradoras em seus labores de articulação. Ao longo dessa dissertação foi possível retomar alguns documentos fundamentais para identificar os atores e as suas posições no início desse fluxo, bem como identificar valorações e interpretações sugeridas por atores em relação às comunidades Warao, além da discussão central sobre a permanência de uma emergência, que mesmo após quase nove anos das primeiras chegadas dos Warao ao Brasil, ainda se aciona para justificar determinadas ações ou inações por parte do Estado brasileiro em relação às comunidades indígenas Warao.

A pesquisa documental comprovou que essas percepções estavam subscritas em documentos que se transformavam em ações, planos, falas, documentos, e-mails, ofícios, os quais foram aqui apresentados e discutidos. Retoma-se a frase da figura 1 (página 29) desta dissertação, “a emergência continua”, para acrescentar algumas conclusões: continua apenas para uma população específica, a população indígena; continua, mesmo sem elementos que justifiquem a sua manutenção; continua, mais como uma noção emergencial que se constitui ao longo dos anos de trabalho com estas populações afetadas do que por fatos concretos; continua, por falta de experiência e conhecimentos específicos para enfrentar os desafios de saída dos espaços emergenciais; continua, pela inação ou afastamento dos órgãos que deveriam operar políticas para estes grupos específicos.

É uma emergência constituída em novos moldes, como observa Tardelli (2023), à brasileira, justificada a partir da “falta de capacidade” dos órgãos locais e estendida no tempo pela mediação da Operação Acolhida, que possui em sua gênese, a visão de logística operacional, insuficiente para olhar um horizonte para além dos abrigos indígenas. Apesar da pesquisa se centrar em Roraima, sabe-se que esta lógica foi se espalhando Brasil adentro, onde sempre se trata o tema de novas chegadas com a mobilização de uma emergência, mesmo que não se justifique mais, seja pelo número de pessoas, pelos fluxos, pela previsibilidade, ou pelo tempo dos Warao no Brasil. Inúmeras vezes, em diálogos com autoridades locais, sempre era acionada a possibilidade de levar a Operação Acolhida para apoiar o município. Parece que, para as autoridades locais, a única saída para lidar com o desafio dos pequenos grupos indígenas

Warao que chegam às praças ou rodoviárias públicas é a terceirização por meio de uma resposta operativa logística.

Ao longo desta pesquisa procurou-se destacar e propor uma discussão que não começa nesta dissertação e não acaba aqui. Por esse motivo, no decorrer dos capítulos e páginas buscamos identificar dados e documentos que promovam outras discussões a partir do conjunto de inquietações que moveu esta pesquisa, entre elas, algumas que serão discutidas a seguir.

A chegada dos Warao em Roraima, no ano de 2014, deveria ter sido considerada uma espécie de prenúncio ou anunciação de que aquele deslocamento não era algo corriqueiro, conforme muitas organizações acreditavam ser. Não se tratava de prever o futuro, mas seria possível estabelecer, a partir dessas primeiras chegadas, algumas discussões que identificassem os motivos e as causas dos deslocamentos. Voltando à teoria da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012), que discute como um problema se torna um problema público; como, pelo acionamento de forças e interesses, torna-se visível para toda sociedade e conseqüentemente merece uma solução ou ação do Estado.

Em 2014, em Roraima, conforme relatos dos próprios documentos, os grupos de pessoas indígenas Warao eram confundidas com grupos de pessoas indígenas brasileiras. Como se isto não fosse um problema social, mas sim, um dia a mais na rotina de um estado que possui uma das maiores populações indígenas do Brasil.

A partir de 2016, com o incremento exponencial de pessoas indígenas e não indígenas venezuelanas no estado, o que não era considerado um problema, converteu-se em uma crise sem precedentes (RUSEISHVILI; CARVALHO; NOGUEIRA, 2018), à qual atores públicos foram chamados a responder. O fluxo de pessoas Warao era uma realidade, estava à porta de cada roraimense que também pressionava as autoridades por soluções, já que a barreira do normal havia sido rompida. É a partir dessa lógica que a emergência começava a ser instrumentalizada pelo governo de Roraima, em alguns momentos como mecanismo de solicitação de apoio, em outros como justificativa para respostas precárias ou provisórias.

As atribuições de valor e interpretações (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) eram inscritas e se subjetivavam a partir de cada ator: enquanto para o MPF era claro que a responsabilidade pertencia a um conjunto de atores federais, municipais e estaduais, conforme recomendações identificadas nesta pesquisa; para órgãos municipais, o estado e a União deveriam arcar com isso; e para o estado, o município seria o ente responsável e, em seguida, a União. Nesse emaranhado de responsabilidades, a falta de perspectiva de ação concreta era uma mensagem tácita aos ministérios de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos que acompanhavam a situação de que a responsabilidade seria deles.

Conforme apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, pode-se considerar que as ações iniciais dos poderes públicos locais, como prefeitura e governo estadual, foram incipientes e pouco estruturadas, cobertas por uma camada de negligenciamento, talvez por tratar-se de um público que não fazia parte dos seus, mesmo Roraima sendo o quinto estado com maior população indígena no Brasil<sup>68</sup>. A partir de um discurso que alegava falta de competência técnica, de recursos, de pessoal, de articulação, a emergência foi se perpetuando diariamente.

Entre os anos de 2016 e 2018, é possível identificar nos documentos etnografados que o MPF contribuiu com as pautas relativas às necessidades das populações Warao. A partir destas incitações e solicitações sobre respostas às comunidades indígenas refugiadas, autoridades municipais e estaduais iniciaram suas valorações sobre a problemática, com fins de torná-la um problema público de maior gravidade, um problema que não seria apenas de Pacaraima, Boa Vista ou Roraima. Dessa forma, as declarações, os ofícios solicitando visitas ministeriais, além das matérias jornalísticas corroboraram a interpretação do que viria a se tornar uma questão que merecia também a atenção de autoridades federais.

Os dois primeiros anos de fluxos são marcados por planos e documentos sem nenhum tipo de discussão específica sobre respostas diferenciadas aos Warao, mas sim sobre “o grande fluxo dos venezuelanos” em Roraima. Manchetes de jornal, documentos oficiais das secretarias municipais e estaduais de Assistência Social, do Índio, entre outras buscavam realizar um mínimo de mobilização para garantir que houvesse apoio extra, já que o estado e o município alegavam não possuir recursos para responder a essa emergência (BRASIL, 2016).

Em vista disso, a situação foi valorada como um problema geral que precisava de ação imediata, pois do contrário as ruas de Roraima seriam invadidas (TOLEDO, 2016)<sup>69</sup>. Porém, ao mesmo tempo em que autoridades locais acionavam a lógica emergencial, parecia que para elas mesmas, não era algo tão emergencial assim. Os documentos indicam que as respostas dos municípios de Boa Vista e Pacaraima, além do estado de Roraima não seriam adequadas à diretriz do SUAS, nem corroboravam preceitos de garantia de direitos humanos da Constituição Federal.

Lascoumes e Le Galés (2012) avaliam ainda que o instrumento interpreta as problemáticas conforme as subjetividades de quem as codifica. Nessa perspectiva, um

---

<sup>68</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022.

<sup>69</sup> Matéria publicada na Folha de São Paulo. Folha de São Paulo, 18 nov. 2016. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1833815-invasao-de-venezuelanos-fugindo-de-crise-no-pais-gera-caos-em-roraima.shtml>



instrumento que se constitui a partir da lógica emergencial e é executado por militares que possuíam experiência em ações de emergência em outros países, por meio das missões de paz da ONU (CAPDEVILLE, 2021; TARDELLI, 2023), sugere estruturas e respostas emergenciais padronizadas, sem muita perspectiva de transição.

Por conseguinte, a interpretação e a representação do problema pelos atores que compõem a Operação Acolhida, foram umas das causas da inação e das longas permanências dentro dos abrigos. Quando uma problemática é interpretada por uma visão emergencial, naturalmente as ações e planos para resolvê-la não se afastarão muito deste ponto. A lógica dessa interpretação limita as soluções aos problemas de desabrigo, fome e sede, não indo muito além disso. Nos documentos abordados nesta pesquisa, tais como o plano operacional da Operação Acolhida ou a Medida Provisória nº 820/2018 do então presidente Michel Temer (BRASIL, 2018)<sup>70</sup>, não foi possível identificar uma interpretação da problemática diferenciada para as populações indígenas, pelo contrário, se propunha lidar da mesma forma, sem entender as etnias, os desafios enfrentados pelas mesmas, ou as capacidades que o Estado tinha para lidar com a questão.

As longas permanências de pessoas indígenas nos abrigos da Operação Acolhida se relacionavam com uma ruptura da última fase da estratégia da Operação. Dessa forma, para pessoas venezuelanas indígenas e não indígenas o processo de chegada era apoiado pelo eixo de ordenamento de fronteira; em seguida, indígenas e não indígenas poderiam ter a possibilidade de ser recebidos em um espaço temporário de abrigo; e era neste contexto que as pessoas não indígenas poderiam seguir um fluxo de interiorização ou de saída do abrigo. Além disso, os venezuelanos não indígenas tinham oportunidades de formação técnica e de português, enquanto indígenas refugiados não tinham possibilidade de interiorizar-se, além de não terem acesso a direitos básicos, educação técnica ou outras oportunidades, de acordo com seus desejos e reivindicações.

Entre valorações e interpretações do instrumento que seria adotado para responder à problemática, as ações implementadas pela Operação Acolhida justificariam os dois primeiros anos de sua criação, isto é, até 2020, considerando os fluxos, seria possível pensar na manutenção de uma emergência. Contudo, não havia um plano de transição de responsabilidades entre a Operação Acolhida e atores locais. Por esse motivo, com a chegada da pandemia COVID-19, houve uma espécie de atualização da emergência, conforme discute

---

<sup>70</sup> Medida Provisória nº 820. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

Tardelli (2023), surgindo “a emergência dentro de uma emergência”, mobilizada pelo general responsável pela operação.

Os inúmeros documentos expedidos pela prefeitura ou pelo governo estadual nos anos de 2016 a 2018, inscrevem-se na linha da transferência da responsabilidade ou da argumentação de falta de recursos para responder às necessidades das comunidades Warao, bem como da interpretação do que seria uma emergência. Apesar de algumas estruturas básicas terem sido organizadas no marco dos poderes municipal e estadual, como por exemplo o GIGM e o CRI, ficou patente, por meio de relatórios, que essas respostas careciam de articulação mais ampla para dar conta das complexidades.

A chegada dos Warao a Roraima trouxe à tona uma discussão negada há muito tempo pelo Brasil, que é a oferta de serviços adaptados às populações indígenas em área urbana. A criação e instalação da Operação Acolhida afastou secretarias, órgãos e autarquias que seriam encarregados de operacionalizar a adaptação de políticas públicas para esses grupos específicos. Entende-se que a chegada da operação representou o alívio do sofrimento imediato das comunidades indígenas refugiadas, ao mesmo tempo em que sua permanência se tornou o principal motivo da manutenção dos indígenas Warao e Eñepá na eterna emergência mantida pelo instrumento.

Conforme representado no quadro 03, nas ações desenvolvidas pela Operação Acolhida de 2018 a 2022 houve a priorização das respostas emergenciais, perpetuadas sempre por uma atribuição de valor e interpretação. Esta lógica era mantida pelo próprio instrumento, intermediado por centenas de atores que possuem seu mandato principal no atendimento em emergências.

Se, por um lado, a manutenção da emergência se deu pela própria mediação do instrumento, o distanciamento dos órgãos locais, que apenas se limitaram a responder de forma passiva às solicitações de informação emitidas pelo MPF, se inscreve também em um dos elementos que alimenta a lógica emergencial. Essas posições ficam claras nos documentos-resposta às recomendações do MPF, os quais muitas vezes eram compostos pela entrega de relatórios com recorte de nome, idade, etnia, para demonstrar que as comunidades Warao estariam acessando serviços oferecidos dentro dos CRAS e CREAS (Brasil, 2020). Algo completamente diferente do que as Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial sugerem no trabalho com pessoas em situação de emergência.

Outra característica do sentido de emergência é que ele foi absorvido também pela população mediada pelo instrumento, porque o fato de se manter abrigos superlotados,

alimentava a sensação de se estar sempre “apagando fogo” e de que a emergência nunca terminava. Era este o caso, quando fossas não davam conta da quantidade de pessoas, quando o abrigo do Pintolândia ou Janokoida alagavam, entre outras inúmeras situações enfrentadas dentro dos abrigos. Além disso, os conflitos internos também podem ser considerados indicadores de manutenção da emergência, isto é, quanto maior o tempo de permanência em um espaço limitado e um número alto de pessoas ocupando-o, maior o número de conflitos (TARDELLI, 2023).

Após dois anos de manutenção da Operação Acolhida, poderia se sugerir que mais do que o sentido de emergência o que permanecia para as populações Warao era a sensação do emergencial ou temporário, que continuava sendo alimentado diariamente pela operação, pelos atores que a compunham e pela suspensão dos operadores de políticas públicas em a nível municipal e estadual. Era como se um organismo, no sentido biológico, gerasse o afastamento de outras células necessárias para o desenvolvimento de um corpo.

Com certos cuidados, faz-se necessário recontextualizar o que Fassin e Pandolfi (2010) discutem, já que não se trata de contextos de conflitos ou guerras como nos Balcãs ou Uganda. Aqui, os estados de suspensão de políticas públicas são criados a partir de outras lógicas. Neste caso, o estado de suspensão é a relação pela qual um instrumento - que conforme defende Lascoumes e Le Galès (2012) é carregado de valores e subjetividades -, é aceito por outros atores da sociedade, e é a partir desta relação que se constroem as relações de excepcionalidade com os órgãos locais.

Essa suspensão sugere que o movimento de chegada de uma operação militar federal com uma verba de 190 milhões de reais, tenha gerado em órgãos locais um senso de não responsabilidade, portanto, um sentido de exceção diante do que em princípio deveria ser responsabilidade daqueles atores. Para além do distanciamento dos órgãos municipais e estaduais, chama a atenção a complexa relação que se estabelecia entre atores que compunham o instrumento e FUNAI.

Não foi difícil identificar ao longo da etnografia documental desta pesquisa o estado passivo que a FUNAI assumiu ante a problemática, mesmo havendo inúmeras recomendações, processos judiciais, convites, ofícios solicitando a presença do órgão por parte do MPF, de ministérios, da União, de agências da ONU, ONG's, secretarias municipais e estaduais, prefeituras. A fim de exemplificar de uma melhor forma, utilizo aqui o relato transcrito por um processo judicial anexo ao IC 1.32.000.001321/2016-38, em que omitirei o código com fins de preservar a depoente, mas que exemplifica muito bem o papel da FUNAI nos últimos anos em relação à problemática dos Warao, bem como suas possibilidades de ação.

[...] desde o início deveria ter havido um diálogo mais próximo, essa construção coletiva, pois estão falando de uma especificidade que é particular dos indígenas, principalmente dos Warao; QUE, no seu caso, lidava com os indígenas brasileiros, porém eles tem também suas especificidades, suas diversidades, e os Warao também; QUE esse diálogo mais próximo deveria estar acontecendo desde esse início; QUE a FUNAI deveria estar muito mais presente, ter priorizado essa discussão, principalmente porque outros ministérios também tem competência para atuar, por exemplo o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania, para atuar localmente com essa população e talvez se a FUNAI estivesse a frente desse processo coordenando, articulando, chamando, as políticas públicas teriam um alcance melhor pra essa população, apesar de que as políticas públicas são universais, mas com a expertise da FUNAI ela poderia tá qualificando essas políticas, discutindo mais próximo; QUE acha que a FUNAI perde ou perdeu uma oportunidade de construir um instrumento de diálogo, construir uma articulação, para que essa população fosse melhor acolhida dentro do país; QUE na sua concepção acha que a FUNAI poderia ter feito ou estar fazendo mais. (BRASIL, 2016, Documento 91.2, Página 24).

Fazendo eco à perspectiva emergencial construída pelo instrumento, a inação - que é assumida como um indicador carregado de significados por Lascoumes e Le Galès (2012) -, também é um elemento importante a ser considerado na construção da linha de raciocínio desta pesquisa, pois joga luz sobre os últimos cinco anos de (des)coordenação implementada por esta organização no âmbito federal.

Para a depoente, a FUNAI possuía capacidade para trabalhar questões de médio e longo prazo. Em outro trecho do depoimento, a funcionária cita um plano desenvolvido em 2018, que nunca teve suporte financeiro, e propunha desenvolver um mecanismo de gestão e organização para as populações indígenas Warao que desse conta de construir alternativas para além da emergência. Esse plano teria um custo de dois milhões de reais, que foram negados internamente, sob o argumento de que este valor não estaria disponível no orçamento do órgão. Diante desse relato, conclui-se que a ideia de que o Estado não possuía ferramentas para lidar com estas populações deve ser descartada, pois já em 2018 havia um plano feito pela área técnica da FUNAI para lidar com esse fluxo a um custo ínfimo, se for considerado o primeiro desembolso feito pelo Ministério da Defesa, de 190 milhões de reais.

Nesse caso, diferente do efeito de afastamento de atores locais, identificado com a chegada da Operação Acolhida, o posicionamento ausente da FUNAI poderia ser traduzido como inação – um posicionamento político que possui valores e interpretações em relação a determinada problemática (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012). Não se pode ignorar o contexto político brasileiro entre 2018 e 2022, conformado por um governo que era declaradamente

contra indígenas (HIRABAHASI, 2022)<sup>71</sup>, o que explica o esvaziamento e a precarização (ESTADÃO, 2022)<sup>72</sup> da FUNAI, que acabou impactando também os indígenas Warao e alimentando a perpetuação de emergência, bem como negando ferramentas que poderiam não ter resolvido a problemática, mas poderiam ter liderado a busca de soluções de médio e longo prazo.

A carta dos representantes Warao, com a qual o MPF abre seu PAA em 2020, e que foi analisada no capítulo 4 desta dissertação, é fundamental para contrastar com o discurso construído pelo instrumento, que inscreve em seus documentos as ações efetivadas pelas organizações que o compõem, sempre se referindo ao “conjunto de ações” sem desagregá-las, deixando de lado procedimentos de enfrentamento ao maior desafio que se apresentava à época, ou seja, a falta de ações de médio e longo prazo. A lógica identificada nos documentos era relacionada à realização das ações, distanciando-se da qualificação ou adaptação destas. A quantidade, conforme demonstrado na figura 03 (102-103), não necessariamente dizia respeito àquelas com perspectivas de médio e longo prazo.

O documento em que as demandas da comunidade Warao e Eñepá são redigidas à mão, com uma letra impecável e estruturação baseada na hierarquia dos assuntos mais urgentes para os menos urgentes, denota que mesmo após quase três anos da criação do instrumento e seis anos das chegadas, as demandas se alinhavam em dois eixos – (i) necessidades emergenciais não supridas, mesmo após cinco anos; e (ii) necessidades de acesso a direitos e políticas públicas. Nesse sentido, entende-se que acesso a uma melhor alimentação, atendimento em saúde e interiorização estão dentro do primeiro eixo, enquanto os temas da educação e do acesso a terras fora do abrigo se enquadram no que se pode chamar de ações vinculadas às políticas públicas.

Novamente, a etnografia dos documentos revela a problemática sobre a manutenção da emergência, indicando que os motivos nunca foram a falta de capacidade técnica<sup>73</sup> ou de diagnósticos das populações, já que há grande disponibilidade de materiais técnicos e informativos. Evidencia-se a negligência do Estado em relação às comunidades indígenas refugiadas em Roraima. As constantes reivindicações, ora externalizadas em cartas, em

---

<sup>71</sup> Reportagem publicada pelo Jornal O GLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/expresso/nao-demarcarei-um-centimetro-quadrado-mais-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-23300890>. Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>72</sup> A FUNAI no governo Bolsonaro: uma organização anti-indigenista empenhada em atacar servidores públicos e povos indígenas. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-funai-no-governo-bolsonaro-uma-organizacao-anti-indigenista-empenhada-em-atacar-servidores-publicos-e-povos-indigenas/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>73</sup> Páginas como do ACNUR e OIM possuem algumas dezenas de materiais relativos a diagnósticos, perspectivas de trabalho, implementação de políticas públicas.

depoimentos, em entrevistas, por meio de vídeo ou áudios de Whatsapp, eram um atestado de que os dispositivos acionados pelo instrumento, carregados de limitações e valorações não conseguiam dar conta do problema, ora devido à negligência incrustada em seu processo, ora pelo efeito de afastamento ou de suspensão de políticas públicas que gerou em sua chegada.

A perpetuação desta emergência foi caracterizada a partir de dois eixos - (i) um instrumento estatal emergencial; (ii) ambiente local alheio à problemática - que a partir da conjugação destas duas características teve como resultados uma população sem acesso à saúde adequada, sem educação adaptada, há mais de cinco anos em abrigo, sem perspectivas diretas de saída ou solução, sem acesso a renda e trabalho e que continua se movendo em busca de uma vida mais digna. Diante disso, é possível projetar que só após a saída da Operação Acolhida ou a transição para o estado e os municípios poderá se explorar diferentes formas de trabalho, similares às implementadas em outros locais.

De alguma forma a chegada dos Warao às novas cidades, gera uma espécie de reação que mantém a lógica do mínimo de esforço para lidar com os desafios apresentados por esta população, como se fosse mais fácil mantê-los neste eterno estado de suspensão das políticas públicas, apoiados nas lógicas de que o município ou estado não sabem lidar com estas populações, resguardando o cuidado de certas exceções.

É neste choque da chegada de grupos organizados que os Warao estão obrigando o Estado a discutir formas diferenciadas de atenção, que fujam das lógicas emergenciais construídas desde sua chegada. Eles estão desafiando a própria lógica do instrumento, fazendo o Estado perceber que eles não estão de passagem, mas sim vieram para ficar, portanto, demandam lógicas para além da precária resposta emergencial. Dessa forma, a comunidade Warao está obrigando os atores locais a repensar suas políticas de saúde, de assistência social, de educação, de trabalho e renda, e a discutir a implementação de pautas eternamente invisibilizadas, como por exemplo, a dos povos indígenas em áreas urbanas.

A discussão após quase dez anos de suas chegadas, deve centrar-se na volta de um Estado garantista, que modifique modos de operar e entenda que ações emergenciais têm tempo de duração. Do contrário, a suspensão de políticas públicas perpetuará situações precárias, acobertadas por instrumentos emergenciais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, questões norteadoras orientaram os esforços para discutir (a) em que contexto ainda se utilizava a emergência como palavra-chave no atendimento aos indígenas Warao e (b) sob que condições se enuncia “a emergência continua”, mesmo após cinco anos de respostas emergenciais no Norte do país. Nessa direção, a investigação teve como objetivos analisar o conjunto de interpretações e ações que sustentaram a perpetuação da lógica de atendimento emergencial e discutir seus efeitos para a efetivação dos direitos humanos e da autonomia dos indígenas Warao em busca de refúgio.

Inicialmente, foi necessário (re)construir uma linha histórica em que foram apresentadas e contextualizadas as novas chegadas, com base em documentos que compuseram Inquérito Civil (IC) do Ministério Público Federal (MPF). Foram abordadas as mobilizações iniciais das autoridades locais, e os atores-chaves nesta resposta (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

Em espaço dedicado à apresentação das escolhas teóricas e metodológicas, foram introduzidas as concepções da Sociologia da Ação Pública (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012), para observar o Estado a partir de uma perspectiva de construção subjetiva por meio de seus instrumentos composto por inúmeras forças, suas valorações, interpretações e ações, que definem o que seria um problema público ou não, bem como os dispositivos para se resolver problemáticas. Como ferramenta desta análise, decidimos usar a antropologia de documentos, por meio da etnografia documental (LOWENKRON; FERREIRA, 2020; VIANNA, 2014; FREIRE, 2023) que se propõe a encontrar nas “peles brancas” (KOPENAWA, 2019), significados para além do literal e do escrito; e sugere um exercício de múltiplas conexões a partir dos contextos, burocracias (WEBER, 1977) e expedientes, os quais usamos para discutir e aprofundar nossa discussão acerca da resposta dada pelo Estado brasileiro à questão Warao, em Roraima.

No terceiro e quarto capítulos apresentamos documentos que foram identificados, analisados, sistematizados e correlacionados com a manutenção da emergência por parte do Estado brasileiro no atendimento às pessoas indígenas Warao. Acessamos mais de três mil documentos, entre cartas, ofícios, planos de trabalho, estatutos de criação e denúncias anexadas ao Inquérito Civil (IC) nº 1.32.000.001321/2016-38 como também ao Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) nº 1.32.000.000980/2020-33 do Ministério Público Federal (MPF). Estes documentos nos permitiram fazer uma discussão sobre interpretação da problemática assumida pelo Estado brasileiro, as valorações das autoridades

locais e os atores que compunham o instrumento. Explicamos como os atores iniciais atribuíram valores à problemática sugerida, tomando como referência de análise os documentos públicos acessados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) e contidos no Inquérito Civil.

Com essa base, nas reflexões do capítulo 5 discutimos e qualificamos a emergência como uma noção que baseou a relação do Estado com a população e pudemos identificar uma condição de perpetuação da emergência para a população Warao e de instrumentalização da emergência como mecanismo de negligenciamento de direitos e de suspensão do acesso às políticas públicas, que acabou por negar direitos e postergar soluções, de médio e longo prazo.

Para além desses elementos centrais da pesquisa, também apareceram outras questões e, nas próximas linhas, as elencamos estimular novas discussões e investigações, considerando que a entrega desta dissertação não esgota os temas que se vinculam a esta pesquisa: (1) A construção do estado de emergência permanente possui efeitos não só territoriais, mas também intrínsecos à população, que se perpetuam conforme se movem para dentro do Brasil – como se esses grupos indígenas carregassem a sensação emergencial vinculada à Operação Acolhida, isto é, cada vez que um grupo chega a um município novo as ações são similares, as perspectivas emergenciais são automaticamente mobilizadas, colocando-os em espaços “emergenciais” que se tornarão de longa permanência, ativando ministérios e agências da ONU para apoiar em forças-tarefas, gerando mutirões pontuais de atendimento social e de saúde, já que segundo as redes de proteção os sistemas não estão preparados para atender às comunidades Warao; (2) além das mobilizações emergenciais em Roraima, é necessário discutir as diferenças em respostas locais dadas em cidades como Manaus, que também partiram da lógica de abrigo emergencial, porém em casas descentralizadas em bairros periféricos; Belém, e outras inúmeras cidades do Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; (3) também se mostra necessário aprofundar como a noção emergencial – manifestada em suspensão e afastamento de políticas públicas, defendido nesta pesquisa – têm sido utilizada para lidar com casos de deslocamento forçado de grupos minoritários, de forma a mantê-los eternamente em atendimento pouco estruturados, como é o caso de indígenas que se deslocam para cidades, desde seus territórios.

Para além dos desafios, é importante registrar que os indígenas Warao, em várias cidades, estão recriando modelos e fazendo secretarias municipais se debruçarem sobre a discussão do atendimento multicultural a partir de diferentes cosmovisões. Esses grupos estão desafiando as políticas locais, reabrindo discussões ao redor do atendimento culturalmente sensível. É necessário entender historicamente como os Warao estão contribuindo para o acesso a políticas indígenas em áreas urbanas, mesmo que em contextos de emergência.



## Referências

ACNUR. *Os Warao no Brasil: Contribuições da Antropologia para a Proteção de Indígenas Refugiados e Migrantes*. Brasília, 2021.

ACNUR. *Painel de dados de registro e perfil populacional 2022*. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzMzMmYmYmFmYTctNjFiMy00OGRjLTljNTktZTk4ZmZhM2VmMDViIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBJLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>>. Acesso em 6 jun. 2022.

ACNUR. *Relatório Mensal de agosto – Registro e abrigo*. Roraima, 2020.

ACNUR. *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2022*. Disponível em: <[https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-2022\\_esp.pdf](https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-2022_esp.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2022.

ACNUR. *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2021*. Disponível em: <[https://www.acnur.org/publications/pub\\_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html](https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html)>. Acesso em 23 ago. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. Exército organiza inédito exercício logístico multinacional na Amazônia. 28 out. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/exercito-organiza-inedito-exercicio-logistico-multinacional-na-amazonia>. Acesso em: 04/04/2023.

AGÊNCIA BRASIL. Exército simula crise de refugiados na tríplice fronteira com Peru e Colômbia. 10 nov. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/exercito-simula-crise-de-refugiados-na-triplice-fronteira-com-peru-e-colombia>. Acesso em: 04/04/2023.

AMORIM, Simone e BLOSA, Rosana. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Revista AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v.2, n.1, p. 59-69, jan./jun. 2013.

BAENINGER, Rosana e JAROSCHINSKI, João Carlos (coord.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig\\_venezuelanas/migracoes\\_venezuelanas.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf). Acesso em: 3 jul. 2022.

BRANDÃO, Inaê. RR decreta emergência na Saúde por causa da imigração de venezuelanos. **G1**. Roraima, 7 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/rr-decreta-emergencia-na-saude-por-causa-da-imigracao-de-venezuelanos.html>>. Acesso em: 18 maio. 2022.

BRANDÃO, Inaê. Venezuelanos dormem no chão e dividem abrigo improvisado em RR. **G1**. 05 jan 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2017/01/venezuelanos-dormem-no-chao-e-dividem-abrigo-improvisado-em-rr.html>. Acesso em: 05/01/2017.

BRASIL. Casa Civil. *Operação Acolhida*. Site de informações da Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy\\_of\\_base-legal-1/base-legal](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1/base-legal). Acesso em: 04/04/2023.

BRASIL. Casa Civil. *Relatório Trimestral do Comitê Federal de Assistência Emergencial*. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/1o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf>. Acesso em: 04/04/2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. *Portaria nº112* de 23 de setembro de 2021. Dispõe sobre a Emergência Socioassistencial e a Salvaguarda Social. *Diário Oficial da União*. Edição 182, seção 1, p. 16 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-112-de-23-de-setembro-de-2021-346951796>. Acesso em: 30 jun 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 02 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Refúgio em Números*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>. Acesso em: 12/05/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 3.412* de 29 de dezembro de 2016. Estabelece recursos do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade a serem disponibilizados ao Componente Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade do Estado De Roraima. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt3412\\_29\\_12\\_2016.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt3412_29_12_2016.html). Acesso em: 30 jun 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. *Parecer técnico nº10/2017 – SP/MANAU/SEAP*, 2017a. Informa acerca da situação dos indígenas da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da região do delta do Orinoco, na Venezuela. Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/41250\\_20170530\\_143844.PDF](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/41250_20170530_143844.PDF). Acesso em 23 ago. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Brasília. *Inquéritos Civis*. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/inqueritos-civis> Acesso em: 09/06/2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Brasília. *6ª Câmara de Coordenação e Revisão*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6> Acesso em: 04/04/2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República – Roraima. *Inquérito Civil nº 1.32.000.001321/2016-38*. Ações de acolhimento e assistência social pelos órgãos e entidades do Poder Público, exclusive a FUNAI, aos imigrantes indígenas venezuelanos. Boa Vista, 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República – Roraima. *Inquérito Civil* nº 113000000541/2017-81. Boa Vista, 2017b.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República - Roraima. 7º Ofício. *Portaria MPF/PR-RR nº 41*, de 16 de dezembro de 2020. Instaura o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de políticas públicas para acompanhar as ações do poder público quanto aos povos indígenas migrantes no estado de Roraima, considerando os seguintes eixos: acesso ao território, documentação, moradia, alimentação, saúde, integração socioeconômica e consulta livre, prévia e informada. Boa Vista, 2020a.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República - Roraima 7º Ofício. *Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas* PAA nº 1.32.000.000980/2020-33. Acompanhamento de políticas públicas para acompanhar as ações do poder público quanto aos povos indígenas migrantes no estado de Roraima, considerando os seguintes eixos: acesso ao território, documentação, moradia, alimentação, saúde, integração socioeconômica e consulta livre, prévia e informada. Boa Vista, 2020b.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República - Roraima. *Recomendação nº 11* de 20 de junho de 2017. Boa Vista, 2017c. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-no-11>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República - Roraima. *Recomendação nº 12* de 27 de junho de 2017. Boa Vista, 2017d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-no-12>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Defensoria Pública da União. *Recomendação nº 05* de 9 de maio de 2017. Manaus, 2017e. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-warao>>. Acesso em 23 ago. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República – Roraima. MPF se reúne com migrantes da ocupação espontânea Ka'Ubanoko. Sala de Imprensa, 1 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mpf-se-reune-com-migrantes-da-ocupacao-espontanea-kaubanoko> Acesso em 23 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 12.527* de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato20112014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 11/05/2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Relatório Trimestral* Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/ptbr/acolhida/transparencia/relatorios/1o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 820* de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 823* de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília, 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.285*, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.286*, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial*. Brasília, 2021. Disponível em: [http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS\\_CARTILHA-DIRETRIZES\\_14.073679.pdf](http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS_CARTILHA-DIRETRIZES_14.073679.pdf). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Serviços e informações do Brasil. *Trinta e três venezuelanos, em média, entram no Brasil por hora. aproximadamente, 800 por dia. Uns dias mais; outros dias menos*. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/especial-venezuelanos>. Acesso em: 04/04/2023.

CAPDEVILLE, Júlia. *Llegar, Estar y Salir: da Venezuela ao Brasil*. 2021. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Brasília, 2021.

COSTA, Emily; CHAVES, Alan. Voo da FAB leva mais de 200 venezuelanos de Roraima para o Amazonas e São Paulo. **G1**. Roraima, 4 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/voo-da-fab-leva-mais-de-200-venezuelanos-de-roraima-para-o-amazonas-e-sao-paulo.ghtml>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

COSTA, Emily. Operação retira mais de 300 venezuelanos das ruas de Boa Vista e acampamento no entorno de abrigo é desocupado. **G1**. 13 set. 2018. Acesso em: 12/05/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/09/13/operacao-retira-mais-de-300-venezuelanos-das-ruas-de-boa-vista-e-acampamento-no-entorno-de-abrigo-e-desocupado.ghtml>

COSTA, Emily. Número de pedidos de refúgio de venezuelanos em 2017 já é mais que o dobro que o de 2016 em Roraima. **G1**. 15 jun 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/com-5787-pedidos-de-refugio-em-6-meses-numero-de-entrada-de-venezuelanos-mais-do-que-dobra-em-roraima.ghtml> ; Acesso em: 04/04/2023.

DE LAURI, Antonio. A Critique of the Humanitarian (B)order of Things. *Journal of Identity and Migration Studies*, Volume 13, number 2, 2019. Disponível em: [http://www.e-migration.ro/jims/Vol13\\_No2\\_2019/JIMS\\_Vol13\\_No2\\_2019\\_pp\\_148\\_166\\_LAURI.pdf](http://www.e-migration.ro/jims/Vol13_No2_2019/JIMS_Vol13_No2_2019_pp_148_166_LAURI.pdf). Acesso em: 03 jul. 2022.

EXÉRCITO faz exercício de ajuda no AM, mas não tem recursos para ações. **Folha de São Paulo**, 19/11/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1934922-exercito-faz-exercicio-de-ajuda-no-am-mas-nao-tem-recursos-para-acoas>. Acesso em: 04 abr. 2023.

FASSIN, Didier. Compaixão e Repressão: A economia moral das políticas de imigração na França. *Ponto Urbe*. Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP. São Paulo, v.15, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/pontourbe/2467>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FASSIN, D.; PANDOLFI, M. (Ed.). *Contemporary states of emergency*. New York, NY: Zone Books, 2010.

FIGUEIRA, Rickson Rios. Razões da xenofobia. In: BAENINGER, Rosana e JAROCHINSKI, João Carlos (coord.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018, p. 224-230.

FIGUEIREDO, Erica. Cidade em Roraima inaugura abrigo para índios refugiados venezuelanos. **G1**. 7 nov. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/11/cidade-na-fronteira-com-venezuela-inaugura-abrigo-para-refugiados-venezuelanos.html>.

FIGUEIREDO, Erica. Venezuelanos retirados de acampamento em rodoviária de Boa Vista são alojados em ginásio. **G1 Globo**. 28 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/venezuelanos-retirados-de-acampamento-em-rodoviaria-de-boja-vista-sao-alojados-em-ginasio.ghtml>. Acesso em: 04/04/2023.

FREIRE, Lucas e PIRES, Barbara. A pesquisa etnográfica com documentos: escavando os contextos, as escalas e a materialidade do mundo social. In: SIQUEIRA, Isabel e COSTA, Vítor (Orgs.) *Metodologia e Relações Internacionais: Debates Contemporâneos Vol. IV*. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, 2023, p.107-121.

FUNAI no governo Bolsonaro: uma organização anti-indigenista empenhada em atacar servidores públicos e povos indígenas (A). **Estadão**, 7 jul 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-funai-no-governo-bolsonaro-uma-organizacao-anti-indigenista-empenhada-em-atacar-servidores-publicos-e-povos-indigenas/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

HIRABAHASI, Gabriel. Não demarcarei um centímetro quadrado mais de terra indígena. **O Globo-Época**, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/expresso/nao->

demarcarei-um-centimetro-quadrado-mais-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-23300890. Acesso em: 23 ago. 2022.

HEINEN, Dieter; GASSÓN, Rafael; GARCÍA-CASTRO, Alvaro. Desarrollo institución warao: identidad étnica y diversidad histórica. Cuestiones clave en la etnografía y la ecología histórica del delta Del Orinoco y el territorio warao-lokono-paragoto. *Revista Lider*, v. 21, p. 113-142, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

ÍNDIOS venezuelanos em Boa Vista sofrem com superlotação e crack. **Folha online**, 14 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/indios-venezuelanos-em-boa-vista-sofrem-com-superlotacao-e-crack.shtml>. Acesso em: 04 abr. 2023.

INVASÃO de Venezuelanos fugindo de crise no país gera caos em Roraima. **Folha online**. 18 nov. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1833815-invasao-de-venezuelanos-fugindo-de-crise-no-pais-gera-caos-em-roraima.shtml>. Acesso em: 04 abr. 2023

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu: Palavras de um xamã Yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Ed. UFAL, 2012. Trad. George Sarmento.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LOWENKRON, Laura; FERREIRA, Letícia (Orgs). *Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias*. 1. ed., Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

MANAUS. Prefeitura de Manaus. Decreto nº 3819, de 22 de setembro de 2017. Declara situação de emergência social no Município de Manaus, em virtude da ainda presente e intensa migração de indígenas venezuelanos da etnia Warao, submetidos à situação de risco pessoal e social, em especial, crianças adolescentes e idosos, e dá outras providências.

Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2017/381/3819/decreto-n-3819-2017-declara-situacao-de-emergencia-social-no-municipio-de-manaus-em-virtude-da-ainda-presente-e-intensa-migracao-de-indigenas-venezuelanos-da-etnia-warao-submetidos-a-situacao-de-risco-pessoal-e-social-em-especial-criancas-adolescentes-e-idosos-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

MARQUES, Marcelo. Para Venezuelanos em Roraima, a esperança ruma para o Sul do Brasil. **O Globo**. 23 set. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/para-venezuelanos-em-roraima-esperanca-ruma-para-sul-do-brasil-23087077>.

MISIÓN Roraima Humanitaria em Boa Vista – nuevo refúgio para inmigrantes.

**Fraternidade**. 17 nov. 2017. Disponível em:

<https://www.missoeshumanitarias.org/es/mision-roraima-humanitaria-en-boa-vista-nuevo-refugio-para-inmigrantes/>.

MOUTINHO, Pedro. Parecer técnico Nº 1127/2020 – DPA/CNP/SPPEA. Ministério Público Federal (MPF), 2020.

NASCIMENTO, Luciano. Exército simula crise de refugiados na tríplice fronteira com Peru e Colômbia. **Agência Brasil**, 10 nov. 2017. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/exercito-simula-crise-de-refugiados-na-triplice-fronteira-com-peru-e-colombia>. Acesso em: 04/04/2023.

NIEDERLE, Paulo André e GRISA, Catia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*. Florianópolis Vol. 12 - Nº 23 - Jan./Abr. de 2013. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2013v12n23p97/24732>. Acesso em: 03 jul. 2022.

OPERAÇÃO Acolhida – após 4 meses militares do 6º Contingente retornam ao lar.

**Comando Militar do Sul**. S/d. Disponível em: <http://www.3de.eb.mil.br/index.php/todas-as-noticias/1792-operacao-acolhida-apos-4-meses-militares-do-6-contingente-retornam-ao-lar>. Acesso em: 12/05/2023.

OPHIR, Adi. The Politics of Catastrophization: Emergency and Exception. In: FASSIN, D; PANDOLFI, M. (Orgs). *Contemporary States of Emergency*. New York, 2010, p. 40.

Disponível em: <https://humanities1.tau.ac.il/segel/adiophir/files/2015/08/Ophir-The-Politics-of-Catastrophization.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

OLLAIK, Leila e MEDEIROS, Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, 1943-1967, nov./dez. 2011.

PRADO, Matheus. Venezuela: 96,2% da população vive na pobreza e 79,3% estão em situação extrema. *CNN Brasil*, São Paulo. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/business/venezuela-96-2-da-populacao-vivem-na-pobreza-e-79-3-estao-em-situacao-extrema/>. Acesso em: 6 jun. 2022.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

R4V. Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela. Disponível em: <https://www.r4v.info>. Acesso em: 09/06/2023.

RAMOS, Luciana; BOTELHO, Emília; TARRAGÓ, Eduardo. *Parecer Técnico Nº 208/2017/SEAP/6ªCCR/PFDC*. Brasília: Ministério Público Federal, 2017.

RODRIGUES, Alex. Exército faz exercício de ajuda no AM, mas não tem recursos para ações. **Folha**, 19 nov. 2017. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1934922-exercito-faz-exercicio-de-ajuda-no-am-mas-nao-tem-recursos-para-aco.es>. Acesso em: 04 abr 2023

RODRIGUES, Basília. Autoridades brasileiras estão preocupadas com invasão de venezuelanos em Roraima. *CBN*, 11 maio 2017. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/editorias/pais/2017/05/11/autoridades-brasileiras-estao-preocupadas-com-invasao-de-venezuelanos-em-roraima.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

RODRIGUES, Irya. Acre espera resposta do governo federal sobre entrada de haitianos. *G1*, Acre. Disponível em: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/02/acre-espera-resposta-do-governo-federal-sobre-entrada-de-haitianos.html>. Acesso em: 20 fev. 2022.

RORAIMA. Governadoria do Estado. Decreto nº 21.871-E, de 17 de outubro de 2016. Institui, em caráter extraordinário, o Gabinete Integrado de Gestão Migratória. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, edição nº 2865, Boa Vista, 17 out. 2016. Disponível em: <https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/edicoes/2016/10/20161017.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

RORAIMA. Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/RR, Resolução nº 018/2017.

RORAIMA e ONU descartam criar campo de refugiados para venezuelanos. **Folha** online 30/05/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1888690-roraima-e-onu-descartam-criar-campo-de-refugiados-para-venezuelanos.shtml>. Acesso em: 04/04/2023.

ROSA, Marlise. *A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e Belém-PA*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2021.

RUFINO SANTOS, Alessandra. *Interação social e estigma na fronteira Brasil/Venezuela: um olhar sociológico sobre a migração de brasileiros e venezuelanos*. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2018.

RUSEISHVILI Svetlana, CARVALHO Rodrigo e NOGUEIRA Mariana. Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas. In: BAENINGER, Rosana e JAROCHINSKI, João Carlos (coord.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas, SP. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó – Nepo/Unicamp, 2018, p. 57-67.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e Direitos Humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 207-236, 2006.

Sem espaço no ginásio, venezuelanos constroem 'favela' na área externa. **Folha BV** 03/07/2017. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Sem-espaco-no-ginasio--venezuelanos-constroem--favela--na-area-externa/29964> ; Acesso em: 04/04/2023.

SILVA-Jarochinski e BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. In: *REMHU*, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. v. 29, nº 63, sep-dec, 2021.



Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/remhu/a/5CJ6rWdFCgGWKzdYqLdQLhx/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 3 jul. 2022.

SIMÕES, Gustavo da Frota (Org.). *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: CRV, 2017. Disponível em:

[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/Perfil\\_Sociodemografico\\_e\\_laboral\\_venezuelanos\\_Brasil.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf). Acesso em: 28 ago. 2022.

TARDELLI, Gabriel. *Entre o Poder Colonial e a Razão Humanitária: Sobre os Modos de Gestão da População Warao*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Brasília, 2023.

TEMER decretará emergência social devido a refugiados em Roraima. **Folha online**,

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/temer-decretara-emergencia-social-devido-a-refugiados-em-roraima.shtml>. Acesso em: 04 abr. 2023.

VIANNA, Adriana. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues; SOUZA LIMA, Antônio Carlos; TEIXEIRA, Carla Costa (orgs.). *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contracapa, Faperj, 2014.

## ANEXOS

## ANEXO A — Plano operacional Operação Acolhida

Procedimento 1.32.000.001321/2016-38, Documento 447.1, Página 1



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
FORÇA TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA**

**PLANO OPERACIONAL - OPERAÇÃO ACOLHIDA**

**Referências**

- a. Constituição Federal (1988).
- b. Lei Complementar 97/1999, de junho de 1999, alterada pelas Leis Complementares 117 de 02 de setembro de 2004 e 136 de 25 de agosto de 2010 - Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
- c. Lei Nr 13.445, de 24 de maio de 2017 - Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas.
- d. Medida Provisória Nr 820, de 15 de fevereiro de 2018 - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.
- e. Decreto Nr 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 - Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.
- f. Decreto Nr 9.286, de 15 de fevereiro de 2018 - Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.
- g. Resolução Nº 1, de 21 de fevereiro de 2018 - Designação do coordenador operacional para os trabalhos de ajuda humanitária em decorrência de fluxo migratório da República Bolivariana da Venezuela.
- h. Diretriz Ministerial Nº 03/2018, de 28 de fevereiro de 2018 – Autoriza a execução da Operação Acolhida, sob coordenação do MD, com o emprego de meios para o apoio logístico a órgãos públicos.
- i. Instrução Nº 01/2018 – Operação Acolhida, de 1º de março de 2018, do EMCFA – Emprego das Forças Armadas nas atividades logísticas para assistência humanitária no Estado de Roraima.
- i. Diretriz de Planejamento Op Militar Nr 03/18, de 6 MAR 18, do COTER.
- j. Diretriz de Planejamento Op Logístico Nr 01/2018, de 12 MAR 18, do COLOG.
- k. Diretriz Operacional da Operação Acolhida, de 25 ABR 18, do CMA.
- l. Diretriz do Comandante da Base de Apoio Logístico do Exército, de 16 FEV 18.
- m. Portaria Nr 861 – Ministério da Defesa, de 04 de abril de 2013 – Aprova o Manual de Operações de Evacuação de Não Combatentes.
- n. Portaria Nr 02 – EME, de 31 Jan 2013 - Aprova o Manual de Campanha Operações em Ambiente Interagências – EB20-MC-10.201.
- o. Portaria Normativa Nr 229 – MD, de 28 Jan 2013 - Aprova a publicação Operações em Interagências – MD 33-M-12.

(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....2/15)

p. Trabalho sobre "Tendências globais de deslocamento forçado" do Alto Comissariado para Refugiados da Organização das Nações Unidas em 2016 – ONU (UNHCR - *United Nations High Commissioner for Refugees. Global trends forced displacement in 2016. Geneva: ONU, 2017*).

q. Cartilha para Planejamento de Assentamentos da Seção de Abrigos e Assentamentos da Divisão de Apoio e Gerenciamento da Agência de Refugiados da ONU, 2016 (*Shelter and Settlement Section - Division of Programme Support and Management of Refugee Agency of the United Nations – 2016*).

r. Livreto de Campanha do Centro de Excelência de Cooperação Civil-Militar, 2012 – (*Field Handbook of The Civil-Military Cooperation Center of Excellence – CCOE*).

s. Lições aprendidas sobre Evacuação de Não combatentes no AMAZONLOG 2017.

t. Planejamento Operacional Preliminar da CCOp/CMA – Op WARAU, de 05 de junho de 2017 (Ap à Defesa Civil na Rg PACARAÍMA-RR).

u. Reunião de Coordenação do Comitê Federal de Assistência Emergencial na Casa Civil, em 20 e 28 de fevereiro de 2018.

## 1. ORGANIZAÇÃO POR TAREFAS

### 1.1 Força Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum)

### 1.2 Força Aérea Componente

## 2. SITUAÇÃO

O Exmo Sr Presidente da República, por meio da Medida Provisória Nr 820, de 15 de fevereiro de 2018 e dos Decretos Nr 9.825 e 9.826 de 15 de fevereiro de 2018, reconheceu o aumento populacional desordenado e imprevisível ocorrido no Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de pessoas advindas da crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, determinando medidas emergenciais para o acolhimento destas pessoas em situação de vulnerabilidade.

O General de Exército Eduardo Villas Boas, Comandante do Exército, indicou o Comandante da Base de Apoio Logístico do Exército, como Coordenador Operacional da Operação ACOLHIDA, sendo ratificado pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, conforme a Resolução Nº 1, de 21 de fevereiro de 2018.

A partir desta designação, o Estado-Maior da Base de Apoio Logístico do Exército iniciou os trabalhos de planejamento para o desdobramento de estruturas a serem empregadas nas atividades de Ajuda Humanitária no Estado de Roraima.

No Estado de Roraima, na localidade fronteiriça de PACARAÍMA, a situação tem se agravado, considerando que a cidade, de pequenas dimensões (cerca de 5.000 habitantes), não possui infraestrutura para acolher a crescente entrada de imigrantes, oriundos da grave crise humanitária da República Bolivariana da Venezuela, sem um planejamento ordenado e gradual, com a participação dos diversos níveis de governo nas ações a serem executadas. A maioria dos imigrantes considera PACARAÍMA como passagem, seguindo para BOA VISTA, principalmente pela precariedade da cidade em absorver em seu mercado de trabalho e moradias.

Atualmente, na localidade de PACARAÍMA, existem cerca de 350 (trezentos e cinquenta) indígenas venezuelanos da etnia WARAU, em situação de vulnerabilidade, próximos ao centro da cidade. Tal situação tem ocasionado desentendimentos com a população e com o governo local, prevendo-se a ocorrência de problemas sanitários graves ou perturbações da ordem e da segurança pública.



(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....4/15)

O planejamento e a preparação das atividades da Op ACOLHIDA serão centralizados sob a responsabilidade do Estado-Maior Conjunto Interagência, enquanto que a execução e a avaliação das ações ocorrem de forma descentralizada.

Nos Níveis Operacional e Tático da Op ACOLHIDA, as medidas de coordenação são conduzidas pelo Coordenador Operacional e Estado-Maior Conjunto, a quem compete estabelecer, explorar e manter a unidade de esforços entre os participantes de todas as agências da Operação e das FA.

### 3. MISSÃO

Cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

### 4. EXECUÇÃO

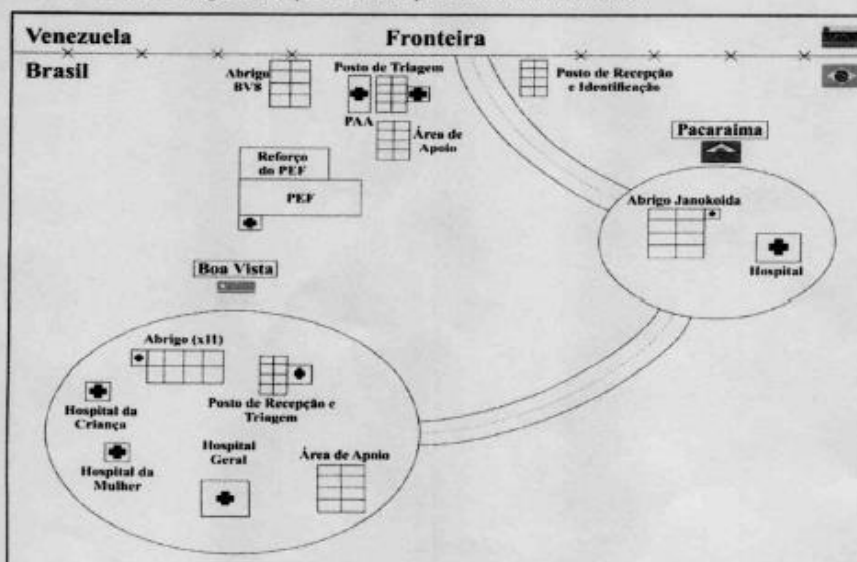
#### 4.1 Intenção do Comandante

Trabalhar sempre com sinergia com Órgãos Governamentais (OG), Organismos Internacionais de Apoio Humanitário (OIAH) e Organizações Não Governamentais (ONG) na preparação, montagem da estrutura e execução das ações de Ajuda Humanitária no Estado de Roraima.

O **Estado Final Desejado** é o ordenamento da fronteira, com um fluxo migratório controlado, com todos os imigrantes assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem.

#### 4.2 Concepção Geral

A Operação ACOLHIDA tem por objetivos recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade (desassistidos), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.



(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....4/15)

O planejamento e a preparação das atividades da Op ACOLHIDA serão centralizados sob a responsabilidade do Estado-Maior Conjunto Interagência, enquanto que a execução e a avaliação das ações ocorrem de forma descentralizada.

Nos Níveis Operacional e Tático da Op ACOLHIDA, as medidas de coordenação são conduzidas pelo Coordenador Operacional e Estado-Maior Conjunto, a quem compete estabelecer, explorar e manter a unidade de esforços entre os participantes de todas as agências da Operação e das FA.

### 3. MISSÃO

Cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

### 4. EXECUÇÃO

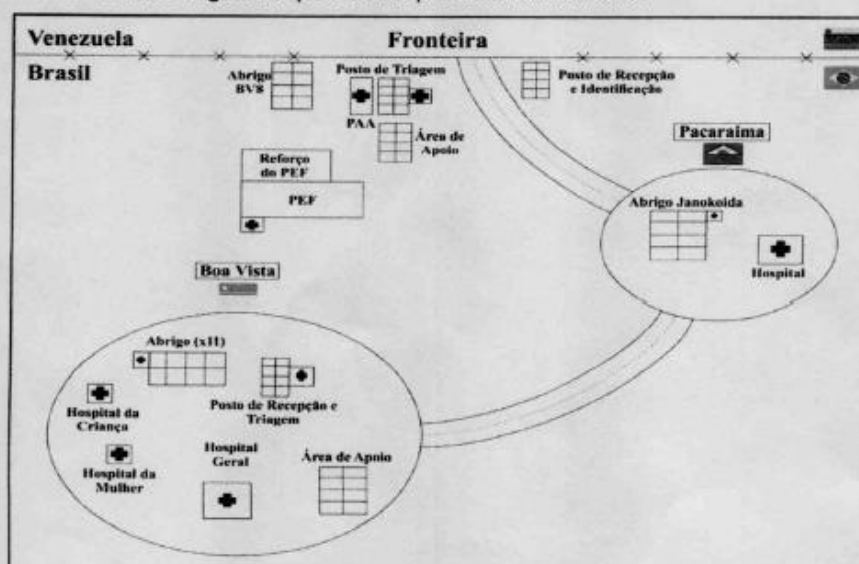
#### 4.1 Intenção do Comandante

Trabalhar sempre com sinergia com Órgãos Governamentais (OG), Organismos Internacionais de Apoio Humanitário (OIAH) e Organizações Não Governamentais (ONG) na preparação, montagem da estrutura e execução das ações de Ajuda Humanitária no Estado de Roraima.

O **Estado Final Desejado** é o ordenamento da fronteira, com um fluxo migratório controlado, com todos os imigrantes assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem.

#### 4.2 Concepção Geral

A Operação ACOLHIDA tem por objetivos recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade (desassistidos), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.





(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....5/15)

**4.3. CONCEITO DA OPERAÇÃO****4.3.1 Preparação**

Nesta fase, em 5 de março de 2018, foi realizada a escrituração da minuta do Planejamento Operacional, tendo em vista que o Governo Federal não havia expedido Medida Provisória ou Decreto regulando a execução da Operação.

Neste planejamento, idealizou-se a estruturação de Áreas de Acolhimento e Apoio nas cidades de BOA VISTA e PACARAÍMA.

Na estruturação das Áreas, visualizou-se a necessidade de aquisição / contratação de meios e serviços a serem instalados naquelas cidades, em complemento aos meios a serem mobilizados pelo Exército Brasileiro.

Dentre outras contratações, poderão ser contratadas estruturas do tipo overlay, geradores, contêineres (secos, refrigerados e banheiros) e banheiros químicos para todas as instalações previstas. Além disso, contratados diversos serviços, como fornecimento de alimentação, internet, TV a cabo, telefonia celular / satelital, lavanderia, gráfica, coleta de lixo, manutenção e limpeza de fossas sépticas, dedetização e fretamento de ônibus.

As instalações serão mobiliadas com material adquirido ou pertencente à Ba Ap Log Ex, ao 9º Gpt Log e outras OM.

O Posto de Atendimento Avançado (PAA) será desdobrado pelo Hospital de Campanha do Exército.

Alguns meios serão solicitados das diversas OM do Exército. Posteriormente, a maioria desses meios será reposta. Os demais retornarão as suas OM de origem.

O Grupamento de Apoio de Boa Vista (GAP) da FAB e a 1ª Bda Inf SI receberão recursos para aumentar a capacidade de produção de alimentos, até que seja licitado a contratação por empresa civil.

Até que as Áreas de Apoio de Pacaraima e Boa Vista estejam prontas, a FT Log Hum se apoiará nas OM do EB e FAB.

**4.3.1.1 Estrutura da Base Pacaraima e Base Boa Vista**

Na cidade de PACARAÍMA será desdobrada a Base PACARAÍMA, composta pelas seguintes estruturas: Posto de Recepção e Identificação, Posto de Triagem, PAA, dois Abrigos (indígena e não indígena) e Área de Apoio.

Na cidade de BOA VISTA será desdobrada a Base BOA VISTA, composta pelas seguintes estruturas: Posto de Recepção, Identificação e Triagem, Abrigos (previsão de onze) e Área de Apoio.

O desdobramento das estruturas da Base PACARAÍMA e da Base BOA VISTA deverá ser pautado na Flexibilidade, Adaptabilidade, Modularidade, Elasticidade e Simplicidade (FAMES), de acordo com o tempo de duração do emprego (mínimo de 06 meses) e as demandas apresentadas.

**4.3.2 Execução****4.3.2.1 FLUXO DE IMIGRANTES EM PACARAÍMA**

O fluxo dos estrangeiros será canalizado para o **Posto de Recepção e Identificação**. Neste local será montada uma estrutura para que todos aguardem com o mínimo conforto, contando com fornecimento de água, lanche e disponibilidade de instalações sanitárias.

Na recepção, atuarão o MD, o ACNUR e a ANVISA.

O **Ministério da Saúde** fará a vacinação e atendimento de 1º SOS.

(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....6/15)

A **Polícia Federal** fará o controle migratório.

O **Conselho Tutelar** atuará nos casos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

A **Defensoria Pública da União** atuará no aconselhamento e orientação jurídica, judicial ou extrajudicial, gratuita, a todos aqueles que alegarem insuficiência de recursos, visando garantir o acesso a justiça.

Os estrangeiros declarados turistas seguem viagem. Aqueles que desejarem refúgio ou residência temporária serão conduzidos ao Posto de Triagem.

No **Posto de Triagem**, os imigrantes serão revistados, inspecionados pela VIGIAGRO e aguardarão em uma sala de espera com apoio de água e lanche.

Em seguida, passarão por um pré-registro da regularização e cadastro de imigrante, a cargo do ACNUR.

Na sequência, realizarão a regularização migratória, a cargo da Polícia Federal e emissão de CPF, a cargo da Receita Federal.

Finalmente, passarão por uma triagem social, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Após todo o processo de triagem, aguardarão em uma sala de espera final, receberão alimentação e serão conduzidos para um abrigo em Pacaraima ou Boa Vista.

O Ministério da Saúde terá um espaço para atendimento médico e eventual encaminhamento ao PAA, se for o caso.

Existirão dois abrigos em Pacaraima. Um destinado aos indígenas e outro aos não indígenas. Os abrigos terão alimentação, acomodações, instalações sanitárias, visita médica, lavanderia, coleta de lixo e dejetos e área de convivência (gestão, logística, saúde e segurança).

No abrigo, os imigrantes serão preparados para serem absorvidos no mercado de trabalho local ou interiorizados.

Os imigrantes que necessitarem de atendimento médico serão encaminhados para o PAA, onde receberão orientação especializada e acompanhamento médico. O encaminhamento médico poderá ocorrer em qualquer momento / instalação do fluxo dos imigrantes. Os casos que extrapolem a capacidade do PAA serão encaminhados para atendimento no Hospital Délio de Oliveira Tupinambá (DOT), do município de PACARAIMA. Há previsão de cooperação da FT Log Hum com o Hospital DOT em pessoal e equipamentos.

#### 4.3.2.2 FLUXO DE IMIGRANTES EM BOA VISTA

As instalações de **Recepção, Identificação e Triagem** funcionarão no mesmo local, sendo desenvolvidas nesta estrutura atividades similares às das instalações de PACARAIMA.

Os **Abrigos** possuirão estruturas similares aos Abrigos de PACARAIMA. Serão implantados diversos abrigos para indígenas e não indígenas, até que todas as pessoas desassistidas sejam abrigadas.

Os imigrantes venezuelanos que necessitarem de atendimento médico serão atendidos nos Abrigos. Os casos que necessitam de atendimento especializado serão encaminhados para os hospitais de Boa Vista.

#### 4.3.3 Interiorização

Foi criado um Subcomitê de Interiorização que planeja e executa as ações relacionadas. Cabe à FT Log Hum o apoio logístico a estas ações no Estado de Roraima.



(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....7/15)

#### 4.4 Instruções de Coordenação

##### 4.4.1 Estado-Maior Conjunto Interagências

O EMCj Interagências será organizado em função das características e demandas da operação.

- D1 – Pessoal
- D2 – Inteligência
- D3 – Operações
- D4 – Logística
- D5 – Operações Futuras
- D6 – Comando e Controle
- D7 – Comunicação Social
- D8 – Operações Psicológicas
- D9 – Assuntos Cíveis
- D10 – Finanças
- D11 – Saúde

##### 4.4.2 Centro de Operações (COp)

O COp será constituído por **células**, para executar a coordenação, o controle e a sincronização de todas as ações conduzidas no ambiente de interações, integrando todos os vetores (civil e militar) julgados necessários, de acordo com as tarefas de Aj Hum da Op.

Suas atribuições principais são:

- coordenação, controle e sincronização das ações;
- estabelecimento de procedimentos, estruturas, protocolos de comunicação e redes de coordenação e controle; e
- confecção de planos específicos.

O COp possui uma **Célula de Operações**, uma **Célula de Logística**, uma **Célula de Comando e Controle**, uma **Célula de Comunicação Social** e uma **Célula de Saúde**.

A **Célula de Operações** é responsável por congrega as Seções de Operações (D3), de Inteligência (D2), de Operações Psicológicas (D8) e de Assuntos Cíveis (D9). É responsável, ainda, por ações relacionadas à coordenação, controle e sincronização de todas as ações conduzidas pelos vetores (civil e militar) envolvidos. A Célula de Operações é **chefiada pelo D3**, com competência para o gerenciamento das situações de Ajuda Humanitária e coordenação interações.

A **Célula de Logística** é responsável pela coordenação, controle e sincronização da logística no ambiente interações. Congrega as atividades logísticas, de pessoal e de finanças da operação. É **chefiada por Of Sp das Forças Armadas, com competência na área de Logística (D4)**, que será o responsável pelo assessoramento ao Coor Op e Ch EMCj, no que tange ao Ap Log e à gestão financeira.

A **Célula de Comando e Controle** é responsável por estruturar o sistema de coordenação, comunicações, controle e inteligência. Tem a missão de gerenciar o sistema e os meios de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) empregados na coordenação das ações conduzidas no ambiente interações, para proporcionar consciência situacional ao Coordenador Operacional e EMCj. É **chefiada pelo D6**.



#### 4.4 Instruções de Coordenação

##### 4.4.1 Estado-Maior Conjunto Interagências

O EMCj Interagências será organizado em função das características e demandas da operação.

- D1 – Pessoal
- D2 – Inteligência
- D3 – Operações
- D4 – Logística
- D5 – Operações Futuras
- D6 – Comando e Controle
- D7 – Comunicação Social
- D8 – Operações Psicológicas
- D9 – Assuntos Cíveis
- D10 – Finanças
- D11 – Saúde

##### 4.4.2 Centro de Operações (COp)

O COp será constituído por **células**, para executar a coordenação, o controle e a sincronização de todas as ações conduzidas no ambiente de interações, integrando todos os vetores (civil e militar) julgados necessários, de acordo com as tarefas de Aj Hum da Op.

Suas atribuições principais são:

- coordenação, controle e sincronização das ações;
- estabelecimento de procedimentos, estruturas, protocolos de comunicação e redes de coordenação e controle; e
- confecção de planos específicos.

O COp possui uma **Célula de Operações**, uma **Célula de Logística**, uma **Célula de Comando e Controle**, uma **Célula de Comunicação Social** e uma **Célula de Saúde**.

A **Célula de Operações** é responsável por congrega as Seções de Operações (D3), de Inteligência (D2), de Operações Psicológicas (D8) e de Assuntos Cíveis (D9). É responsável, ainda, por ações relacionadas à coordenação, controle e sincronização de todas as ações conduzidas pelos vetores (civil e militar) envolvidos. A Célula de Operações é **chefiada pelo D3**, com competência para o gerenciamento das situações de Ajuda Humanitária e coordenação interações.

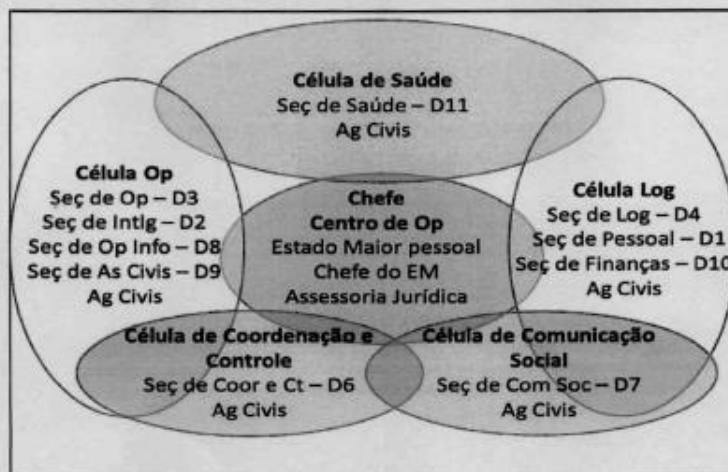
A **Célula de Logística** é responsável pela coordenação, controle e sincronização da logística no ambiente interações. Congrega as atividades logísticas, de pessoal e de finanças da operação. É **chefiada por Of Sp das Forças Armadas, com competência na área de Logística (D4)**, que será o responsável pelo assessoramento ao Coor Op e Ch EMCj, no que tange ao Ap Log e à gestão financeira.

A **Célula de Comando e Controle** é responsável por estruturar o sistema de coordenação, comunicações, controle e inteligência. Tem a missão de gerenciar o sistema e os meios de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) empregados na coordenação das ações conduzidas no ambiente interações, para proporcionar consciência situacional ao Coordenador Operacional e EMCj. É **chefiada pelo D6**.

(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....8/15)

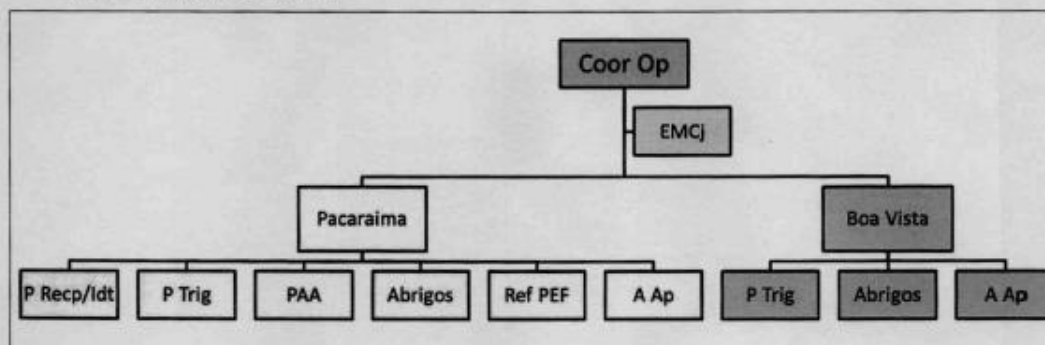
A **Célula de Saúde** é a célula responsável pela coordenação de todas as atividades de apoio de saúde a serem prestadas na Op ACOLHIDA aos imigrantes venezuelanos pelas FA e Agências. **É chefiada pelo D11.**

A **Célula de Comunicação Social** é responsável por preservar e fortalecer a imagem de todos os participantes, particularmente das Forças Armadas, perante a sociedade brasileira e diante da comunidade internacional, destacando os aspectos positivos da ação humanitária no decorrer da Operação Acolhida. Para tal, a Com Soc permeará todas as estratégias de emprego, catalisando a opinião pública local, regional e, dentro do possível, a nacional e a internacional. **É chefiada pelo D7.**



ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CENTRO DE OPERAÇÕES

#### 4.4.3 ORGANOGRAMA



#### 5. LOGÍSTICA

Considerando as demandas logísticas, o planejamento logístico está dividido em quatro fases: **planejamento/preparação, concentração estratégica, emprego/transição de funções e reversão/desmobilização.**

Nestas fases estão visualizadas as principais ações para o desdobramento das estruturas de apoio para as atividades de Ajuda Humanitária e de Apoio Logístico no Estado de Roraima: aquisição e mobilização de material e serviços, preparação e aprestamento da tropa e material, transporte do material e do pessoal, montagem e manutenção das estruturas de apoio, execução das tarefas e atividades logísticas da operação, desmobilização e reversão dos meios e do pessoal.

### 5.1 Planejamento e preparação

a) O Planejamento e a preparação envolvem o levantamento das necessidades, a manutenção dos PRODE/MEM que serão empregados na Op, o aprestamento da tropa e a preparação do material para a montagem das estruturas de apoio.

b) A mobilização dos materiais na Ba Ap Log Ex, os quais serão empregados para a montagem das estruturas e para as atividades de Aj Hum e Ap Log, deverá ser concluída, em uma primeira fase, até **12 de MARÇO de 2018**, encerrando ou não a fase de planejamento e preparação.

c) A responsabilidade de planejamento e preparação da Base e das estruturas de Aj Hum e Ap Log será da Ba Ap Log Ex, reforçada pelos elementos recebidos ou adjudicados.

d) Uma vez constituído o Estado-Maior da Op ACOLHIDA, algumas atividades logísticas da preparação da Base e das estruturas de apoio passarão a ser coordenadas pelo EMCj.

e) A contratação dos serviços e a aquisição dos materiais necessários ao funcionamento das Bases da Op ACOLHIDA e de suas estruturas de apoio deverá ser realizada o mais breve possível, a partir da chegada dos créditos e da conclusão dos processos licitatórios, conforme a legislação em vigor.

f) A fim de viabilizar o planejamento, ficam definidos os seguintes Pontos Lógicos:

- Rio de Janeiro-RJ: Cmdo Ba Ap Log Ex;
- Brasília-DF: COLOG;
- Manaus: 12ª RM;
- Boa Vista-RR: Cmdo 1ª Bda Inf SI; e
- Pacaraima-RR: 3º PEF.

g) Os recursos financeiros deverão ser descentralizados nesta fase, em atendimento às demandas e prioridades estabelecidas pelo Coor Op, a fim de possibilitar as contratações e aquisições necessárias ao desenvolvimento das demais fases.

### 5.2 Concentração estratégica

a) A concentração estratégica consiste no deslocamento do pessoal e do material da origem até a Área de Op.

b) Nesta fase, prioritariamente, o pessoal e material serão deslocados por meio aéreo civil (contratado) ou militar, apoio FAB, até a cidade de BOA VISTA, de onde parte do material e pessoal serão transportados, por meio terrestre, até a região de PACARAIMA.

c) A responsabilidade da coordenação para o transporte dos meios mobilizados para a A Op é do COLOG, por intermédio da Divisão de Transporte / C Op COLOG, em coordenação com o CMA, com a FAB e com o CCLM / MD. Entretanto, caso necessário, as contratações de transporte de carga e de pessoal poderão ser encargo da Ba Ap Log Ex e/ou 12ª RM.

d) Para fins de planejamento (plano de embarque e carregamento), caso seja utilizada aeronave militar **Boeing C-767** da FAB, a capacidade de transporte é **de 257 passageiros ou de 38 toneladas de carga e com volume aproximado de 115 metros cúbicos**.

e) As medidas profiláticas e de vacinação para os militares envolvidos na Op ACOLHIDA deverão ser tomadas nesta fase.



(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....10/15)

## f) Subfases:

- 1ª) Embarque da carga e pessoal no Rio de Janeiro-RJ;
- 2ª) Deslocamento terrestre e aéreo até Boa Vista-RR; e
- 3ª) Transporte terrestre de parte da carga e do pessoal até Pacaraima-RR.

**5.3 Emprego**

a) A ocupação imediata visa a atender as pessoas que já se encontram em situação de vulnerabilidade nas cidades de BOA VISTA e PACARAIMA.

b) Os recursos financeiros necessários, para esta fase, poderão ser complementados, mediante solicitação ao Comitê, de acordo com a demanda, e com descentralização direta aos órgãos executores.

c) Esta fase será desenvolvida de acordo com a demanda levantada pelo EMCj e com as possibilidades da estrutura de apoio.

d) Para o início das operações, todas as estruturas em PACARAIMA e BOA VISTA deverão estar prontas e em condições de uso e operação.

e) Para o atendimento das necessidades logísticas da Op, a 12ª RM apoiará com o fornecimento e o transporte do suprimento CI I (QS), diretamente nas Bases de PACARAIMA e BOA VISTA. A Ba Ap Log Ex deverá complementar o fornecimento de Sup CI I e/ou de alimentação, através da contratação de empresas, por meio de pregões existentes, preferencialmente na área da Amazônia.

f) O Setor de Aproveitamento da Base BOA VISTA deverá manter o **Nível de Estoque Operativo** de Sup CI I e Água compatível com as demandas estabelecidas pelo EM Cj da Op. Além disso, deverá estabelecer **Nível de Estoque de Segurança (mínimo) de 07 (sete) dias de suprimento**.

g) A Base PACARAIMA será suprida em Sup CI I e Água pela(s) OM(s) designada(s) na guarnição de Boa Vista, de acordo com o planejamento do EM. Da mesma forma que a BASE PACARAIMA, deverá ser previsto o **Nível de Estoque Operativo** de Sup CI I e Água compatível com as demanda e **Nível de Estoque de Segurança (mínimo) de 02 (dois) dias de suprimento**.

h) Para o Sup CI III, a Base de BOA VISTA deverá realizar o ressurgimento na instalação de Sup, indicada pela 12ª RM. Estão previstas 03 (três) viaturas Cist Comb para utilização na Op. As viaturas serão abastecidas no Posto Central de Abastecimento da guarnição de Boa Vista.

i) O apoio de transporte para as atividades militares na A Op será prestado pela Seção de Manutenção e Transporte da Base BOA VISTA e PACARAIMA. As demandas de transporte poderão ser complementadas com o apoio do CMA ou mediante contratação na A Op.

j) O apoio de manutenção do material CI VI (geradores) será prestado pela empresa contratada.

k) O apoio de manutenção do material CI IX será prestado pela Seção de Manutenção e Transporte da Base BOA VISTA e PACARAIMA. Caso ocorra a necessidade extra, as demandas que extrapolem a capacidade poderão ser atendidas, mediante solicitação, ao 1º BLog SI, ao Pq R Mnt / 12 ou mediante contratação na A Op.

l) A evacuação de viaturas será realizada com os meios da Seção de Manutenção e Transporte da Base BOA VISTA e PACARAIMA ou, caso seja necessário, poderá ser solicitado apoio ao 1º B Log SI.

m) O Posto de Atendimento Avançado (PAA), desdobrado em PACARAIMA, e as demais instalações de saúde deverão manter condições de apoiar as ações de Ajuda

(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....11/15)

Humanitária coordenadas/estabelecidas pelo EM da Op, conforme planejamento, mantendo para isso equipe médica, estoque de insumos e de Sup CI VIII.

n) As ações planejadas pela Célula de Saúde em coordenação com as Agências na A Op tem a finalidade de formar uma barreira sanitária na faixa de fronteira.

o) O apoio de saúde para a tropa empregada e agências, na Base PACARAIMA, será prestado nas instalações de saúde do 3º PEF, por médicos da Célula de Saúde. No caso dos militares da Base BOA VISTA, o apoio de saúde será prestado pela(s) OM(s) designada(s) ou pelo Posto Médico da Guarnição.

p) A Companhia de Apoio (Cia Ap) será a responsável por prover a segurança das instalações e de montar / operar a estrutura de recreação, lavanderia, telefonia e internet social para apoiar os militares da Base PACARAIMA. Além disso, o Encarregado de Material da Cia Ap deverá manter estoque de repelente, protetor solar e álcool em gel a ser distribuído para os militares empregados na Op.

q) Caso seja necessário, itens críticos poderão ser adquiridos ou contratados no comércio da A Op, com a devida autorização do Chefe da Célula Logística, em coordenação com o Oficial de Finanças ou Agente Suprido do EM da Op.

r) A princípio, para o funcionamento das Bases BOA VISTA e PACARAIMA, serão disponibilizados 18 (dezoito) geradores (500, 280, 150 e 100 KVA), considerando que, para cada conjunto de geradores em funcionamento, haverá 01 (um) reserva.

s) Na A Op (Base PACARAIMA e Base BOA VISTA), deverá ser buscado o apoio com o PEF de PACARAIMA e com as OMDs da 1ª Bda Inf SI, com o objetivo de solucionar ou mitigar problemas logísticos / administrativos que possam surgir durante a Operação.

t) A Op ACOLHIDA tem o **caráter provisório**, portanto, quando o Governo local ou as demais Instituições tiverem condições de assumir o controle da situação, o EMCj poderá transferir gradualmente as atribuições de Aj Hum, de acordo com as decisões do Coordenador Operacional.

#### 5.4 Reversão/desmobilização

a) A reversão e desmobilização são as fases que indicarão o término das operações, com as atividades voltadas para o transporte de pessoal, de material e para o controle de danos das áreas ocupadas.

b) O término desta fase ocorrerá quando os militares e o material estiverem nas guarnições de origem e as áreas ocupadas, durante a Operação, forem repassadas ao governo local, em funcionamento para a continuidade dos trabalhos da operação.

c) No início dos trabalhos de desmobilização e reversão, todo o material deverá ser preparado e acondicionado para o transporte, de acordo como o modal de transporte a ser utilizado. O EMCj será o responsável por estas atividades em coordenação com os órgãos que forem necessários.

Um anexo de Logística complementar este Plano.

## 6. COMANDO E CONTROLE

O apoio de comunicações (Comando e Controle – C2) será prestado pela estrutura mobilizada no planejamento do EMCj e Interagências.

### 6.1 Comando

A base principal do COp será em Boa Vista, tendo parte de todas as células desdobrada em Pacaraima.

A Base de Pacaraima terá um oficial Cel no comando.



(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....12/15)

Um oficial superior coordenará todos os Abrigos em Boa Vista e cada Abrigo terá um oficial intermediário como Coordenador, apoiando os órgãos civis responsáveis pela gestão.

### **6.2 Controle**

Os procedimentos administrativos serão controlados pelos sistemas corporativos utilizados pelo Exército (SISCOFIS, SISBOL, SPED, SIAFI).

A tramitação de documentos operacionais será realizada por Mensagens Operacionais, utilizando o SPED e o Zimbra.

As ações específicas serão emitidas por Ordens de Serviço e Ordens de Operações.

Diariamente, serão elaborados e enviados aos órgãos enquadrantes um Sumário Diário de Situação (SDS) e um Sumário de Inteligência.

Deverá ser instalada uma repetidora GTR 8000 em BOA VISTA para permitir o enlace via rádio entre as diversas instalações.

Deverá ser solicitado um Site Móvel (SAT) para permitir a utilização do sistema troncalizado, possibilitando um maior alcance nas ligações.

Poderão ser contratados serviços de telefonia satelital e provedores de internet banda larga.

Um anexo de Comando e Controle complementarará este Plano.

## **7. PESSOAL**

A Força Tarefa Logística Humanitária será constituída com base nos militares da Base de Apoio Logístico do Exército (Ba Ap Log Ex). Os demais militares serão solicitados ao MD, que encaminhará as necessidades às Forças.

Órgãos Governamentais (OG), Organismos Internacionais de Apoio Humanitário (OIAH), Organizações Não Governamentais (ONG) e entidades civis integram a FT Log Hum.

Um anexo de Pessoal complementarará este Plano.

## **8. OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS**

Um Destacamento de Operações Psicológicas (DOP) atuará em proveito da Operação ACOLHIDA.

Caberá à Célula de Operações Psicológicas (Op Psc) coordenar as ações do DOP em:

- confecção de produtos;
- exploração de ideias-força relacionadas à legalidade, à imparcialidade, ao profissionalismo e à competência das Forças Armadas;
- seleção dos temas a explorar e a evitar por públicos-alvo; e
- integração das Op Psc às demais seções integrantes da Célula de Operações e Célula de Comunicação Social.

Os produtos de Operações Psicológicas serão aprovados pelo Ch EMCj.

Um anexo de Op Psc complementarará este Plano.

(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....13/15)

**9. ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA**

As ações realizadas em razão das medidas de assistência emergencial, enquanto durar a situação que desencadeou a emergência, correrão à conta dos orçamentos da União, prioritariamente, podendo receber recursos de outros órgãos participantes.

Deverá ser criada uma ação orçamentária específica, para atender às despesas da Op Acolhida.

Inicialmente, a execução financeira deverá ser elaborada, preferencialmente, pela Ba Ap Log Ex, em virtude da existência de diversos pregões homologados, da infraestrutura e da disponibilidade de pessoal especializado na Grande Unidade Logística.

Caberá ao Ordenador de Despesas da Ba Ap Log Ex, em coordenação com o D4 e o D10, envidar todos os esforços para atender às demandas de execução financeira apontadas pelo Coor Op, a fim de atender à Op Acolhida.

Além da execução financeira centralizada, o Cmdo da FT Log Hum deverá planejar a execução de despesas, em caráter excepcional, a utilização de Suprimentos de Fundos e Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, conforme estabelecido no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e na Portaria Normativa nº 2.039-MD, de 14 de agosto de 2014.

A execução financeira e a prestação de contas dos recursos públicos destinados à Op Acolhida deverão ser norteadas pelos princípios da Economicidade, Eficiência, Eficácia, Efetividade, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Transparência.

Deverá ser constituída uma Assessoria de Controle Interno Conjunta (ACI Cj), sob coordenação do D10, com a finalidade de executar o controle da execução financeira e dos lançamentos patrimoniais e contábeis relacionados à Op Acolhida.

Os protocolos para o controle do patrimônio público para apoiar as ações da Op Acolhida serão elaborados pelo Chefe da Divisão de Patrimônio da Ba Ap Log Ex, em coordenação com o D4, D10 e o Oficial de Patrimônio da Op.

Uma vez que a execução financeira da Operação esteja consolidada, poderá haver a transição da gestão para outra Grande Unidade do Exército ou para um Gestor do Governo Federal / Estadual / Municipal, definido pelo Comitê Federal.

Um anexo de Administração Financeira complementarará este Plano.

**10. SAÚDE**

O atendimento de saúde com apoio de militares na Operação Acolhida ocorrerá em instalações em PACARAIMA e BOA VISTA. A coordenação de todo o apoio prestado ocorrerá por meio da Célula de Saúde.

Cabe à Célula de Saúde integrar as ações dos órgãos de saúde envolvidos, nas esferas federal, estadual e municipal.

Um anexo de Saúde complementarará este Plano.

**11. PRESCRIÇÕES DIVERSAS**

a. Para todas as Fases da Operação devem ser considerados os princípios de FLEXIBILIDADE, ADAPTABILIDADE, MODULARIDADE, ELASTICIDADE E SIMPLICIDADE (FAMES), de acordo com o previsto na Doutrina Militar Terrestre em vigor.



(Continuação do Plano Operacional da Operação ACOLHIDA.....14/15)

b. No contexto das Op de Aj Hum é mais complexa a organização e a condução da Função de Combate Logística. A dispersão de meios em zonas de ação não contíguas, com Bases em cidades não adjacentes, impõe a necessidade de descentralização do apoio e de recursos, que materializa a máxima da "logística na medida certa", durante a fase de emprego.

c. No detalhamento do planejamento, o EMCj deverá coordenar com as Agências, a sistemática, o fluxo de recepção e o acolhimento dos venezuelanos em situação de vulnerabilidade.

d. À medida que as informações sobre a Operação ACOLHIDA forem divulgadas pelos órgãos responsáveis, o planejamento será atualizado, mediante O Frag, o que poderá confirmar, refutar ou atualizar este planejamento.

e. Um anexo do funcionamento/gerenciamento dos Abrigos complementar este Plano.

#### ANEXOS:

A – Inteligência

##### APÊNDICES

- "I" Ligações de Inteligência
- "II" Contra Inteligência
- "III" Normas de Prevenção de Acidentes
- "IV" Regras de Engajamento
- "V" Área de Operações
- "VI" Necessidades de Inteligência

B – Pessoal

##### APÊNDICES

- "I" Modelo de SUDIPE

C – Logística

##### APÊNDICES

- "I" Posto de Recepção e Identificação de PACARAIMA
- "II" Posto de Triagem de PACARAIMA
- "III" Posto de Atendimento Avançado
- "IV" Reforço do PEF
- "V" Área de Apoio
- "VI" Posto de Recepção, Identificação e Triagem de BOA VISTA
- "VII" – Área de Recreação / Lavanderia
- "VIII" – Manutenção / Transporte
- "IX" - Equipamentos de Engenharia (Geradores)

D – Comando e Controle

E – Comunicação Social

F – Operações Psicológicas

G – Administração Financeira

##### APÊNDICE

- "I" Memória de Cálculo

H – Saúde

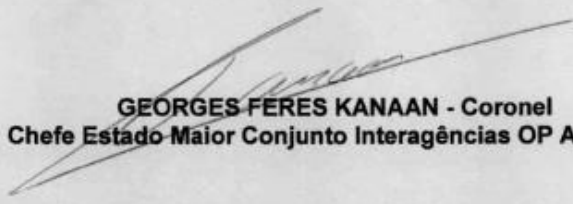
I – Assessoria Jurídica

J – Procedimentos nos Abrigos



**General de Divisão EDUARDO PAZUELLO**  
**Coordenador Operacional no Estado de Roraima**

**Por delegação:**




**GEORGES FERES KANAAN - Coronel**  
**Chefe Estado Maior Conjunto Interagências OP Acolhida**

**Lista de Distribuição:**

1. MD
2. EME
3. COTER
4. COLOG
5. CMA

## ANEXO B — Plano de Ação Operacional para os Indígenas Migrantes Venezuelanos

	<b>MINISTÉRIO DA DEFESA</b> <b>FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA</b> <b>PROPOSTA DE ESTRATÉGIA PARA A QUESTÃO INDÍGENA</b>	Boa Vista – RR  12MAR20
---	---	-------------------------------

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, intensificado nos últimos anos, traz uma situação incluída no contexto da fuga do país vizinho: a migração de índios venezuelanos. Desde o final de 2016, percebe-se um aumento significativo na chegada de migrantes indígenas oriundos da Venezuela ao Brasil, com grupos vivendo, principalmente, nos estados do Amazonas, Roraima e Pará.

Atualmente, estima-se que há cerca de 4.000 indígenas da Venezuela, presentes em pelo menos 19 estados brasileiros. A grande maioria dessa população pertence à etnia Warao, porém, verifica-se um número considerável de indivíduos das etnias Pemón e Éñepá. Neste contexto, a situação indígena tem sido um dos maiores desafios na resposta emergencial brasileira, relacionando-se, muitas vezes, com vulnerabilidades ou características específicas da própria população. O processo migratório indígena opera como uma forma de suplementar a renda e dar melhores oportunidades aos filhos e familiares, que tendem a ficar no país de origem. Por essa razão, esse grupo (Warao) apresenta, como característica dominante de seu fluxo migratório, a mobilidade ou não fixação, sempre em busca de melhores condições e com retorno em algum momento para o local de origem (migração pendular).

Em janeiro de 2020, o Coordenador Operacional da Operação Acolhida realizou uma reunião com representantes das Agências da ONU (ACNUR, OIM e UNICEF) e com representantes da Organização Não Governamental (ONG) Fraternidade Federação Humanitária Internacional (FFHI) nas instalações da Força-Tarefa Logística Humanitária, para discutir o alinhamento e a confecção de uma estratégia que pudesse ser usada para atender às especificidades da migração indígena. Foi definido que o documento resultante seria uma proposta de atuação para ser enviado à Casa Civil, com ações e fases para a implementação.

Durante o mês de fevereiro, foram realizadas várias reuniões com os mesmos participantes, com o objetivo de definir a estratégia solicitada, inicialmente desenvolvida no âmbito regional, e repassada para o Grupo de Trabalho Nacional Indígena.

Em fevereiro de 2020, a Casa Civil, por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento, realizou uma reunião para debater a mesma temática do indígena migrante, na qual o Coordenador Operacional da Operação Acolhida participou por videoconferência. Como o assunto já estava sendo debatido no âmbito local, ficou definido que a proposta escrita para a estratégia seria remetida para a Casa Civil, até o mês de março.

### 2. A PROBLEMÁTICA INDÍGENA

A migração indígena incorpora diversos fatores, como a limitada oferta de oportunidades de estudo, de trabalho, e de acesso a bens e serviços. Os principais desafios para o estabelecimento de políticas adequadas, para o atendimento dessa população pelo Estado brasileiro, são as definições de políticas públicas, que podem ser dirigidas a essa população, e estabelecimento de uma efetiva ação indigenista do Estado para indígenas migrantes.

Dentre as especificidades da população Warao, destacam-se a imprevisibilidade de sua movimentação no interior do território brasileiro, o acentuado consumo de álcool e drogas, questões de saúde mental, utilização de crianças para mendicância e violência entre a comunidade. Ao menos 54 indígenas Warao morreram, desde 2017, por causas relacionadas à desnutrição, pneumonia e infecções generalizadas, no qual pelo menos a metade destas mortes é de crianças e adolescentes. Em 2019, observou-se o maior número de óbitos, desde o início do monitoramento realizado pelo ACNUR, sendo os estados com maior número de ocorrências justamente Roraima, Pará e Amazonas.

Outros pontos que inspiram preocupação são a falta de dados desagregados relativos a essa população, limitação dos abrigos fora de Roraima e ausência de uma estratégia coordenada entre atores diversos, com foco na integração local da população indígena. Faltam, ainda, orientação e entendimento das instituições públicas, com relação à presença de indígenas migrantes e em contexto urbano. Além disso, no Brasil, a demanda por acesso a benefícios e serviços sociais e o acesso a políticas públicas ampliaram a demanda indígena por documentação.





Em geral, os indígenas venezuelanos que têm se deslocado para o Brasil enfrentam três situações problemáticas com relação à documentação:

- ausência de qualquer documento venezuelano, seja passaporte ou registro de nascimento;
- documento venezuelano no qual não consta filiação; e
- crianças indígenas nascidas no Brasil e não registradas por falta de documentação venezuelana ou brasileira dos pais.

Diretamente ligada a essa situação, temos questões a serem resolvidas pelo Estado, por exemplo, a necessidade de aceitar e regularizar o registro tardio de nascimento de indígenas, inclusive de idosos, visto que, para muitos povos indígenas, só recentemente a documentação passou a ser uma realidade ou necessidade.

Se não há expectativas de mudanças no cenário venezuelano a curto e médio prazo, e os migrantes indígenas vêm ao Brasil com ânimo definitivo, há que se pensar numa alocação que lhes facilite a reprodução física e cultural.

### 3. ATUAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Como resposta ao fluxo de entrada de migrantes e refugiados e dentro do escopo de acolhimento previsto na missão da Força-Tarefa Logística Humanitária, a Operação Acolhida montou e administra diversos abrigos estruturados para essa finalidade. Dentre esses, dois abrigos são voltados exclusivamente para os indígenas de origem venezuelana: um localizado em Pacaraima e outro em Boa Vista, com capacidade atual de 470 e 640 abrigados, respectivamente.

No atual momento, os indígenas migrantes estão fora do processo de interiorização devido as suas características específicas. Com isso, essa população acaba sendo represada nesses dois abrigos e nas respectivas cidades, porque os abrigos já funcionam com sua capacidade máxima. E como mesmo antes do início do funcionamento da operação já existiam migrantes indígenas estrangeiros no Brasil, eles estão espalhados por praticamente todo o território nacional, o que ultrapassa os limites de atuação da Operação Acolhida.

### 4. PREMISSAS PARA A ESTRATÉGIA DE RESPOSTA

Para que a resposta dada pelo governo brasileiro para a questão do indígena migrante seja mais assertiva, observamos que é necessário o atendimento de seis pontos principais:

#### a. Monitoramento pelo estado brasileiro das ações implementadas

Por ser uma situação já encontrada em praticamente todo o território nacional, o governo brasileiro precisa definir os padrões de atuação e fazer o acompanhamento por meio de suas ferramentas disponíveis ou criadas para esse fim.

#### b. Alinhamento institucional da implementação das ações nas esferas federal, estadual e municipal

É necessário que as definições, diretrizes e acompanhamento tenham a participação de um ente federal, com capacidade de definir padronizações e normas de atuação e sua replicação e adequação nos demais níveis, passando pelo empenho do governo estadual e também o envolvimento do governo municipal.

#### c. Fomento para mitigar a mendicância infantil

Outra característica do grupo migrante é a situação de um grande número de mulheres e crianças nos grupos indígenas que enfrentam esse processo migratório. Para eles, essa ligação entre as mães e as crianças é um cuidado indispensável, razão pela qual não se separam dos filhos quando vão às ruas vender ou pedir, o que é frequentemente entendido pelos não indígenas como abuso e maus-tratos. Entretanto, percebe-se que algumas famílias chegam realmente a utilizar as crianças como ferramenta de sensibilização no ato de mendicância. Dessa forma, existe a necessidade de um processo educacional para a reversão desse comportamento por parte dos indígenas e ações de contenção na esfera legal prevista.

#### d. Observância dos princípios legais, particularmente de proteção social

O indígena migrante é amparado pelos conjuntos de leis dos Direitos Humanos, Direitos dos Migrantes e Direitos dos Indígenas. A definição de políticas públicas para o atendimento e a busca de

soluções duradouras que considerem a especificidade e a autonomia dos povos indígenas permanece pendente e carece de orientações e normativas próprias.

**e. Definição das ações prioritárias no curto, médio e longo prazo**

As ações voltadas para a solução da problemática indígena podem ser separadas em três momentos temporais: atuação emergencial; acompanhamento e fortalecimento; e, finalmente, a proposta de integração socioeconômica.

Em um primeiro momento, é necessário o atendimento urgente das necessidades básicas voltadas à saúde e alimentação, bem como o acesso inicial à documentação e primeiras orientações de integração social e, até mesmo, para compreensão do novo idioma, já que a maior parte dos indígenas fala apenas seu próprio idioma original. No acompanhamento dessa população e já com as necessidades básicas atendidas, passamos para um segundo momento, de fortalecimento do grupo como povo indígena, e ao mesmo tempo, incluímos os passos iniciais para a integração social e auto-suficiência desse grupo. Como objetivo mais longo temporalmente, temos as ações que visam a permanência dos indígenas nos locais destinados e a integração socioeconômica deles com a comunidade local.

Tais ações não podem ser consideradas isoladamente, mas sim como um conjunto que flui em direção a uma solução mais duradoura para a questão do indígena migrante. Para que haja efetividade na estratégia, devem ser elencadas, concretamente, quais são as ações a serem implementadas bem como definidas o seu cronograma.

**f. Identificação de representantes dos indígenas para a construção de propostas e implementação das ações**

Como serão os principais alvos de todas as ações definidas, é fundamental a participação de lideranças previamente identificadas, visando uma aceitabilidade mais fácil por parte da população indígena migrante, tornando-os partícipes da solução e não somente beneficiários.

Não é uma tarefa fácil, tendo em vista a estrutura social dessa população com inúmeras lideranças e não concentradas em uma única região.

**5. OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA DE RESPOSTA**

Compreende-se a necessidade do índio ter sua cultura conservada como seria em seu ambiente original. Entretanto, ao desligar-se de sua terra de origem, ele passa a se integrar aos poucos com o local onde se fixa. É necessário atuar nesse momento de adaptação. Não é transformar o novo local no que era o seu lugar de origem, mas sim preparar essa população para o desenvolvimento e crescimento no novo ambiente, em harmonia com o que já existe no novo destino. O ponto de origem ficou para trás e existe a necessidade de integração para o desenvolvimento e contínuo crescimento.

Os indígenas estrangeiros não têm terras tradicionalmente reconhecidas no ordenamento jurídico e na política indigenista nacional. Entretanto, entende-se que eles têm o direito a ser reconhecido como povo ameríndio e assim, o direito de ter sua cultura preservada, ao mesmo tempo em que se integra no novo ambiente.

Busca-se, então, por meio da resposta governamental desenvolvida na presente estratégia, a integração socioeconômica, respeitando as culturas indígenas das diversas etnias envolvidas, com a proteção social devida e de acordo com os preceitos legais.

**6. RESUMO DA ESTRATÉGIA DE RESPOSTA PARA A QUESTÃO INDÍGENA**

A Estratégia é formada pelo alinhamento inicial, pelos eixos de atuação e pelas estruturas propostas.

**a. Alinhamento inicial**

Por meio da estratégia delineada à frente, procura-se garantir o acesso dessa população a seus direitos básicos, respeitando seus aspectos culturais e fomentando a integração local com suas especificidades rurais e urbanas. Essa proposta para a estratégia da questão indígena esta alinhada pelos seguintes passos:

1) Reconhecimento da condição de indígena e proteção – a situação de migrante não retira ou altera o direito à identidade, ao exercício de seus modos coletivos de vida ou a seus modos de organização e práticas culturais.



2) Aspectos institucionais e de governança - O Estado brasileiro deve garantir orientação e coordenação indigenista e de assuntos migratórios para a melhor atenção aos migrantes indígenas, respeitando suas especificidades. É necessário elaborar um plano de ação geral para a atenção ao fluxo migratório e protocolos de ações específicos para a atenção aos migrantes indígenas, com destinação de recursos federais adicionais para a ação estatal indigenista.

3) Documentação - O acolhimento humanitário pode ser um canal eficiente para a regularização dos indígenas migrantes, especialmente considerando-se a necessidade de flexibilização da exigência de comprovação de filiação, que não consta dos documentos apresentados pelos indígenas, vindos da República Bolivariana da Venezuela.

4) Acolhimento - A atual política de acolhimento institucional deve ser entendida como medida temporária, desenvolvida concomitantemente com o planejamento e a execução de políticas de médio e longo prazos, que respeitem a autodeterminação, a organização social e a consulta dos povos indígenas migrantes.

5) Processos educativos - Como solução de curto prazo, conjuntamente com a política de acolhimento, devem ser desenvolvidos projetos de educação comunitária, valorizando o conhecimento e a experiência dos próprios educadores indígenas, dos jovens e anciões, tendo por objetivo garantir espaços autônomos de fortalecimento das línguas e culturas dos indígenas migrantes no contexto brasileiro.

6) Saúde - Criação de mecanismos e arranjos federativos para o atendimento diferenciado de saúde para indígenas migrantes, mesmo em contexto urbano, em igualdade de condições com os indígenas nascidos no Brasil.

7) Assistência social - A Rede de Assistência Social deve observar o funcionamento do Cadastro Único do governo federal e superar obstáculos de acesso ao sistema de assistência social por migrantes indígenas. Deve efetuar processos de diálogo, informação e consulta sobre os serviços e benefícios dos programas de assistência social, disponíveis aos migrantes indígenas.

#### **b. Eixos de atuação**

Os 4 eixos de atuação, pilares básicos da estratégia e que definem os objetivos específicos e as ações a serem desenvolvidas na solução proposta são:

- **Estabilização emergencial** - Estabelecer padrões mínimos de emergência para o **abrigo indígena nos estados e comunidades indígenas que recebem refugiados e migrantes** com necessidades emergenciais, garantindo assim espaços adequados para acolhimento da população indígena, evitando o movimento constante para outros estados do Brasil. Os objetivos gerais de ação nesse eixo são:

1. Apoiar na melhoria e padronização de estrutura de abrigo nos estados do RR, AM e PA;
2. Apoiar tecnicamente os municípios e estados de recepção da população indígena Venezuelana;
3. Garantir o acesso à documentação básica e a serviços, sobretudo na fronteira com tratamento adequado e fluxo específico; e
4. Atenção às necessidades imediatas e básicas em estados e municípios do Brasil (NFI, alimentação, saúde, etc.).

- **Fortalecimento comunitário** - Garantir o fortalecimento comunitário visando o **acesso a serviços e efetivação de direitos básicos (assistência social, saúde, educação, entre outros)**. Esse fortalecimento inclui o trabalho com lideranças e grupos específicos, a adaptação de materiais de informação e educação à comunidade indígena venezuelana por meio de abordagens culturais específicas, com foco especial na auto resiliência e capacitação da comunidade. São objetivos gerais de ação:

1. Fortalecer as famílias estendidas das etnias em seus processos de deslocamento espontâneo com vistas a proteger essas populações de violação de direitos, moradia inadequada e agravamento de condições médicas e outros desafios;
2. Promover o fluxo de comunicação entre os estados receptores para facilitar seguimento de casos de saúde e proteção;

3. Fortalecimento da organização interna das diversas etnias indígenas e a identificação de lideranças através de consulta (capacitações, mobilização e comunicação);
4. Coexistência pacífica com comunidade acolhedora, por meio de fortalecimento de divulgação das expressões culturais respeitando especificidades de cada etnia e de espaços de diálogo e convívio; e
5. Produzir materiais Informativos com participação da comunidade, incluído rotas de serviços e direitos preparadas em canais específicos culturalmente apropriados.

**- Integração local e estratégia de saída** - Estratégia de saída dos abrigos a serem implementados com as comunidades indígenas, com **atenção diferenciada para perfis de trabalho urbano e rural (projetos comunitários de geração de renda, acesso a empregos formais, criação de vagas em projetos rurais), garantindo aos indígenas acesso a treinamentos e oportunidades de capacitação profissional.** Para os casos de comunidades de acolhida em terras indígenas brasileiras, promover a integração e coexistência pacífica, projetos que viabilizem auto-suficiência alimentar e venda para comércio local, melhoria das estruturas e saneamento básico, evitando um deslocamento para áreas urbanas e outros estados. Os Objetivos gerais de ação são os seguintes:

1. Realização de mapeamentos de perfis da comunidade indígena venezuelana, bem como projetos, programas e espaços de inserção da população;
2. Inserção de capacidades laborais dentro das comunidades indígenas venezuelanas baseadas em consultas, bem como garantia de acesso a benefícios sociais básicos;
3. Implementar estratégia de saída com foco na população indígena proveniente de seu território tradicional (índios com perfil rural); e
4. Implementar estratégia de saída com foco na população indígena em ambiente urbano (índios com perfil urbano).

**- Parcerias e coordenação** - Implementar **estruturas de coordenação nos níveis federal, estadual e municipal**, com a participação das lideranças indígenas, buscando o alinhamento e diretrizes em conjunto para fortalecimento da população, bem como busca de novas parcerias para complementação da resposta. São objetivos gerais de ação desse eixo:

1. Fortalecer grupos de trabalho a nível local e nacional para garantia de coordenação de ações conjuntas com a população, colaborando com a ampliação do debate no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial;
2. Garantir treinamentos contínuos em assuntos indígenas para as equipes de terreno e as partes interessadas que estão em contato com essa população;
3. Buscar parcerias com organizações governamentais e da sociedade civil, sendo elas locais, regionais e nacionais, indígenas e indigenistas visando à integração local da comunidade em programas e projetos existentes; e
4. Levantamento de dados e ampliação do conhecimento sobre a realidade das populações indígenas em deslocamento para apoiar a construção de políticas públicas e planos de ação das diversas organizações relacionadas ao tema.

Esses 4 pontos são apresentados com maior detalhamento nos anexos deste trabalho, procurando já identificar os primeiros atores envolvidos em cada ação proposta, mas sem exaurir a possibilidade de outros participantes nas áreas correlatas.

#### **c. Estruturas propostas**

Como proposta para a implementação dessa estratégia, sugere-se o uso de espaços físicos definidos: a utilização de abrigos para o atendimento emergencial, de casas de passagem e de comunidades urbanas e rurais para permitir o fortalecimento e acompanhamento das comunidades e, também, para aplicação da solução duradoura, de acordo com o perfil de cada grupo.

Com o abrigamento (solução a curto prazo) podem ser previstas ações que façam desses locais centros de referência, com equipes que orientem os migrantes sobre os hábitos locais e ofereçam dicas de como se relacionar, obter documentos, buscar escolas ou receber aulas de português, visando a melhor



]

PROPOSTA DE ESTRATÉGIA PARA A QUESTÃO INDÍGENA.....

FI 6 / 7

autonomia e integração. Especificamente acerca dessa questão, há que se ter em mente que os abrigos são uma solução paliativa e transitória. Os indígenas abrigados experimentam melhoria no tocante a sua segurança física (proteção contra abusos, violências e também térmica, resguardando-se das chuvas e altas temperaturas), à sua segurança alimentar, ao atendimento emergencial de saúde e até à proteção contra a exploração de trabalho. Muitos dos indígenas comunicam apenas questões relacionadas à necessidade de ter comida, receber atendimento de saúde e prover bens de consumo básicos para seus familiares.

O uso de casas de passagem permitirá o acompanhamento dos grupos nos locais onde não existe a necessidade de criação de abrigos, já que o apoio de maior vulto já foi fornecido no local anterior.

A definição de moradias coletivas indígenas em âmbito urbano (comunidade ou assentamento urbano) e a constituição de áreas rurais (comunidade ou assentamento rural) reservadas para a garantia da sobrevivência física e cultural de grupos ou povos indígenas não se confunde com a demarcação de terras tradicionais de povos indígenas originários em território nacional, mas atende ao direito de moradia adequada com as especificidades que devem ser garantidas aos povos indígenas. Construir participativamente soluções que garantam, no longo prazo, o direito à moradia adequada para povos indígenas migrantes, considerando inclusive soluções de caráter coletivo, respeitando seus modos de vida e organização social.

Como propostas de integração socioeconômicas dos indígenas venezuelanos que serão direcionados para os locais citados anteriormente, pode-se sugerir:

**a. Para indígenas com perfil rural**

- Desenvolvimento de projetos de agricultura familiar;
- Associações para o desenvolvimento e exploração da atividade pesqueira;
- Associações para o desenvolvimento e exploração da atividade de artesanato; e
- Associações para o desenvolvimento e exploração da atividade agrícola.

**b. Para indígenas com perfil urbano**

- Desenvolvimento de projeto de artesanato;
- Criação de associações para o desenvolvimento e exploração da atividade de reciclagem;
- Oferecimento de cursos profissionalizantes pelo sistema "S"; e
- Habilitação para trabalho na construção civil.

## 7. PROPOSTA DE INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS QUE DEVEM SE ENVOLVER NA ESTRATÉGIA DE RESPOSTA

Alguns órgãos nacionais já possuem experiência na temática indígena, mas ainda falta sinergia para atuar de maneira alinhada e colaborativa nas questões voltadas aos indígenas migrantes. Sugere-se o envolvimento destes na questão que se apresenta para que todo o processo ocorra de forma mais efetiva:

- **Ministério da Justiça e da Segurança Pública - FUNAI** (Fundação Nacional do Índio) - Embora seja a instituição que executa e coordena políticas públicas voltadas para os povos indígenas no território brasileiro, até o momento não atua perante os Warao. A experiência da Funai em lidar com falta de documentação de indígenas e em fazer documentação destes quando adultos poderia orientar soluções para o melhor atendimento dos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela. Por fim, salienta-se que é fundamental a participação da Funai nos mecanismos de planejamento e governança de ações federais sobre o tema das migrações.

- **INCRA** (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) - Tem a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas. Pode ser consultado quanto a locais propícios para a fixação dos migrantes indígenas de perfil rural.

- **Ministério da Saúde - SESAI** (Secretaria Especial de Saúde Indígena) É responsável por coordenar e executar a Política Nacional de Atenção à saúde dos povos indígenas e todo o processo de gestão do subsistema de Atenção Indígena. Tem o conhecimento e competência no trato da questão da saúde indígena, necessidade básica dos migrantes.

- **Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos - Secretaria Nacional de Promoção de Políticas de Promoção de Igualdade Racial** - Atualmente voltada apenas para os indígenas nacionais, tem a experiência no tocante ao desenvolvimento de políticas específicas sobre o assunto. Para o Estado

PROPOSTA DE ESTRATÉGIA PARA A QUESTÃO INDÍGENA.....FI 7 / 7

brasileiro, trata-se de uma demanda de proteção de direitos humanos dos indígenas em razão da situação de desnutrição e insegurança alimentar, de saúde e de vulnerabilidade diante de situações de violência e exploração que essas pessoas enfrentam antes, durante e depois do percurso migratório. A ação estatal demandada passa a ter um caráter humanitário e urgente, além de exigir a construção de soluções que fortaleçam a autonomia e a sustentabilidade dessas pessoas e povos indígenas no médio e longo prazo.

- **Ministério da Cidadania - Entidades e Organizações de Assistência Social** - São parceiras da administração pública no atendimento às famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal (nível estadual e nível municipal) - Apesar de não serem voltados para a temática indígena, esses órgãos detêm o conhecimento para atuar com grupos em situação de risco e podem ser orientados por meio de parcerias com outros já envolvidos nessa temática sobre as melhores formas de atuação na assistência ao indígena migrante.

- **Ministério da Educação - Secretaria Nacional de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP)** - Tem a atribuição de planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, políticas para a educação do campo e outros temas, incluindo a valorização das culturas dos povos indígenas.

- **Integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público - Advocacia Geral da União; Ministério Público Federal e Estadual, Procuradoria de Justiça Federal e Estadual e Defensoria Pública Federal e Estadual** - Existem para fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional. Como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social precisam estar cientes e envolvidos com a resposta governamental para a problemática do indígena migrante.

- **Secretarias estaduais e municipais relacionadas ao tema indígena** - Estes órgãos têm a missão de promover a valorização dos povos indígenas e elaborar planos de ações estratégicos nos respectivos níveis de assessoramento. Devem ser participantes da estratégia pelo impacto que os migrantes estrangeiros causam nos municípios e estados.

## 8 - ANEXOS

**Anexo A** - Eixo de trabalho 1 - Acesso ao território, documento e serviços adequados (Estabilização emergencial)

**Anexo B** - Eixo de trabalho 2 - Fortalecimento comunitário

**Anexo C** - Eixo de trabalho 3 - Integração local e estratégia de saída de abrigos

**Anexo D** - Eixo de trabalho 4 - Parcerias e Coordenação/ Mobilização e Articulação

## 9 - FONTES UTILIZADAS:

1. Diretrizes do Coordenador Operacional da Operação Acolhida – 2020.
2. Trabalho de Sebastián Roa (ACNUR) – Resumo de estratégia para a questão indígena – 2020.
3. Trabalho da OIM - Aspectos Jurídicos da Atenção aos Indígenas Migrantes da Venezuela para o Brasil – 2018.



General de Divisão **ANTONIO MANOEL DE BARROS**  
Coordenador Operacional



ANEXO A - Eixo de trabalho 1 - Acesso ao território, documento e serviços adequados (Estabilização emergencial)

Objetivos gerais de ação	Atividades específicas	Potenciais parceiros				Período de implementação
		ONU	Sociedade civil	Sector (Plataforma R4V* - ONU)	Governo	
1.1 - Apoiar na melhoria e padronização de estrutura de abrigo nos estados do RR, AM e PA.	A - Desenvolver melhorias estruturais nas casas e nos abrigos de Manaus, Santarém e Belém, incluindo especialmente estruturas relacionadas a WASH (sigla em inglês para Água, Saneamento e Higiene) e criação de espaços para diálogos e atividades comunitárias (i.e. melhoria na sala de reuniões e espaço para artesãs, horta comunitária, limpeza e iluminação do quintal para diminuir risco de violência sexual baseada em gênero) e utilização do espaço após anoitecer.					Curto Prazo
	B - Desenvolver pacote comum de serviços a serem ofertados nos abrigos existentes no Brasil, incluindo mecanismos de monitoramento e acompanhamento de famílias e regras padronizadas entre os abrigos. Esse processo deve ser construído de forma participativa com a população indígena	ACNUR	FFHI			Curto Prazo
	C - Desenvolver documento (cartilha) com orientações mais aprofundadas sobre abrigo e recepção emergencial em relação à população indígena, além de informações básicas sobre as etnias que estão se deslocando, com uma abrangência histórica, modo de vida, atividades comumente praticadas. Se possível, um roteiro de glossário com perguntas básicas e termos importantes com tradução para o português de questões relacionadas à saúde e outros temas que venham a ser importantes dentro do contexto da atenção emergencial à etnia.	ACNUR/ OIM	Serviço Jesuíta a Migrante e Refugiados (SJMR)/ FFHI			Curto Prazo
	D - Suporte para garantir um pacote mínimo de WASH nos níveis dos abrigos, por meio de assistência técnica, advocacia, vigilância da qualidade da água e fornecimento dos principais produtos de manutenção (sabão, instalação de pontos de lavagem das mãos, etc.)	UNICEF				Curto Prazo
	E - Construir material com os indígenas sobre o que significa o abrigo e quais são os direitos e deveres dentro de um abrigo e sua serventia, incluindo o não uso de crianças nos trabalhos nas ruas.	ACNUR	FFHI			Curto Prazo

\* R4V – Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, criada pela ONU para acompanhar a situação e necessidades dos venezuelanos e das venezuelanas em deslocamento.

*for*  
*ACNUR*


<p>1.2 - Apoiar tecnicamente os municípios e estados de recepção da população indígena Venezuelana.</p>	<p>A- Fornecer apoio técnico e plano de formação continuada com técnicos da rede de atenção local, e organizações não governamentais. Este plano de formação inclui pontos focais dos serviços de assistência social, educação, saúde, acesso a emprego e renda, os quais atuarão como multiplicadores dentro de suas unidades de atendimento. Freqüência recomendada: encontros bimestrais (com sessões lideradas por indígenas e visitas in loco)/ Promover oficinas de capacitação sobre Indígenas Migrantes para instituições governamentais e não governamentais em contato com o tema e promover o intercâmbio de boas práticas.</p> <p>B- Construir Procedimento Operacional Padrão para referenciamento de casos de saúde de média e alta complexidade da população recém chegada em coordenação com as secretarias de saúde do estado e do município.</p> <p>C- Criar estratégias de sessões informativas sobre especificidades étnicas para os serviços de atendimento aos indígenas.</p> <p>D- Aprimoramento de materiais existentes sobre orientações para acolhimento da população indígena e disseminação em diversas partes do Brasil</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>	
<p>1.3 - Garantir o acesso à documentação básica e a serviços, sobretudo na fronteira com tratamento adequado e fluxo específico.</p>	<p>A- Confecção de materiais informativos e realização de sessões informativas sobre acesso à documentação, direitos e acesso à serviços em língua nativa/ Produzir material audiovisual informativo para Posto de Recepção e identificação da Fronteira e de outros materiais visuais, específicos para cada etnia e em língua nativa, que expliquem de forma básica a necessidade de se documentar e quais os direitos relacionados à documentação.</p> <p>B- Estabelecer fluxo específico de informação de acesso à documentação para populações indígenas, especialmente no que diz respeito a crianças e adolescentes separados e indocumentados, com envolvimento da DPU, DPE, Polícia Federal e Agências da ONU.</p> <p>C- Treinar e sensibilizar sobre a necessidade de atendimento específico, situação e fluxo indígena com PF, Receita, Min. do Trabalho e demais atores presentes nos Postos de Triagem.</p> <p>D- Ações pontuais de verificação sobre documentação e oficinas explicativas sobre refugio e residência.</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>	
<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>SJMR/ FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>SJMR/ OIM</p>	<p>Curto Prazo</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>SJMR</p>	<p>Curto Prazo</p>

*for*  
*ACNUR*

<p>1.2 - Apoiar tecnicamente os municípios e estados de recepção da população indígena Venezuelana.</p>	<p><b>A-</b> Fornecer apoio técnico e plano de formação continuada com técnicos da rede de atenção local, e organizações não governamentais. Este plano de formação inclui pontos focais dos serviços de assistência social, educação, saúde, acesso a emprego e renda, os quais atuarão como multiplicadores dentro de suas unidades de atendimento. Freqüência recomendada: encontros bimestrais (com sessões lideradas por indígenas e visitas in loco)/ Promover oficinas de capacitação sobre Indígenas Migrantes para instituições governamentais e não governamentais em contato com o tema e promover o intercâmbio de boas práticas.</p> <p><b>B-</b> Construir Procedimento Operacional Padrão para referenciamento de casos de saúde de média e alta complexidade da população recém chegada em coordenação com as secretarias de saúde do estado e do município.</p> <p><b>C-</b> Criar estratégias de sessões informativas sobre especificidades étnicas para os serviços de atendimento aos indígenas.</p> <p><b>D-</b> Aprimoramento de materiais existentes sobre orientações para acolhimento da população indígena e disseminação em diversas partes do Brasil</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p>1.3 - Garantir o acesso à documentação básica e a serviços, sobretudo na fronteira com tratamento adequado e fluxo específico.</p>	<p><b>A-</b> Confecção de materiais informativos e realização de sessões informativas sobre acesso à documentação, direitos e acesso à serviços em língua nativa/ Produzir material audiovisual informativo para Posto de Recepção e identificação da Fronteira e de outros materiais visuais, específicos para cada etnia e em língua nativa, que expliquem de forma básica a necessidade de se documentar e quais os direitos relacionados à documentação.</p> <p><b>B-</b> Estabelecer fluxo específico de informação de acesso à documentação para populações indígenas, especialmente no que diz respeito a crianças e adolescentes separados e indocumentados, com envolvimento da DPU, DPE, Polícia Federal e Agências da ONU.</p> <p><b>C-</b> Treinar e sensibilizar sobre a necessidade de atendimento específico, situação e fluxo indígena com PF, Receita, Min. do Trabalho e demais atores presentes nos Postos de Triagem.</p> <p><b>D-</b> Ações pontuais de verificação sobre documentação e oficinas explicativas sobre refugio e residência.</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p></p>	<p></p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p></p>	<p></p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>SJMIR/ FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p></p>	<p></p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>	<p>Curto Prazo</p>
<p></p>	<p></p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>SJMIR</p>	<p>Curto Prazo</p>



## ANEXO B - Eixo de trabalho 2 - Fortalecimento comunitário



Objetivos gerais de ação	Atividades específicas	Potenciais parceiros				Período de implementação
		ONU	Sociedade civil	Sector (Plataforma R4V* - ONU)	Governo	
2.1 - Fortalecer as famílias estendidas das etnias em seus processos de deslocamento espontâneo com vistas à proteger essas populações de violação de direitos, moradia inadequada e agravamento de condições médicas e outros desafios.	<p><b>A-</b> Desenvolvimento de plano de CBP (Proteção de Base Comunitária) com reuniões rodas de conversa e atividades com grupos focais da população indígenas (i.e., mulheres grávidas, adolescentes, lideranças indígenas dos warao, entre outros). Garantir a escuta da comunidade e mecanismos de participação nos processos decisórios para além das lideranças.</p> <p><b>B-</b> Fortalecer mecanismos de consulta com grupos indígenas através de diagnósticos participativos com metodologias especificamente desenvolvidas para essa população. Estabelecer mecanismos de queixas baseados na comunidade que sejam culturalmente sensíveis.</p> <p><b>C-</b> Incentivar e apoiar as lideranças indígenas em suas estratégias de mobilização e compartilhamento da informação para comunidade. Realização de assembléias mensais, com a presença de atores locais, mas lideradas pelos representantes, onde os principais pontos serão levantados e discutidos juntamente com a comunidade.</p>	ACNUR/ OIM	FFHI/ SJMIR/ Instituto Mana			Médio prazo
2.2 - Promover o fluxo de comunicação entre os estados receptores para facilitar seguimento de casos de saúde e proteção.	<p><b>A-</b> Estabelecimento de fluxo de comunicação entre principais cidades receptoras e seus pontos focais do abrigo para o compartilhamento de informações sobre grupos indígenas em condições vulneráveis que sinalizem que vão seguir para outros estados e, especialmente, notificação de casos específicos de saúde com necessidade de tratamento.</p> <p><b>B-</b> Elevar atividades de alcance comunitário, incluindo voluntários focados para comunidades indígenas</p>	ACNUR/ OIM	Instituto Mana			Médio prazo
		ACNUR				Médio prazo
		ACNUR				Médio prazo

\* **R4V** – Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, criada pela ONU para acompanhar a situação e necessidades dos venezuelanos e das venezuelanas em deslocamento.



				Instituto Mana		Médio prazo
2.3 - Fortalecimento da organização interna das diversas etnias indígenas e a identificação de lideranças através de consulta (Capacitações, mobilização e comunicação).	<p><b>A-</b> Realizar rodas de conversa, consulta e fortalecimento de espaços de diálogo e comunitários com indígenas venezuelanos e com população local. As mesmas atividades também ocorreriam nas comunidades e ocupações espontâneas com mediação intercultural a fim de fortalecer a participação indígena no processo decisório das questões concernentes, bem como sessões de treinamento para a comunidade divididas em blocos, como por exemplo: Direitos indígenas no Brasil e Políticas Indigenistas.</p> <p><b>B-</b> Produção de livreto com histórias sobre cosmologia, mitos de criação das e outros assuntos relacionados à cultura das etnias.</p> <p><b>C-</b> Produção de textos e vídeos possíveis de compartilhar via redes sociais usuais para e pelos os indígenas.</p>	ACNUR/ OIM		FFHI/ Instituto Mana SJM/R/ FFHI/ Inst. Mana SJM/R		Médio prazo
2.4 - Coexistência pacífica com comunidade acolhedora, por meio de fortalecimento de divulgação das expressões culturais respeitando as especificidades de cada etnia e de espaços de diálogo e convívio.	<p><b>D-</b> Parceria com o CIMI para esclarecer sobre políticas indigenistas com a comunidade indígena Venezuelana</p> <p><b>A-</b> Promover jogos indígenas multi-étnicos, aproveitando a tradição das comunidades brasileiras, incluindo indígenas refugiados e migrantes e promovendo a cultura paz.</p> <p><b>B-</b> Promoção da interação e divulgação cultural entre indígenas refugiados e migrantes e indígenas brasileiros através da realização de eventos culturais e trocas de experiência (por exemplo, venda de comida e artesanato, espaços de debate, feiras e etc)</p>	ACNUR/ OIM		FFHI		Médio prazo
2.5 - Produzir materiais Informativos com participação da comunidade,	<b>A-</b> Elaboração e desenvolvimento de materiais informativos (audiovisuais e escritos sobre os temas de proteção, saúde, educação) e serviços nas línguas nativas e outros prioritários para as comunidades indígenas, por exemplo, em direitos indígenas.	ACNUR/ OIM		FFHI		Médio prazo

<p>incluído rotas de serviços e direitos preparadas em canais específicos culturalmente apropriadas.</p>	<p><b>B-</b> Difundir materiais informativos em espaços de apoio como PITRIGS, Rodoviárias, Centros de Referência, materiais culturalmente apropriados sobre direitos de refugiados e imigrantes indígenas no Brasil, bem como acesso a serviços.</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>	<p>FFHI</p>		<p>Médio prazo</p>
--	---	-----------------------	-------------	--	--------------------

*[Handwritten signature]*

## ANEXO C - Eixo de trabalho 3 - Integração local e estratégia de saída de abrigos

Objetivos gerais de ação	Atividades específicas	Potenciais parceiros				Período de implementação
		ONU	Sociedade civil	Sector (Plataforma R4V <sup>o</sup> - ONU)	Governo	
3.1 - Realização de mapeamentos de perfis da comunidade indígena Venezuelana, bem como projetos, programas e espaços de inserção da população.	<p><b>A-</b> Criar um instrumento de cadastro/avaliação socioeconômica com metodologia mista (perguntas qualitativas e quantitativas) para entender o perfil e necessidades de cada indivíduo e grupo familiar, a ser aplicado em abrigos oficiais e espontâneos (e em outros espaços que talvez eles se encontrem). O instrumento deve possuir informações sobre situação de saúde, aspectos sociais, perfil laboral e necessidades específicas. A planilha ser mantida atualizada e alimentada sempre quando houver novas entradas nos abrigos.</p> <p><b>B-</b> Realizar diagnósticos participativos sobre as expectativas e planos da comunidade, a fim de identificar diferentes perfis e objetivos. Desenvolver Plano Individual de Atendimento para os grupos familiares, a partir das informações sistematizadas através do diagnóstico participativo e soluções duradouras.</p> <p><b>C-</b> Atividade participativa com os atores e a comunidade para levantamento de projetos, programas e espaços de inserção que contemple os resultados da pesquisa e gere proposta de soluções viáveis e construídas coletivamente.</p>	ACNUR				Médio Prazo
3.2 - Inserção de capacidades laborais dentro das comunidades indígenas Venezuelanas baseadas em consultas, bem como garantia de acesso a benefícios	<p><b>A-</b> Realizar ações de orientação sobre os benefícios sociais, com base nos cadastros e avaliação socioeconômica já realizada previamente. O tema também será trabalhado por meio de capacitação dos promotores comunitários de proteção, como atores multiplicadores de informação.</p> <p><b>B-</b> Promover e apoiar oportunidades de capacitação profissional para a população indígena bem como espaços de circulação comercial do artesanato.</p> <p><b>C-</b> Possibilitar o acesso ao processo de revalidação de diplomas aos indígenas com ensino superior completo e facilitar o acesso à qualificação profissional bem como aos cursos de português e alfabetização de adultos.</p>	ACNUR/ OIM	FFHI			Médio Prazo
		ACNUR	FFHI			Curto Prazo
		ACNUR/ OIM				Curto Prazo
		ACNUR				Curto Prazo



*Handwritten signature*

sociais básicos.	D- Apoiar iniciativas de manejo de sistemas agrícolas por comunidades indígenas em deslocamento, mediante prévia consulta e avaliação de perfil e adequação de propostas.	ACNUR/ OIM			Curto Prazo
	E- Construção de plano de vida com comunidade Warao	ACNUR/ OIM	FFHI		Curto Prazo
3.3 Implementar estratégia de saída com foco na população indígena proveniente de seu território tradicional. (índios com perfil rural)	F- Projeto de construção de cadeia de valor de artesanato Indígena venezuelano	ACNUR	FFHI		Curto Prazo
	A- Apoiar iniciativas de integração laboral em contexto urbano e de mobilidade, mediante prévia consulta e avaliação de perfil e adequação de propostas.	ACNUR/ OIM			Médio Prazo
	B- Apoiar iniciativas de manejo de sistemas agrícolas por comunidades indígenas em deslocamento, mediante prévia consulta e avaliação de perfil e adequação de propostas.	ACNUR/ OIM			Médio Prazo
	C- Mapeamento de espaços de uso comum ( rurais ou semi-urbanos), com potencial para geração de renda, com acesso aos serviços públicos de saúde e educação. Visitas em loco com a comunidade para verificar a aplicabilidade do espaço.	ACNUR			Médio Prazo
	D- Planejar, juntamente com a população de perfil indígena não-urbano e atores pertinentes como seria estruturado o espaço, sempre levando em conta os inputs das áreas de coordenadores e gerentes de campo, Meios de Vida, Proteção, Meio Ambiente, etc.	ACNUR			Médio Prazo
3.4 Implementar estratégia de saída com foco na população	E- Capacitar as famílias que farão parte do projeto em habilidades como: matemática básica, direitos pertinentes ao projeto, português e cadeia de produção e logística. Levantar e acionar parceiros que possam ser fornecedores e compradores das produções. Além disso, pensar nas possibilidades de desenvolver projetos de agricultura familiar, associações para o desenvolvimento e exploração da atividade pesqueira, associações para o desenvolvimento e exploração da atividade de artesanato; e associações para o desenvolvimento e exploração da atividade agrícola.	ACNUR			Médio Prazo
	A- Trabalhar a estratégia de saída dos abrigos em dois eixos principais: empreendedorismo e empregabilidade, pensando sempre em capacitação com suporte do sistema S, aulas de português, orientação sobre cooperativismo e associativismo, etc. Além disso, refletir sobre as possibilidades de continuar com o desenvolvimento	ACNUR	FFHI		Médio Prazo





indígena em ambiente urbano (índios com perfil urbano).	de projeto de artesanato, criação de associações para o desenvolvimento e exploração da atividade de reciclagem, oferecimento de cursos profissionalizantes pelo sistema "S" e habilitação para trabalho na construção civil.	ACNUR					Médio Prazo
	B- Fortalecer a estratégia de saída de abrigos, por meio de aluguel social operacionalizada por parceiros locais e possível entrega de CBI para famílias que tenham interesse na saída do abrigo como um apoio temporário até alcance da autonomia.	ACNUR	FFHI				Médio Prazo
	C- Ações mensais de cadastro e orientação profissional nos abrigos indígenas, por meio de parceiros de Meios de Vida.	ACNUR/OIM					Médio Prazo
	D- Ações de sensibilização de empresas para incentivar a contratação de indígenas.						

## ANEXO D - Eixo de trabalho 4 - Parcerias e Coordenação/ Mobilização e Articulação

Objetivos gerais de ação	Atividades específicas	Potenciais parceiros				Período de implementação
		ONU	Sociedade civil	Sector (Plataforma R4V* - ONU)	Governo	
4.1 - Fortalecer grupos de trabalho à nível local e nacional para garantia de coordenação de ações conjuntas com a população, colaborando com a ampliação do debate no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial.	A- Fortalecimento e continuidade do GT Nacional no âmbito da Plataforma Regional de Resposta, colaborando com a ampliação do debate no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial.	ACNUR/ OIM				Longo Prazo
	B- Criação, retomada e fortalecimento de GTs indígenas locais, garantindo o protagonismo dos indígenas, e ampliação dos participantes dos GTs Indígenas existentes, especialmente no que diz respeito à participação de organizações indígenas e indigenistas. Estabelecimento de plano de ação e indicadores de impacto das atividades dos GTs, sempre em coordenação com o GT Nacional. Eixos de atuação no primeiro semestre: saúde e integração local.	ACNUR/ OIM	FFHI			Longo Prazo
	C- Criação de mecanismos de relatórios e compartilhamento de informações entre os GTs locais e o GT nacional em Brasília.	ACNUR/ OIM				Longo Prazo
	D- Reunião interagencial (Nações Unidas) para seqüência e monitoramento das ações de acordo com estratégia regional.	ACNUR/ OIM				Longo Prazo
	E- Garantir que atores da Operação Acolhida estejam informados sobre a situação nas comunidades indígenas que acolhem refugiados e migrantes.	ACNUR/ OIM				Longo Prazo
4.2 - Garantir treinamentos contínuos em assuntos indígenas para as equipes de terreno e as partes interessadas que estão em contato com essa população;	A- Identificar o parceiro que poderia, juntamente com o ACNUR, dar as capacitações, tal qual Universidades participantes da Cátedra Sérgio Vieira de Melo e suas unidades de antropologia, para a construção de plano de treinamento. O desenvolvimento dos materiais e facilitação dos cursos devem contemplar a participação de indígenas e deve ser baseado em diagnóstico das principais dúvidas dos atores locais que atuam no tema.	ACNUR				Curto Prazo
	B- Oficina sobre situação indígena para agências e entidades envolvidas no processo de documentação na fronteira e para rede local (Assistência Social, Saúde, entidades da sociedade civil).	ACNUR/ OIM				Curto Prazo
	C- Levantamento dos atores indígenas e indigenistas interessados em se envolver ou em iniciar um diálogo, suas capacidades e o que eles podem oferecer à população.	ACNUR/ OIM				Curto Prazo

\* R4V - Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, criada pela ONU para acompanhar a situação e necessidades dos venezuelanos e das venezuelanas em deslocamento.

*[Handwritten Signature]*

<p>4.3 - Buscar parcerias com organizações governamentais e da sociedade civil, sendo elas locais, regionais e nacionais, indígenas e indigenistas visando a integração local da comunidade em programas e projetos existentes.</p>	<p><b>A-</b> Promover o engajamento das organizações indigenistas locais nas atividades realizadas e o cumprimento com as diretrizes de atenção indígena.  <b>B-</b> Iniciar diálogo com organizações indígenas e indigenistas locais, buscando entender quais são as necessidades da população indígena brasileira e desenvolver estratégias de apoio que englobem ambas as comunidades indígenas (brasileiras e venezuelana).  <b>C-</b> Fomentar a pauta indígena venezuelana nas Universidades parceiras da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, para pensar em propostas (ações, planos e projetos) de apoio à comunidade indígena venezuelana.  <b>D-</b> Realização de matriz de rastreamento de deslocamento (OIM) em determinadas cidades com presença indígena.</p>	<p>ACNUR/ OIM</p>		<p>Longo Prazo</p>
<p>4.4 - Levantamento de dados e ampliação do conhecimento sobre a realidade das populações indígenas em deslocamento para apoiar a construção de políticas públicas e planos de ação das diversas organizações relacionadas ao tema.</p>	<p><b>A-</b> Continuação e/ou realização dos "Site profiles" e exercícios de verificação nas ocupações espontâneas e comunidades indígenas em RR e AM.  <b>B-</b> Organizar um plano de trabalho com os antropólogos/Participação Comunitária que estão trabalhando em campo em relação ao levantamento de dados sobre o deslocamento e outras questões antropológicas das etnias.</p>	<p>OIM ACNUR/ OIM</p>		<p>Longo Prazo</p>