

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**OPERAÇÃO ACOLHIDA:** RESPOSTA DO GOVERNO FEDERAL  
PARA O PROBLEMA MIGRATÓRIO VENEZUELANO NO ESTADO  
DE RORAIMA

**ERIC TORREIRO DE CARVALHO LESSA**

Brasília-DF, 2024

**ERIC TORREIRO DE CARVALHO LESSA**

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: RESPOSTA DO GOVERNO  
FEDERAL PARA O PROBLEMA MIGRATÓRIO  
VENEZUELANO NO ESTADO DE RORAIMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Alexandre Gomide

Brasília-DF 2024

## **ERIC TORREIRO DE CARVALHO LESSA**

### **OPERAÇÃO ACOLHIDA: RESPOSTA DO GOVERNO FEDERAL PARA O PROBLEMA MIGRATÓRIO VENEZUELANO NO ESTADO DE RORAIMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 12 / 01 / 2024

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide - Orientador

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Examinador Interno

---

Prof. Dr. Maurício Valença da Cruz – Cel Examinador Externo

---

L638o Lessa, Eric Torreiro de Carvalho  
Operação Acolhida: resposta do governo federal para o problema migratório venezuelano no estado de Roraima / Eric Torreiro de Carvalho  
Lessa. – Brasília: IDP, 2024.

104 p. : il.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide.

1. Palavra- chave. 2. Palavra- chave. 3. Palavra- chave. I. Título.

CDD: 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves



## RESUMO

Esta dissertação examina a resposta do governo federal brasileiro à crise migratória venezuelana no estado de Roraima, com foco na implementação da Operação Acolhida. O estudo tem como objetivo compreender a inclusão do problema migratório venezuelano na agenda governamental e o processo de tomada de decisão por trás da Operação Acolhida como política pública. A questão central abordada é se a resposta do governo realmente atrasou, como afirmam os moradores de Roraima. Além disso, a pesquisa busca identificar melhores práticas no processo de tomada de decisão que possam ser replicadas em situações semelhantes. O estudo utiliza uma abordagem quali-quantitativa, analisando dados estatísticos sobre a utilização dos serviços públicos em Roraima de 2015 a 2017. Inclui também a análise de respostas de pesquisas e entrevistas com atores políticos. A coleta de dados envolveu uma pesquisa de campo por meio de um questionário do *Google Forms* e entrevistas não estruturadas com figuras políticas importantes envolvidas no período anterior à implementação da Operação Acolhida. As conclusões revelam que os motivos que levaram o governo federal a perceber o fluxo migratório venezuelano como um problema público com um atraso de quase dois anos em comparação ao governo de Roraima incluem a demora em reconhecer a questão migratória devido ao isolamento geográfico de Roraima, a baixa cobertura midiática do problema, a politização da questão migratória, a perspectiva diferenciada entre o governo estadual e federal em relação ao impacto do fluxo migratório, a situação política nacional na época dos fatos (instabilidade política e escândalos de corrupção), e o respeito ao pacto federativo, que exigia a solicitação formal do governo de Roraima para a intervenção federal. Esses fatores contribuíram para o atraso na percepção e na inclusão do problema na agenda governamental.

**Palavras-chaves:** fluxo migratório; problema público; política pública; agenda; opinião pública.

## ABSTRACT

"This essay examines the response of the Brazilian federal government to the Venezuelan migratory crisis in the state of Roraima, focusing on the implementation of Operação Acolhida. The study aims to comprehend the inclusion of the Venezuelan migratory issue in the governmental agenda and the decision-making process behind Operação Acolhida as a public policy. The central issue is whether the government's response was truly delayed, as claimed by Roraima residents. Additionally, the research seeks to identify best practices in the decision-making process that can be replicated in similar situations. The study employs a qualitative-quantitative approach, analyzing statistical data regarding the use of public services in Roraima from 2015 to 2017. It also includes the analysis of survey responses and interviews with political actors. Data collection involved field research through a Google Forms questionnaire and unstructured interviews with important political figures involved before the implementation of Operação Acolhida. The conclusion reveal that the reasons why the federal government realized that the Venezuelan migratory flows as a public problem with almost a two-year delay compared to the Roraima government include the delay in acknowledging the migratory issue due to Roraima's geographical isolation, the few media coverage of the problem, the politicization of the migratory issue, the differing perspectives between the state and federal governments regarding the impact of the migratory flow, the national political situation at the time (political instability and corruption scandals), and adherence to the federative pact, which required a formal request from the Roraima government for federal intervention. These factors contributed to the delay in realizing and including the issue on the governmental agenda."

**Keywords:** migration flow; public issue; public policy; agenda; public opinion.

# SUMÁRIO

## **1 INTRODUÇÃO ..... 10**

1.1 Breve Histórico do Fluxo Migratório Venezuelano.....	<b>10</b>
1.2 Contextualização do Problema.....	<b>12</b>
1.3 Apresentação do Problema e Hipótese de Pesquisa.....	<b>13</b>
1.4 Enunciação Dos Objetivos.....	<b>14</b>
1.4.1 Objetivo Geral.....	<b>14</b>
1.4.2 Objetivos específicos.....	<b>14</b>
1.5 Justificativa.....	<b>15</b>
1.6 Estrutura.....	<b>16</b>

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO ..... 18**

2.1 Fluxo Migratório, Migrante, Refugiado e Repatriação Voluntária.....	<b>18</b>
2.2 Problemas Públicos, Atores Políticos, Políticas Públicas e Wicked Problems..	<b>19</b>
2.3 Ciclo de Políticas Públicas.....	<b>24</b>
2.4 Formação de Agenda (Agenda Setting).....	<b>25</b>
2.5 Agenda midiática e Agenda da opinião pública.....	<b>28</b>
2.6 Formulação.....	<b>29</b>
2.7 Tomada de decisão.....	<b>33</b>

## **3 METODOLOGIA.....37**

## **4. RESULTADOS ..... 40**

4.1 Dados primários.....	<b>41</b>
4.1.1 Questionário.....	<b>41</b>
4.1.2 Entrevista não estruturada.....	<b>46</b>
4.2 Dados Secundário.....	<b>47</b>
4.2.1 Dados das Sec. Estaduais de Roraima, ACO 3121 e LAI.....	<b>47</b>
4.2.2 Dados da plataforma de vídeos Youtube.....	<b>49</b>

## **5. DISCUSSÃO ..... 55**

5.1 Fluxo migratório venezuelano, um problema público para o estado de Roraima.....	<b>55</b>
5.2 Fluxo Migratório Venezuelano Sob a Ótica de Philippe Zitoun.....	<b>56</b>
5.3 Os “Quatro P’s” De Nikolaos Zachariadis e o atraso na Formação de Agenda Federal.....	<b>59</b>



5.3.1	Poder.....	<b>59</b>
5.3.2	Percepção.....	<b>61</b>
5.3.3	Potência.....	<b>63</b>
5.3.4	Proximidade.....	<b>64</b>
5.4	O Impacto da Agenda Midiática e da Opinião Pública.....	<b>65</b>
5.5	Os Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	<b>67</b>
5.5.1	Teoria dos Múltiplos Fluxos - Fluxo dos problemas.....	<b>67</b>
5.5.2	Teoria dos Múltiplos Fluxos - Fluxo das Soluções.....	<b>69</b>
5.5.3	Teoria dos Múltiplos Fluxos - Fluxo político.....	<b>71</b>
5.5.4	Teoria dos Múltiplos Fluxos – <i>Coupling</i> dos fluxos.....	<b>76</b>
5.5.5	Teoria dos Múltiplos Fluxos – Empreendedor político.....	<b>81</b>
5.5.6	Teoria dos Múltiplos Fluxos – Janela de oportunidade.....	<b>83</b>
5.6	Modelo Incremental para adoção da Operação Acolhida como política pública.....	<b>85</b>

<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>89</b>
----------	-----------------------	-----------

<b>8</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>94</b>
----------	-------------------------	-----------

<b>ANEXOS.....</b>	<b>101</b>
--------------------	------------



## 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1 Breve Histórico do Fluxo Migratório Venezuelano

Por décadas, a Venezuela foi conhecida por sua riqueza petrolífera, ostentando uma economia próspera e estável. Com uma das maiores reservas de petróleo do mundo, o país desfrutou de um período de prosperidade econômica, mas essa dinâmica começou a mudar com a transição do presidente Hugo Chávez para Nicolás Maduro em 2013 (Lessa, 2019).

Em 2014, manifestações antigovernamentais eclodiram no país, seguidas por uma repressão estatal e tensões políticas crescentes. O governo Maduro enfrentou contestações internas e externas, questionamentos sobre a legitimidade das eleições e acusações de violações dos direitos humanos (Lessa, 2019).

Essa turbulência interna, combinada com a crise econômica, desencadeou um êxodo em larga escala a partir de 2015. O fluxo migratório venezuelano começou a se intensificar, com milhões de cidadãos fugindo para países vizinhos em busca de condições de vida melhores e acesso a serviços básicos que se tornaram escassos em seu país de origem. Com o Brasil não foi diferente, por fazermos fronteira com aquele país, somos um dos que mais recebe e acolhe nossos irmãos venezuelanos (Lessa, 2019).

Somente em 2018, a maioria dos brasileiros tomou conhecimento do fluxo migratório da Venezuela para o Brasil, quando as primeiras imagens começaram a ser exibidas na televisão. Entretanto, desde 2014, a cidade de Pacaraima, localizada no extremo norte de Roraima, servia como ponto de chegada para muitos venezuelanos, devido à sua "fronteira seca" com a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén, localizada a cerca de 15 quilômetros de distância. A partir de Pacaraima, muitos migrantes seguiram para Boa Vista, a capital de Roraima, que ainda abriga o maior número de venezuelanos no Brasil (Lessa, 2019).

Desde os primeiros anos, o movimento de migrantes venezuelanos em direção a essas duas cidades de Roraima já era intenso e crescente. Eles vinham em busca de alimentos e remédios devido à crise de abastecimento em seu país, para depois retornarem com malas e mochilas repletas de suprimentos (Lessa, 2019).

Com o agravamento da crise na Venezuela nos anos seguintes, o estado de Roraima começou a receber cada vez mais venezuelanos, não somente para fazer compras, mas em busca de alimentos, remédios, trabalho, dinheiro e dignidade. Os dados oficiais do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) comprovam esse aumento: em 2014, quando a Venezuela começou a ter dificuldades para repor seus estoques, o CONARE registrou apenas 201 solicitações de refúgio de venezuelanos em nosso país. No entanto, a situação se agravou nos anos seguintes e houve um aumento significativo no número de refugiados. Segundo dados retirados do site da Casa Civil, em 2018, esse número aumentou para 61861 pedidos, ou seja, um aumento de quase 31000% (Brasília, 2019).

Inicialmente, o Brasil não era um dos principais destinos para os migrantes venezuelanos devido à diferença de idioma. No entanto, gradualmente, tornou-se uma opção cada vez mais atraente e, atualmente, é o quinto país que mais os recebe (Lessa, 2019). De

acordo com o Sistema de Tráfego Internacional (STI) da Polícia Federal, até abril de 2023, mais de 903 mil venezuelanos entraram no país.

Muitos desses 903 mil venezuelanos que entraram no país continuam fazendo o mesmo trajeto desde 2014. Ou seja, eles cruzam a fronteira do nosso país, reabastecem seus estoques de gêneros e retornam à Venezuela para vendê-los no mercado negro. Alguns usam o Brasil como uma "ponte" para chegar a outros países mais ao Sul, como a Argentina (Lessa, 2019).

Devido a esses motivos, apesar de mais de novecentos mil venezuelanos terem entrado no país, apenas 453 mil solicitaram regularização migratória na Polícia Federal, ou seja, quiseram permanecer legalmente no Brasil e buscar oportunidades e melhores condições de vida. No entanto, a resposta para essas solicitações não é rápida por diversos motivos, e muitos venezuelanos permanecem

"vagando" pelas ruas de Pacaraima e Boa Vista em situação de vulnerabilidade. (Lessa, 2019).

## 1.2 Contextualização do Problema

De acordo com dados de julho de 2020 (IBGE, 2023), Roraima é o estado brasileiro com a menor densidade demográfica do país, e a sua capital, Boa Vista, é a terceira capital com menor população, com cerca de 636 mil habitantes, incluindo quase 70 mil venezuelanos e, por essa razão, a cidade possui infraestrutura de saúde, segurança e educação dimensionada para a população local. Além disso, por ser o único estado brasileiro desconectado do sistema elétrico nacional, há limitações para a instalação de indústrias e, conseqüentemente, uma oferta limitada de postos de trabalho.

Sendo um estado com essas características, era possível imaginar que os serviços públicos essenciais não aguentariam o aumento gradativo da demanda provocado pela chegada desses imigrantes e que, em questão de tempo, entraria em colapso. (Lessa, 2019).

A situação de vulnerabilidade das pessoas não era uma cena que os cidadãos roraimenses estavam acostumados. Apesar de ser o estado mais pobre da federação (Negreiros, 2023), até a chegada dos imigrantes venezuelanos não era comum ver pessoas pedindo esmolas pela rua ou até mesmo vendendo produtos nos semáforos.

Por se tratar de cenas inéditas da população local é razoável supor que o governo estadual percebendo aquela situação como um problema, incluiria-o na agenda governamental do estado, o que, de fato, ocorreu. Com início da imigração em 2015 e o aumento significativo em 2016, a governadora de Roraima instituiu, em caráter extraordinário, o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM), considerando:

"...o intenso e ilimitado fluxo migratório de origem econômica do povovenezuelano nos últimos meses, principalmente nos municípios de Pacaraima e Boa Vista... a obrigação do poder público de assegurar aos nacionais e aos estrangeiros, o respeito de sua dignidade como pessoa humana, nos termos do inciso III do Art. 1º da Constituição Federal... que o fluxo ilimitado e intenso dessa ação migratória tem exigido do Sistema Público esforços além de sua capacidade... o fluxo crescente e intenso desta ação migratória exige do Estado uma

ação emergencial imediata, devendo para tanto haver uma harmônica articulação entre os diversos órgãos da estrutura governamental no âmbito de suas competências...” (RORAIMA, 2016).

Cabe ressaltar que o GIGM foi instituído como uma tentativa de encontrar soluções centralizadas para problemas transversais que atingiam diversas secretarias estaduais desde o final de 2015, ou seja, a adoção do Gabinete foi a implementação de uma política pública formulada pelos decisores do estado, corroborando com ideia que o fluxo migratório venezuelano já tinha sido visto como problema público e por essa razão inserido na agenda governamental estadual.

Apesar do governo federal ter instituído o GIGM em 2016, somente em fevereiro de 2018, com a edição da Medida Provisória (MP) 820, que o governo federal interveio no problema que o estado vinha enfrentando com o fluxo migratório venezuelano. A partir daquela medida, teve início a Operação Acolhida, uma operação interministerial para ordenar a fronteira e acolher os deslocados. No entanto, dada a complexidade e a previsão de longa duração da Operação, a MP 820 foi transformada em Lei nº 13.648, de 21 de junho de 2018, adquirindo um caráter mais permanente.

Hoje, passados mais de 5 anos de implementação, a Operação Acolhida é uma política pública que, após de ter passado por alguns melhoramentos, é considerada como uma política de sucesso, reconhecida pelos principais organismos internacionais que tratam de migrantes e refugiados como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR), tendo, inclusive, sido cogitada a concorrer ao Prêmio Nobel da Paz (USA, 2019).

### **1.3 Apresentação do Problema e Hipótese de Pesquisa**

A adoção da Operação Acolhida como política pública foi a solução que o governo brasileiro encontrou para mitigar os impactos que os refugiados venezuelanos estavam causando no estado de Roraima, particularmente, nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. No entanto, causa perplexidade para alguns pesquisadores de políticas públicas, o fato do governo federal ter levado quase dois anos a mais que o governo estadual para reconhecer o fluxo migratório

venezuelano como um problema e, conseqüentemente, inseri-lo em sua agenda governamental.

Por se tratar de uma política pública sem precedentes na história país, esse artigo buscará responder o seguinte problema de pesquisa: quais foram os motivos que levaram o governo federal a perceber o fluxo migratório venezuelano como um problema público com um atraso de quase dois anos, quando comparado ao governo de Roraima, ocasionando o atraso na inclusão na agenda e o processo decisório que culminou na implementação da Operação Acolhida?

A hipótese de pesquisa deste trabalho é que houve demora na resposta do governo federal para o problema migratório venezuelano no estado de Roraima motivada por dois fatores: primeiro, a dificuldade de reconhecimento da questão migratória como problema e o conseqüente atraso na inclusão da agenda do governamental, e segundo, pela demora em decidir pela opção da Operação Acolhida como solução para enfrentar o problema

## **1.4 Enunciação Dos Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

Analisar, com base no referencial teórico, as razões que levaram o problema do fluxo migratório venezuelano no norte do país ser incluído na agenda do governo federal dois anos após a inclusão na agenda do governo estadual, atrasando, conseqüentemente, o processo decisório que impulsionou a adoção da Operação Acolhida como política pública.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

- a. Apresentar as razões que levaram o fluxo migratório venezuelano se tornar um problema público para o estado de Roraima;
- b. analisar como o fluxo migratório venezuelano é definido como problema sob a ótica de Philippe Zitoun;

- c. explicar o atraso na formação de agenda federal, sob a observação dos elementos que integram os “quatro P’s” de Nikolaos Zachariadis;
- d. verificar o impacto da agenda midiática e da opinião pública no atraso da formulação da agenda federal;
- e. descrever os fluxos das soluções, dos problemas e político da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon que culminaram com a adoção da Operação Acolhida como política pública, destacando o empreendedor político e a janela de oportunidade; e
- f. entender como se deu o processo decisório para adoção da Operação Acolhida como política pública em resposta ao problema.

## 1.5 Justificativa

Fluxo migratório com país de destino o Brasil não é uma novidade, pois ocorre desde os tempos da colonização, no entanto considerando os que se deram no século XXI, entre os anos 2000 e 2018, dois fluxos foram mais significativos. O primeiro, foi proveniente do Haiti, que teve início logo após o terremoto de 2010 que devastou o país matando milhares pessoas, com um número de, aproximadamente, 100 mil pessoas, e o segundo foi proveniente dos países situados a oeste do continente africano, com um número aproximado de 70 mil pessoas, que vieram em busca de oportunidade de emprego (Montalembert, 2023).

Devido ao terremoto, o caso dos Haiti foi o que mais impactou nosso país, pois os números de imigrantes daquele país cresceu exponencialmente nos anos de 2011, 2012 e 2013, fazendo com que a pequena cidade de Brasiléia, no Acre (principal entrada deles no país) sentisse o impacto nos serviços públicos para “absorver” a demanda social.

O caso do fluxo migratório venezuelano é diferente, pois, segundo dados da ACNUR, ele é o segundo maior movimento migratório com 7,2 milhões de pessoas deslocadas e o Brasil é o 5º país que mais os recebe (ACNUR, 2021).



Pelo fato do nosso país ter tido uma experiência de fluxo migratório semelhante com números mais modestos como foi o do Haiti, era razoável supor que, com a expertise adquirida, o governo federal desenvolveria uma resposta rápida para os problemas que o estado de Roraima estava passando, o que não ocorreu.

A Operação Acolhida, política pública adotada, vem acontecendo com uma inédita cooperação de Forças Armadas, agências governamentais e organizações internacionais, exigindo uma abordagem integrada e colaborativa, tendo como principal objetivo garantir os direitos humanos e a autonomia dos migrantes venezuelanos, através do desenvolvimento de atividades divididas em três pilares: ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização.

Por tudo isso, compreender como ocorreu a inclusão do problema do fluxo migratório venezuelano na agenda governamental e o desenvolvimento do processo decisório da Operação Acolhida como política pública, permitirá entender se, de fato, a resposta foi demorada conforme alega os roraimenses e, principalmente, identificar boas práticas adotadas no processo de decisão que poderão ser replicadas em situações semelhantes.

## **1.6 Estrutura**

A dissertação segue uma estrutura composta por mais cinco capítulos além desta introdução, na qual é feita uma breve introdução do fluxo migratório venezuelano, a contextualização, o problema de pesquisa, a hipótese, o objetivo geral, os objetivos específicos e a justificativa da pesquisa.

No segundo capítulo, é apresentado o referencial teórico, que engloba a revisão da literatura e a análise dos marcos normativos relacionados ao tema. No terceiro capítulo, são apresentadas as escolhas metodológicas que fundamentaram o desenvolvimento do trabalho. No quarto capítulo, são apresentados os resultados das pesquisas realizadas. No quinto capítulo, são apresentadas a análise e a discussão dos resultados obtidos. Por fim, no sexto capítulo, são expostas as considerações finais, que englobam um resumo do estudo e confirmação da hipótese.



?

## 2

## REFERENCIAL TEORICO

**2.1 Fluxo Migratório, Migrante, Refugiado e Repatriação Voluntária.**

Desde sempre em uma encruzilhada, a aldeia Dmanisi ficava junto à antiga Rota da Seda, na região do Cáucaso. Quase 1,8 milhão de anos atrás, o local estava em uma península entre os mares Negro e Cáspio, uma das passagens para a Eurásia. Talvez os seres humanos tenham saído da África em várias migrações, alcançando Java há pelo menos 1,6 milhão de anos. Cerca de 1 milhão de anos atrás, o Homo havia chegado a toda a Eurásia deixando um rastro de ossos (UNESP, 2009).

O texto acima faz menção às etapas evolutivas dos hominídeos e, como é possível extrair do conteúdo, desde aquela época, a migração de seres de uma região para outra já existia, sendo responsável pela ocupação do globo terrestre.

Mas afinal, o que é migração? Ou o ato de migrar? A melhor forma pesquisada que define migração é apresentada pela Organização Internacional para Migrações (OIM) que diz que é:

“processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas...” (OIM, 2009, p.42)

No entanto, nas últimas décadas, esses movimentos de pessoas (doravante chamado de fluxo migratório) passou a chamar mais a atenção da população mundial devido às guerras e conflitos transmitidos em matérias televisivas, apresentando os movimentos migratórios das pessoas saindo de zona de conflito e deslocando-se para locais distantes dos horrores da guerra.

Nesse fluxo migratório, dois conceitos que precisam ser diferenciados, são o de migrantes e o de refugiados. Os migrantes são

aquelas pessoas que optam por se deslocar com o objetivo de melhorar suas vidas através da busca de emprego, educação, reunião familiar ou outras razões. Já os refugiados são os indivíduos que deixam tudo para trás com o intuito de escapar de conflitos armados ou perseguições. Frequentemente, a situação dos refugiados é tão perigosa e intolerável que eles são forçados a cruzar fronteiras internacionais em busca de segurança em países próximos (OIM, 2009).

Após serem reconhecidos internacionalmente como refugiados, eles passam a ter acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações. A condição de refugiado é concedida justamente porque é altamente arriscado para essas pessoas retornarem ao seu país de origem e, portanto, tolerado de abrigo em outro lugar (Edwards, 2022).

É importante destacar que, após ser reconhecido como refugiado, o imigrante não pode, deliberadamente, retornar ao seu país a não ser que solicite uma repatriação voluntária. A repatriação voluntária é a solução adequada para aqueles refugiados que já possuem condições de regressar em condições de segurança e dignidade ao seu país de origem, porém é sempre precedida de uma avaliação do ACNUR sobre as condições de segurança do local para onde o refugiado deseja retornar (Diaz, 2023).

## **2.2 Problemas Públicos, Atores Políticos, Políticas Públicas e Wicked Problems.**

Em se tratando de políticas públicas “a definição do problema pode ser entendida como uma história causal que (1) identifica o dano, (2) descreve o que o causa, (3) atribui a culpa àqueles que o causaram e (4) afirma que o governo é responsável por impedi-lo” (Stone, 1989, p. 282 apud Knill; Tosun, 2020 p. 78, tradução nossa). Da forma simplória apresentada pelos autores, têm-se a impressão de que o caminho existente entre a identificação do problema e definição de uma solução pelo governo é curto e simples, porém não é dessa forma que acontece, pois nem sempre é fácil entender o que se apresenta como problema, ou até mesmo, se de fato, existe um problema.

Se considerarmos que para uma questão ser vista como um problema público dependerá do julgamento de cada pessoa, consistindo num tema que cada indivíduo poderá interpretar da sua maneira, é possível concluir que, a subjetividade individual não contribui para o pensamento coletivo da solução do problema. É o que pensam Knill e Tosun (2020, p. 78, tradução nossa) ao afirmarem que “...na maioria dos casos, não existe uma concepção óbvia de um problema”.

Os mesmos autores também afirmam que uma questão pode ser definida como um problema quando é possível caracterizá-la com dados objetivos (nível de desemprego, nível de pobreza, taxa de mortalidade infantil...) e se esses dados são realmente reconhecidos pelas pessoas. Por essa razão concluem que “na verdade, um 'problema' só pode existir porque as pessoas pensam que ele existe” (Knill; Tosun, 2020 p. 78, tradução nossa)

Logo, considerando a subjetividade das pessoas em avaliar as questões e a necessidade de enxergá-las como problemas, podemos concluir que os problemas públicos são construções sociais que demandam ação e envolvimento de diversos atores. Rosa, Lima e Aguiar (2021 p.48) vão ao encontro desse entendimento ao afirmarem que problemas públicos “são frutos de construção social, ou seja, são interpretações de condições que foram subjetivamente definidas como problemáticas e, como tais, demandam algum tipo de ação”.

Ainda que uma questão seja identificada com um problema e que, por consequência, demandem algum tipo de ação, é importante salientar que existem problemas extremamente complexos “com interações amplas com um conjunto de outros problemas, de caráter multicausal, transversal e permeado de incertezas quanto às consequências de tentativas de intervenção na busca por solução” (Rittel e Webber, 1973 apud Cavalcante e Pires, 2020, p. 20). Esses problemas recebem a denominação de *wicked problems*, e será objeto de estudo deste trabalho.

Como última teoria tratando sobre problema público, Philippe Zitoun (2014), em seu livro “O processo político de elaboração de políticas” (tradução nossa), oferece uma crítica construtiva sobre a formulação de políticas públicas. Ele destaca a importância dos especialistas no tema estarem mais atentos à politização dessas políticas, observando como políticos e burocratas (atores) convertem

situações singulares em problemas públicos, ou seja, a maneira como transformam o que é considerado normal em algo anormal e, conseqüentemente, inaceitável para a sociedade."

Para que tal transformação aconteça, Zitoun (2014) apresenta as cinco etapas do processo de definição do problema: (1) rotular uma situação e qualificá-la como um problema, (2) categorizar a sociedade através da identificação de um público de vítimas, (3) designar as causas, as autoridades e o grupo de culpados, (4) construir um futuro apocalíptico e (5) tomar as medidas imediatas necessárias.

(1) rotular uma situação e qualificá-la como um problema: os atores começam por atribuir um nome, anexando um rótulo à situação que permite descrevê-la como problemática. A rotulagem é uma prática discursiva, normativa e taxonômica que permite aos atores descreverem e qualificarem a situação, ou seja, julgá-la como distante da normal.

(2) categorizar a sociedade através da identificação de um público de vítimas: os atores identificam grupo de pessoas que são afetadas pelo problema, ou seja, as vítimas, conferindo-lhes duas vantagens, a primeira, criarem empatia e solidariedade em torno do problema, mobilizando apoio e pressionando as autoridades a agirem, e a segunda, enquadrarem o problema de uma maneira específica, possibilitando que criem uma narrativa em torno dele.

(3) designar as causas, as autoridades e o grupo de culpados: os atores identificam as causas do problema explicando por que a situação problemática ocorreu e, conseqüentemente, responsabilizam alguém pela situação problemática.

(4) construir um futuro apocalíptico: os atores constroem uma narrativa em torno do problema que enfatiza as conseqüências negativas que podem ocorrer se o problema não for resolvido, dessa forma criam um senso de urgência em torno do problema.

(5) tomar as medidas imediatas necessárias: os atores solicitam uma ação imediata da parte responsável, enfatizando a desordem que o problema gera na sociedade e esforçando-se por tornar esta situação inaceitável. Com essa atitude, eles podem organizar protestos, petições, campanhas de mídia social e outras formas de ação coletiva para chamar a atenção para o problema e

pressionar as autoridades, além de trabalharem nos bastidores para influenciarem as autoridades a tomar medidas imediatas.

Não restam dúvidas de que os problemas públicos para que sejam “tratados” requerem, primeiramente, que sejam vistos como problemas. Porém, quem são as pessoas responsáveis por enxergarem esses problemas? Conforme dito anteriormente de maneira superficial e abstrata, essas pessoas são os atores políticos.

Para detalhar a fundo os atores políticos e suas formas de atuação seria necessário um capítulo específico sobre o tema, porém não será o objeto deste trabalho. No entanto, é importante ressaltar que o papel desses atores é tão significativo que Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 109, tradução nossa) os define da seguinte forma “eles (atores) estão envolvidos na definição e interpretação de um problema e na identificação de soluções para ele... desempenham um papel significativo na ponte entre a agenda pública informal e a agenda governamental formal”.

Ainda que possa parecer, os atores não são necessariamente pessoas diretamente envolvidos com política, segundo Knill e Tosun (2020) juízes, burocratas, grupos de interesse, organizações internacionais, mídia, cidadãos e claro, funcionários públicos eleitos podem atuar como atores, fazendo com que uma questão seja vista como um problema. No entanto, conforme veremos na sequência desse trabalho, a atuação desses atores não se limita apenas na identificação e reconhecimento do problema, pelo contrário, a participação mais decisiva é destinada para inclusão dos problemas na agenda governamental e no processo decisório de políticas públicas.

Ainda sobre os atores, é importante salientar que, na grande maioria das vezes, não há uma convergência de ideia sobre a forma como veem os problemas e as prioridades como eles devem ser tratados, por essa razão diversos pesquisadores utilizam a expressão arenas políticas para se referir a essas disputas (Capella, 2018).

Capella (2018) ressalta ainda que, na arena política, existem problemas que são consensuais, ou seja, não possuem posições desfavoráveis, no entanto uma das partes do debate político pode entender que outros temas mereçam mais atenção e, conseqüentemente, mais recursos destinados a outras políticas

Após uma questão ser reconhecida com um problema público é natural que seja adotada uma solução para que os óbices causados por aquele problema sejam resolvidos ou, pelo menos, mitigados. É nesse momento que é desenvolvida a política pública. Citar o conceito de política pública não é uma tarefa tão simples. Isso porque não há uma definição única sobre o tema e, mesmo tendo mais de uma, também não há a mais certa (Souza, 2006).

Se não há um entendimento comum sobre a definição, uma forma de tentar explicar política pública seria responder às seguintes perguntas: por que são feitas as políticas públicas? Quem as elabora? e como são elaboradas?

Sobre a finalidade das políticas públicas, é possível afirmar que elas são feitas para lidar com problemas sociais complexos que afetam a população e que, por essa razão, são considerados indesejáveis. Para Rosa, Lima e Aguiar (2021) as políticas públicas são elaboradas para promover a mudança social, ou seja, para transformar uma dada realidade social indesejável em uma realidade desejável, enfatizando sua natureza de resolução de problemas.

Conforme apresentado anteriormente, as políticas públicas são elaboradas pelos atores, porém essa elaboração pode ocorrer por dois tipos de abordagem: a multicêntrica/policêntrica/sociocêntrica e a estadocêntrica/estatista. Na primeira, basicamente, considera que grupos e organizações sociais (ONGs, associações, redes etc.) podem fazer políticas públicas, em associação ou não com o estado. Em contrapartida, a segunda abordagem considera que a elaboração das políticas públicas é monopólio de atores estatais, procurando, desta forma, desvincular as políticas públicas dos problemas sociais (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

No que tange a forma como são elaboradas, certamente, essa é a resposta mais complicada, pois como a elaboração pode contar com a participação de atores públicos e privados, ou seja, atores governamentais e não governamentais, nem sempre há uma unanimidade de ideias sobre qual problema público terá prioridade para ser resolvido e, até mesmo, de que maneira aquele problema escolhido como prioritário será resolvido. Por essa razão, é que as políticas públicas são estudadas através de um processo conhecido como Ciclo de Políticas Públicas, uma abordagem influente na análise de políticas públicas.



## 2.3 Ciclo de Políticas Públicas

Trata-se de um método para tratar as políticas como um processo composto por estágios inter-relacionados nos quais os temas e as deliberações fluem de forma sequencial dos inputs (problemas) para os outputs (políticas públicas) (Capella, 2018)

Ao longo do tempo, o ciclo de políticas públicas tornou-se uma das abordagens mais populares para investigar as políticas, embora também tenha enfrentado diversas críticas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021). As principais críticas levantam a necessidade de evitar considerar as fases como etapas sequenciais rigorosas, reconhecendo que as sequências podem se alternar e as fases podem se entrelaçar e, além disso, poderá ocorrer retrocessos e mudanças na tomada de decisão, variando de acordo com a política pública e o contexto político em que ela é implementada

Contemporaneamente, as fases costumam ser delimitadas em: definição de agenda (agenda setting), formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (figuras 1 e 2).

**Figura 1** - Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de ROSA; LIMA & AGUIAR (2021)

**Figura 2 - Fases do Ciclo das políticas públicas**

Agenda	Formulação	Decisão	Implementação	Avaliação
Reconhecimento do problema como objeto de ação pública	Elaboração de propostas de ação e seleção de instrumentos	Seleção de uma proposta ou curso de ação	Execução das ações formuladas	Monitoramento dos resultados, determinação dos efeitos da ação.
Ex: Como foi reconhecido o problema? De que forma ele foi enquadrado? Quais fatores levaram o governo a agir?	Ex: Que soluções foram propostas e com que base? Quais instrumentos foram propostos? Por que?	Ex: Qual alternativa foi adotada pelo governo? Por que? Como se deu a decisão? Quem estava envolvido?	Ex: Como a política foi implementada? O que mudou durante a implementação?	Quais os resultados e os impactos da política ou programa? Quem ganhou e quem perdeu?

Fonte: Slides Análises de Políticas Públicas, IDP, Gomide (2023)

Conforme observado na figura anterior, em cada fase da política pública há questionamentos que devem ser respondidos para entender se, de fato, os temas e as deliberações fluíram de forma sequencial e coordenada. No entanto, por serem os objetivos deste trabalho, serão abordadas apenas as teorias das três primeiras fases: definição de agenda (agenda setting), formulação de alternativas, tomada de decisão.

## 2.4 Formação de Agenda (agenda setting)

A formação de agenda é a primeira etapa do processo de produção de políticas e possivelmente a mais crítica, porque do ponto de vista do ciclo de políticas públicas, todas as demais etapas dependem dela. (Capella, 2021). O início dos estudos sobre a formação da agenda de políticas públicas, como Ciência Política, ocorreu em 1970 nos Estados Unidos, com Roger Cobb e Charles Elder. Nesse estudo, os autores identificaram que o processo de agendamento transitava em dois estágios, nos quais algumas questões privadas tornavam-se problemas de interesse público

O primeiro estágio é denominado como a agenda sistêmica ou informal, abrangendo todas as questões que captam a atenção da sociedade ou pela opinião pública e são percebidas como problemas ou tópicos que requerem a intervenção do governo ou dos responsáveis pela tomada de decisões (Brasil; Jones, 2020). Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 123, tradução nossa) a definem como

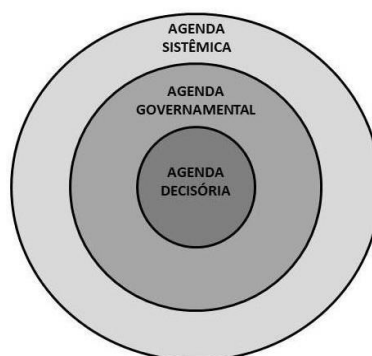
“essencialmente uma agenda da sociedade para discussão de problemas individuais e sociais”.

O segundo estágio diz respeito à agenda governamental ou institucional (ou ainda formal), abrangendo o foco dos próprios responsáveis pela tomada de decisões e líderes governamentais em relação aos assuntos e temas que consideram como sendo de relevância primordial (Brasil; Jones, 2020).

Para a segunda agenda, Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 123, tradução nossa) dizem “Somente depois que um governo aceita que algo precisa ser feito sobre um problema, pode-se dizer que o assunto entrou na agenda institucional. Em outras palavras, a agenda informal é de discussão, enquanto a agenda institucional é voltada para a ação”

Alguns anos depois dessa diferenciação de agendas idealizada por Roger Cobb e Charles Elder, o professor John Kingdon apresentou uma subdivisão da agenda governamental que passou a ser considerada nos estudos sobre formação de agenda e permanece em uso nos dias atuais. No entendimento dele, alguns dos problemas públicos, por não serem complexos, possibilitam uma resolução imediata, ou seja, estavam prontos para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, para esses casos, Kingdon dizia que os problemas públicos faziam parte de uma de agenda decisória (figura 3).

**Figura 3 – Agenda decisória**



Fonte: Elaboração própria.

Os estudos sobre agenda buscam entender como o governo distribui a atenção entre os diversos problemas existentes, identificando como alguns problemas são entendidos como mais importantes do que outros em um determinado momento. O número infundável de problemas públicos faz com que a “atenção seja um

recurso escasso, ou seja, as questões disputam a atenção de servidores públicos, dos políticos, dos cidadãos” (Capella, 2018, p. 32).

Em seu livro de Formulação de Política Pública, Capella (2018) apresenta alguns conceitos de Nikolaos Zachariadis autor *Handbook of public policy agenda setting* (Manual de Definição de Agenda de Políticas Públicas, tradução nossa). Nesse livro é apresentado o conceito de formação de agenda “como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais” (Zahariadis, 2016a, p. 05, apud. Capella, 2018, p.34).

Para estudar a formação de agenda, o autor entende que o estudo é compreendido pela observação dos elementos que integram os “quatro P’s” da formação da agenda (Zahariadis, 2016a, apud. Capella, 2018, p.33): poder, percepção, potência e proximidade.

O poder, como o primeiro elemento essencial, engloba os meios empregados por atores e grupos para obter acesso à agenda política ou para impedir o acesso de outros. Com o objetivo de deslocar questões da agenda pública para a agenda governamental, ou da agenda governamental para a agenda de tomada de decisões, os grupos que buscam mudançamobilizam recursos para convencer os demais sobre a urgência de uma questão específica.

A percepção é um elemento fundamental na formação da agenda de políticas públicas, pois envolve a maneira como as questões são percebidas e discutidas pela sociedade e pelos formuladores de políticas. A definição e representação de problemas são centrais nesse processo, pois influenciam na priorização de questões e na forma como são abordadas.

Sobre a potência, este conceito está relacionado com a gravidade de uma questão, ou seja, quanto mais intensas forem as consequências ou maior for a gravidade, maior será a relevância da questão no processo de agenda-setting. Dessa forma, a potência pode impulsionar a mobilização de recursos e a inclusão de uma questão na agenda governamental e decisória.

Por fim, o elemento de proximidade refere-se aos efeitos de uma questão no dia a dia das pessoas, seja em termos geográficos ou temporais. É considerado um dos elementos-chave no processo de formação da agenda, com a suposição de que problemas mais

próximos das pessoas tendem a capturar mais atenção e ter maior probabilidade de acesso à agenda.

Sobre os “quatro P ' s”, o autor conclui que a “proximidade e potência” têm efeitos indiretos sobre a agenda. Já percepção e poder são elementos capazes de influenciar o ingresso de um tema na agenda, ou de mover questões por elas” (Capella, 2018, p.35).

## **2.5 Agenda midiática e Agenda da opinião pública.**

Capella (2021) observa que, nos dias atuais, quando se considera os estudos de políticas públicas, são levadas em consideração três tipos de agendas: (1) media agenda-setting (agenda midiática); (2) public agenda-setting (agenda pública); (3) policy agenda-setting (agenda das políticas públicas).

Apesar da agenda das políticas públicas ser o foco principal dos estudos sobre o assunto, é imprescindível considerar que as duas primeiras podem impulsionar, significativamente, o status de determinado problema público, fazendo com que ganhe a atenção do governo para que, fruto dessa atenção, seja desenvolvida uma solução (Capella, 2021).

Como visto anteriormente, a atenção é um recurso escasso quando se trata de problemas públicos, pois nas sociedades existem muito mais problemas do que os governos podem atender. Inegavelmente, um fator que pode fazer com que a atenção seja direcionada para um problema específico é a exposição desse problema pela mídia (Capella, 2021).

Estudos sobre o processo de seleção de notícias e seus efeitos no público existem desde o período pós primeira guerra mundial, em 1922, Walter Lippmann propunha que a mídia poderia apresentar ideias filtradas para o público, usando os veículos de comunicação para dizer quais questões eram importantes e quais não. Nas décadas seguintes o foco dos estudos mudou, se antes os estudos voltavam-se para a seleção de notícias que seriam veiculadas, nos anos entre 40 e 60 buscou-se relacionar a causa e o efeito entre veiculação midiática e resultados eleitorais (Brasil; Jones, 2020).

Apesar de já existir, à época, um número cada vez maior de referenciais teóricos, o conceito de agenda midiática só deixou de ser

uma ideia teórica em 1972, quando foi publicado um estudo de MCombs e Shaw sobre o papel da mídia na campanha presidencial dos Estados Unidos de 1968 (Brasil; Jones, 2020).

Esse estudo, publicado no periódico *Public Opinion Quarterly*, chamado de “Estudo de Chapel Hill” (cidade localizada no estado americano de Carolina do Norte onde foi realizada a pesquisa), investigou a relação entre os assuntos que eram veiculados pela mídia e os assuntos mais relevantes pelo público no período eleitoral e os resultados revelaram que alguns tópicos apresentavam níveis semelhantes de importância devido à frequência com que esses assuntos eram apontados como relevantes, tanto na agenda midiática quanto na agenda de opinião pública (Brasil; Jones, 2020).

O Estudo de Chapel Hill deu origem a uma série de investigações nos Estados Unidos, com intuito de examinar as interações entre as agendas midiática e a de opinião pública. Esses estudos mostraram que, ao priorizar certos tópicos em detrimento de outros, os meios de comunicação concentravam a atenção das pessoas em assuntos específicos. Mais recentemente, em 2015, um estudo realizado no estado americano da Flórida mostrou como a mídia e opinião pública exerciam pressão sobre os legisladores dos estados tendo como base algumas variáveis, como partido político, religião entre outras (Brasil; Jones, 2020).

A pergunta que pode ser feita: será que o fluxo migratório venezuelano recebeu uma cobertura midiática a altura do problema que veio a se tornar? A resposta dessa pergunta também poderá corroborar com a explicação para o atraso da inclusão do problema na agenda do governo federal.

## 2.6 Formulação

Embora haja uma relação estreita entre a formulação de políticas e a tomada de decisão, elas são etapas distintas do ciclo de políticas públicas. A formulação de políticas é voltada para a geração e o desenvolvimento de opções, enquanto a tomada de decisão é o momento em que uma opção é selecionada entre as alternativas disponíveis. No entanto, é importante ressaltar que, na prática, essas fases podem se sobrepor e ocorrer em paralelo, uma vez que o processo

de formulação de políticas é interativo e dinâmico, envolvendo revisões e ajustes ao longo do tempo.

O objetivo da formulação de políticas públicas é explorar as opções ou alternativas disponíveis para lidar com problemas públicos, conectando os objetivos pretendidos aos instrumentos disponíveis. Isso envolve avaliar diferentes opções, compará-las e considerar seriamente alguns cursos de ação. A formulação é um momento importante para definir soluções e conectar objetivos a instrumentos disponíveis (Capella, 2018).

A relação entre um problema social e as possíveis soluções é frequentemente debatida, visto que os problemas são complexos e possuem diversas configurações, cada uma delas destacando diferentes causas e efeitos, além de se basearem em ideias e valores distintos de diferentes atores envolvidos. Essa complexidade é agravada pelas limitações cognitivas e informacionais, tornando difícil a identificação de todas as variáveis envolvidas na produção e dinâmica do problema. Consequentemente, há diferentes níveis de consenso em torno das definições dos problemas sociais e das melhores formas de enfrentá-los (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Existem diferentes abordagens teóricas para entender o processo de formulação de políticas públicas, sendo os principais o Advocacy Coalition Framework (ACF), de Sabatier e Jenkins-Smith, da Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones e o de Múltiplos Fluxos (MMF), de Kingdon (Brasil; Capella, 2022).

O Advocacy Coalition Framework explora como grupos de interesse e coalizões de diferentes atores políticos trabalham em conjunto para moldar políticas públicas através de processos de negociação e influência em torno de questões específicas, identificando crenças compartilhadas e metas políticas entre esses atores. Por ter essa característica da participação de grupos de interesse e coalizões de diferentes atores políticos, esse modelo não será explorado neste trabalho de dissertação, pois não se tem conhecimento de nenhum grupo de interesse que tenha atuado nesse sentido (Brasil; Capella, 2022).

A expressão Equilíbrio Pontuado é originária da paleontologia tendo sido utilizada para descrever que a evolução das espécies teria ocorrido de forma descontínua e interrompida com períodos de estabilidade (equilíbrio), seguidos por momentos de mudanças rápidas

(pontuado). Nessa perspectiva, os autores Frank Baumgartner e Bryan Jones, na década de 90, introduziram o conceito de equilíbrio pontuado no contexto da política pública onde a formulação de políticas experimenta períodos prolongados de estabilidade que são interrompidos de tempos em tempos por mudanças significativas e abrangentes (Brasil; Jones, 2020).

Já o modelo dos múltiplos fluxos (Multiple Streams Theory), desenvolvido por John Kingdon na década de 1980, é um modelo amplamente utilizado no campo da formulação de políticas públicas apresentando uma perspectiva sobre como as políticas públicas são formuladas e como questões específicas se tornam prioridades governamentais, ou seja, como entram na agenda (Brasil; Capella, 2022). Por essa razão, será o modelo usado para analisar as hipóteses deste trabalho.

Segundo esse modelo, o processamento de políticas públicas ocorre como uma combinação de três fluxos: o fluxo dos problemas (problem stream), o fluxo das soluções (policy stream) e o fluxo político (political stream). Esses fluxos operam de forma independente, exceto quando um empreendedor político encontra uma janela de oportunidade que permite a junção dos três fluxos, convergindo assim em um ambiente propício para a inclusão de uma política pública na agenda.

O fluxo dos problemas é composto pelo conjunto de situações vistas pela sociedade e pelo governo como problemas públicos. Considerando que as pessoas são incapazes de manter a atenção em todas essas situações, algumas são priorizadas e outras ignoradas.

Dessa forma, Kingdon (2003) diferencia condição e problema, onde o primeiro trata de situações percebidas pela sociedade, porém sem que haja uma ação para mudar a sua realidade, enquanto o problema é definido como uma condição que recebe atenção suficiente para que os formuladores de políticas desejem fazer algo a respeito. A atenção pode ser recebida com base em três mecanismos: a) indicadores, que fornecem dados capazes de influenciar na percepção da condição como um problema, como por exemplo índices de criminalidade; b) eventos focalizadores, crises e símbolos, que tratam de eventos de grande impacto, como um desastre; e c) feedback das ações governamentais, que demonstram o andamento, os resultados e aceitação interna e externa dos programas do governo. É



importante ressaltar que esses mecanismos não são determinantes exclusivos para a percepção de um problema, pois existem ainda interpretações pessoais dos atores envolvidos. (Capella, 2021)

O fluxo das soluções está relacionado às alternativas possíveis (dentro da racionalidade limitada) para o tratamento do problema encontrado. Nesse sentido, Kingdon identificou que geralmente as soluções surgem antes mesmo do problema, flutuando em um “caldo” de políticas públicas, que ele denominou *policy primaver soup* (caldo primitivo de políticas), enquanto as pessoas aguardam por um problema que possa ser solucionado por aquela política pública já idealizada.

Já o fluxo político, é definido por Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 125, tradução nossa) da seguinte forma “é composto de fatores como mudanças de humor nacional, rotatividade administrativa ou legislativa e campanhas de pressão de grupos de interesse”

Ainda sobre o fluxo político, Ribeiro (2020) detalha de maneira explícita que três elementos influenciam o fluxo político: o humor nacional, que está relacionado aos movimentos sociais, à mídia e outros; as forças organizadas, que são partes interessadas que apoiam ou tentam obstruir a inclusão de uma situação na agenda governamental; e o turnover, que são mudanças de governo, podendo envolver pessoas em posições estratégicas no governo, resultados de processos eleitorais, a composição do Congresso e a mudança de competência sobre determinadas questões.

Os três fluxos apresentados coexistem de forma independente até que haja uma convergência entre eles, essa convergência se dá quando surge uma janela de oportunidade para que os empreendedores políticos possam apresentar suas propostas (Fuster, 2019). Os empreendedores políticos podem ser indivíduos ou pequenos grupos que despendem esforços para a defesa de uma ideia e são o elo conector entre o fluxo das soluções e o fluxo do problema.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 125, tradução nossa) “essas três correntes operam em caminhos diferentes e seguem caminhos mais ou menos independentes uns dos outros até pontos específicos no tempo, ou durante janelas políticas, quando seus caminhos se cruzam ou são reunidos”.

## 2.7 Tomada de Decisão

A tomada de decisão é a fase da escolha entre as alternativas, na qual “[...] uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas [...] é aprovada como curso oficial de ação” (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013 Apud Rosa; Lima; Aguiar, 2021, p. 66)

A tomada de decisão segue uma dinâmica que, para ser melhor entendida, são apresentadas quatro perspectivas na literatura sobre o assunto: Modelo da racionalidade instrumental, Modelo da racionalidade limitada, Modelo incremental e Modelo da “lata de lixo” (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

O Modelo da Racionalidade instrumental parte da premissa de que os tomadores de decisão são atores racionais e buscam, de forma lógica e objetiva, maximizar seus objetivos com base em uma análise cuidadosa das informações disponíveis. Somado a isso, o modelo

assume que os tomadores de decisão possuem informações completas e precisas, avaliam todas as alternativas disponíveis de forma objetiva e seguem um processo de tomada de decisão lógico (Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

No entanto, uma das críticas que o modelo recebeu foi que, na prática, nem sempre é possível alcançar plenamente essa idealização da racionalidade. Os tomadores de decisão estão sujeitos a restrições de tempo, recursos limitados e influências políticas, que podem afetar o processo de tomada de decisão. Além disso, a subjetividade e as emoções também podem desempenhar um papel importante no processo, mesmo em um modelo baseado na racionalidade instrumental.

Portanto, embora o modelo da racionalidade instrumental forneça um arcabouço teórico útil para entender a tomada de decisões, é necessário considerar as nuances e complexidades da realidade, reconhecendo que as decisões políticas podem ser influenciadas por uma variedade de fatores e não se baseiam apenas em uma lógica estritamente racional.

Diante dessas razões, surge o modelo da racionalidade limitada reconhecendo as limitações cognitivas e informacionais dos tomadores de decisão. Ao contrário do modelo da racionalidade instrumental, esse modelo considera que os tomadores de decisão são seres humanos

com recursos cognitivos limitados, ou seja, enfrentam restrições em termos de conhecimento, capacidade de processamento de informações e habilidades cognitivas, proporcionando, dessa forma, um processo de tomada de decisão simplificado (Pedroso, 2013).

Ainda sobre esse modelo Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 194, tradução nossa) dizem que “nem sempre seria possível alcançar a racionalidade ‘plena’ na prática. Isso porque, mesmo que um tomador de decisão deseje adotar decisões maximizadoras, isso pode não ser possível devido à limitação de informações e tempo.”

Já o modelo incremental, desenvolvido principalmente por Charles E. Lindblom, sugere que a tomada de decisão nas políticas públicas muitas vezes ocorre de maneira gradual e incremental, em pequenos passos, em vez de seguir uma lógica puramente racional e abrangente. Este modelo reconhece que os decisores políticos podem enfrentar uma série de restrições, incluindo informações limitadas, recursos limitados e considerações políticas (Rosa, Lima e Aguiar, 2021).

Nesse contexto, as decisões políticas podem ser moldadas pela busca de soluções que representem melhorias incrementais em relação ao status quo, em vez de tentar alcançar uma solução ideal. O modelo incremental leva em conta a realidade da tomada de decisão política, onde compromissos e negociações frequentemente desempenham um papel crucial.

Rosa, Lima e Aguiar (2021) destacam a importância da consensualidade e da atividade política no contexto desse modelo, que é evidenciada pela noção de que as decisões tomadas refletem as preferências politicamente viáveis. Esse aspecto é influenciado por diversos fatores, como o nível de conflito existente na arena política, a incerteza que envolve mudanças significativas, o impacto das rotinas estabelecidas, a limitação imposta pela falta de informações completas para calcular o futuro e as restrições de tempo.

Por fim, no final dos anos 70, surge um modelo de tomada de decisão que afastava a ideia tradicional de racionalidade e ordem linear na tomada de decisões, o modelo da "lata de lixo" (Garbage Can Model).

Nesse modelo, as organizações são vistas como “anarquias organizadas, pois os processos decisórios seguem fluxos não sequenciais, os problemas e soluções são jogados em latas de lixo à espera da oportunidade em que serão casados com soluções e

problemas” (Rosa; Lima; Aguiar, 2021, p. 70), ou seja, os problemas não são claramente definidos e as soluções não são necessariamente adequadas para resolver um problema específico.

Os autores “usaram deliberadamente a metáfora da lata de lixo para eliminar a aura de precisão científica atribuída à autoridade por trás da tomada de decisões por teóricos anteriores. Eles procuraram enfatizar que os objetivos geralmente são desconhecidos pelos formuladores de políticas, juntamente com a ignorância sobre as relações causais.” Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 201, tradução nossa)

Embora possa parecer uma abordagem menos formal, esse modelo reconhece a complexidade e as limitações inerentes às organizações, proporcionando uma compreensão mais autêntica e abrangente do processo de tomada de decisão em ambientes organizacionais.



3

# 3

## METODOLOGIA

Há vários caminhos e opções metodológicas disponíveis, cada um representado por um conjunto consistente de procedimentos. Portanto, cada caminho e escolha metodológica feita pelo pesquisador implica uma série de etapas a seguir (Birochi, 2015).

A metodologia científica é classificada de cinco maneiras: quanto à finalidade do trabalho, quanto ao objetivo da pesquisa, quanto à abordagem que será utilizada para analisar os dados que forem coletados, quanto ao método de pesquisa e o procedimento que será utilizado. Este trabalho foi classificado da seguinte forma:

Quanto à finalidade - Pesquisa básica estratégica, pois buscou-se avançar no desenvolvimento dos conceitos do referencial teórico apresentados neste trabalho, mas sem, contudo, encerrar o problema, possibilitando que seja feita uma pesquisa aplicada por um futuro pesquisador.

Quanto ao objetivo – Pesquisa descritiva e exploratória, pois além de ter sido feita uma minuciosa pesquisa bibliográfica, também foram realizadas uma sondagem populacional por meio de uma pesquisa de campo utilizando questionário do *google forms* com participação de 1041 pessoas de todos os estados da federação e entrevistas com quatro políticos e burocratas que estiveram envolvidos no período anterior a implementação da Operação Acolhida, com a finalidade de coletar dados que ainda não estão escritos nos livros e artigos científicos e trabalhos acadêmicos em geral.

Quanto à abordagem – Pesquisa quali-quantitativa analisando dados estatísticos referentes à utilização dos serviços públicos no estado Roraima, ano a ano, de 2015 a 2017. Além disso, serão analisadas as respostas das pesquisas e entrevistas realizadas com atores políticos.

Quanto a método – Método hipotético-dedutivo, tendo como hipótese o atraso do conhecimento do fluxo migratório venezuelano como um problema. Foi feita uma conexão entre o referencial teórico e

as pesquisas realizadas, chegando-se às respostas que explicam e confirmam a hipótese.

Quanto aos procedimentos que foram utilizados – Foi feita uma pesquisa bibliográfica em livros e trabalhos acadêmicos, uma pesquisa documental em documentos oficiais de secretarias públicas de Roraima, ministérios do governo federal, dados de organismos internacionais que trata de imigração e refugiados, matérias de jornais e revistas e plataformas de repositórios de vídeos e, principalmente, um estudo de caso, analisando o início do fluxo migratório venezuelano na região norte do país até a implementação da Operação Acolhida como política pública.



4



## 4

## RESULTADO

A coleta de dados durante a elaboração deste trabalho teve a intenção de trazer informações que fortalecessem a discussão entre as teorias apresentadas no referencial teórico e o empirismo dos acontecimentos gerados pelo fluxo migratório venezuelano em Roraima, desde o início de 2015 até fevereiro de 2018, quando foi implementada a Operação Acolhida.

Os dados primários foram obtidos por meio de uma pesquisa de campo utilizando questionário *google forms*, com treze perguntas, sendo cinco para traçar o perfil sociodemográfico do questionado e oito para avaliar o conhecimento dele a respeito do tema: “Fluxo migratório de cidadãos venezuelanos para nosso país”. Além do questionário, foram realizadas entrevistas não estruturadas com quatro pessoas (político/burocrata) que estiveram envolvidos no período anterior à implementação da Operação Acolhida, são eles:

- 1) Socorro Tabosa, à época dos fatos, ocupava o cargo de Subchefe Adjunta da [Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento](#) (SAM) da Casa Civil (ANEXO H);
- 2) Deputado Estadual Jorge Everton, ocupava o mesmo cargo que ocupa agora (ANEXO I);
- 3) Senador Doutor Hiran Gonçalves, ocupava o cargo de Deputado Federal por Roraima à época dos fatos (ANEXO J); e
- 4) General Eduardo Pazuello, ocupava o cargo de comandante da Base Administrativa do Exército Brasileiro (ANEXO K).

Já os dados secundários foram obtidos por meio de pesquisa documental em sítios das Secretarias Estaduais de Roraima; extraídos da Ação Civil Ordinária (ACO) 3121 do estado de Roraima contra a União; pela Lei de Acesso à informação (LAI); e na plataforma digital repositórias de vídeos Youtube.

## 4.1 Dados primários

### 4.1.1 Questionário (ANEXO A)

Os dados primários foram obtidos por meio de uma pesquisa de campo utilizando questionário eletrônico *google forms*, com treze perguntas, sendo cinco para traçar o perfil sociodemográfico do questionado e oito para avaliar o conhecimento dele a respeito do tema: “Fluxo migratório de cidadãos venezuelanos para nosso país”.

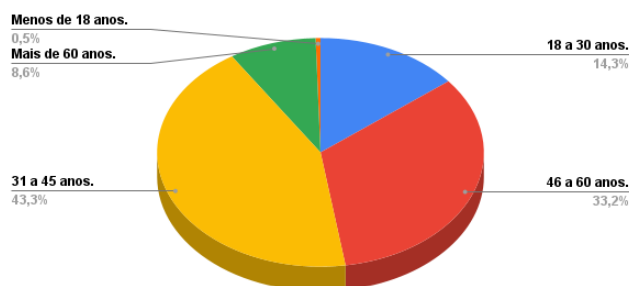
A praticidade do aplicativo *google forms* permitiu que o link com o endereço do questionário eletrônico fosse compartilhado por outros aplicativos de mensagem como o WhatsApp e Telegram, o que possibilitou que todas as unidades federativas do país tivessem acesso a ele. O período de resposta foi de 22 de novembro de 2023 até 15 de janeiro de 2024 e obteve um total de 1041 respostas, tendo o Distrito Federal e São Paulo com o maior número de participantes e Mato Grosso com o menor número. As perguntas disponíveis foram:

- 1) Qual é a sua faixa etária?
- 2) Qual é o seu nível de escolaridade mais elevado?
- 3) Qual é a renda mensal média da sua família?
- 4) De qual estado da federação você está respondendo?
- 5) Você é militar das Forças Armadas?
- 6) Você está ciente que nos últimos anos a conjuntura política, social e econômica na Venezuela provocou uma crise humanitária sem precedentes na história?
- 7) Você sabia que devido à crise humanitária que se instalou na Venezuela, sua população precisou procurar refúgio em nações vizinhas como o Brasil?
- 8) Sabe dizer quando teve início o movimento migratório de venezuelanos para o Brasil, no contexto dessa crise?
- 9) Sabe dizer qual é o número estimado de imigrantes venezuelanos que entrou no Brasil até o momento?

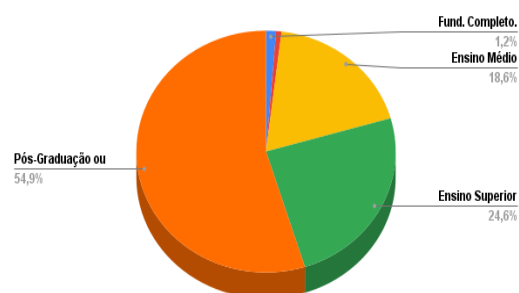
- 10) Do número estimado de venezuelanos que vieram para o Brasil, sabe dizer qual o percentual deles que ainda permanecem no país?
- 11) Você já viu alguma reportagem ou notícia sobre o fluxo migratório venezuelano em meios de comunicação tradicionais (programas televisivos, jornais, revistas)? NÃO É O CASO DE MÍDIAS SOCIAIS.
- 12) Você já viu alguma reportagem ou notícia sobre o fluxo migratório venezuelano em mídias sociais?
- 13) Você está ciente que para diminuir os impactos do fluxo migratório no estado de Roraima, o Governo Brasileiro desenvolve, desde 2018, uma operação humanitária denominada Operação Acolhida?

As perguntas de 1 a 5 tiveram a finalidade de traçar o perfil sociodemográfico dos questionados. De modo geral, a maioria das pessoas que responderam à pesquisa era da faixa etária entre 13 e 45 anos (43,3 %), nível de escolaridade pós-graduação ou superior (54,9%), renda mensal familiar superior a R\$ 13.200 (40,8%), teve uma maior participação de pessoas da região Centro-Oeste (29,5 %) e a maioria dos participantes foram civis (78,3%). Os gráficos abaixo demonstram tais conclusões parciais:

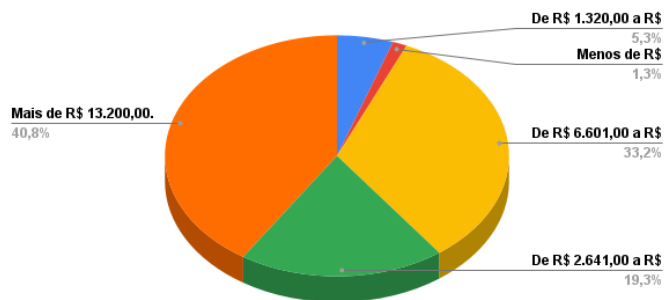
**Qual é a sua faixa etária?**



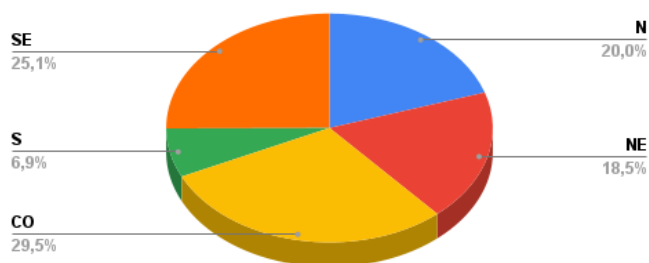
**Qual é o seu nível de escolaridade mais elevado?**



### Qual é a renda mensal média da sua família?

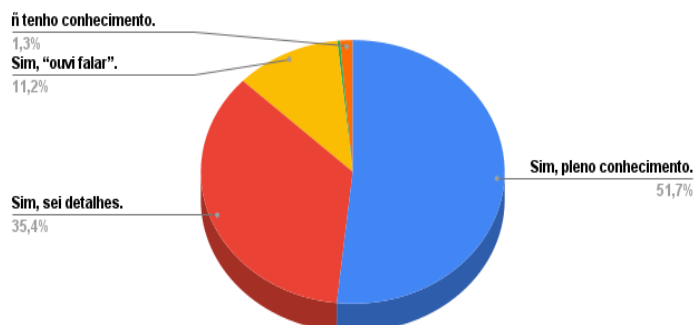


### Participantes por região administrativa

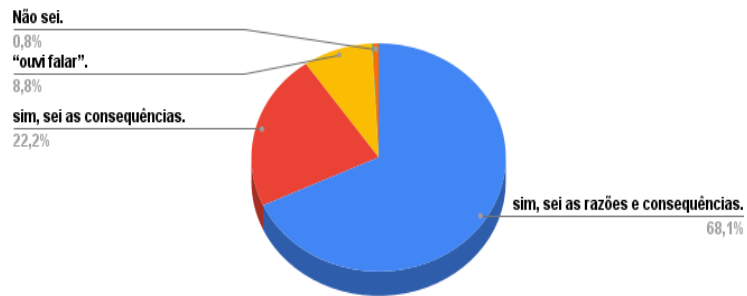


As perguntas de 6 a 10 tiveram a finalidade de avaliar os conhecimentos dos questionados sobre as razões, as consequências, o ano do início e os números do fluxo migratório venezuelano. E a conclusão parcial que se chegou é que o público que respondeu a pesquisa: têm pleno conhecimento que existe uma crise na Venezuela (51,7%), sabem das razões e das consequências da crise (68,1%), não sabem ou erraram o ano de início da migração para o Brasil (77,8%), desconhecem o número de venezuelanos que entraram no Brasil (89,8%) e desconhecem o número de venezuelanos que ainda vivem no Brasil (89,3%). Os gráficos abaixo demonstram tais conclusões parciais.

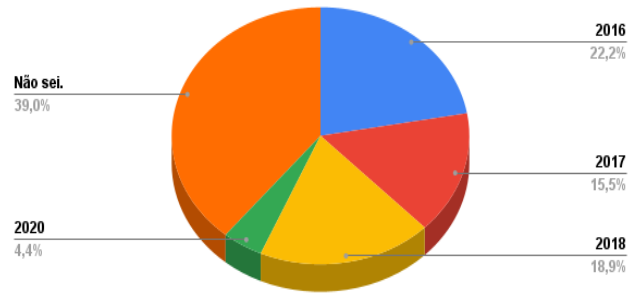
### Você está ciente de uma crise humanitária Venezuela?



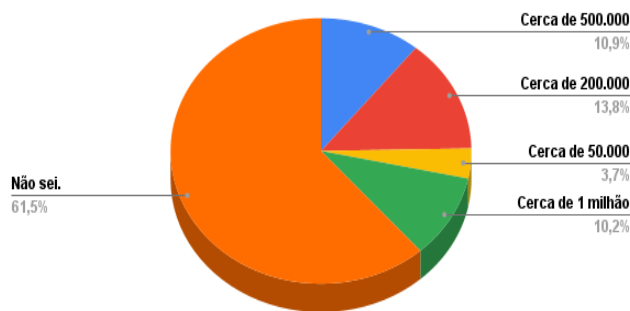
### Sabia que venezuelanos estão pedindo refúgio no Brasil?



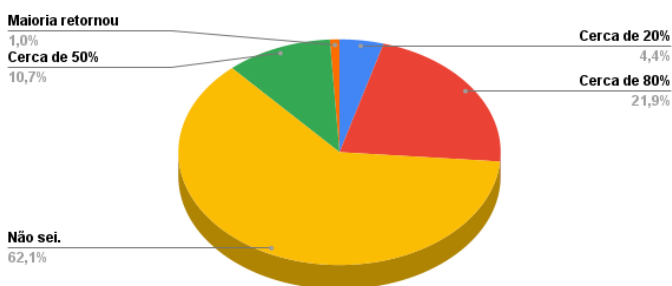
### Sabe dizer quando teve início o movimento migratório de venezuelanos para o Brasil?



### Sabe dizer qual é o número de venezuelanos que entrou no Brasil até o momento?

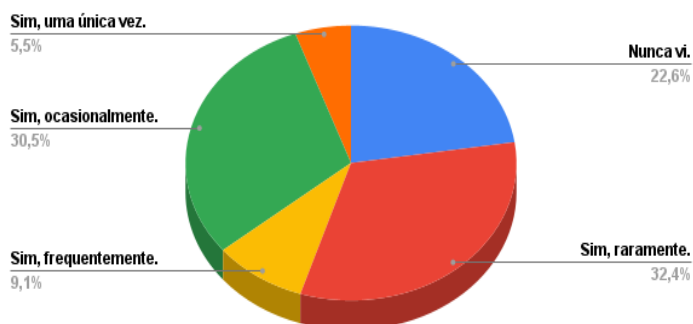


### Sabe dizer qual o percentual de venezuelanos que ainda permanecem no país?

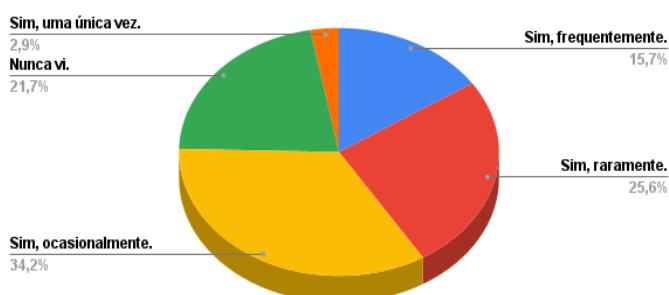


As perguntas 11 e 12 tiveram a finalidade de avaliar a frequência da exposição do assunto fluxo migratório venezuelano nas mídias tradicionais e mídias sociais e a conclusão parcial que se chegou é que: a maioria dos questionados viram frequentemente ou ocasionalmente reportagens sobre o assunto nas mídias tradicionais (39,6%) e viram frequentemente ou ocasionalmente reportagens sobre o assunto nas mídias sociais (49,9%). Os gráficos abaixo demonstram tais conclusões parciais:

### Viu reportagem ou notícia sobre o fluxo migratório venezuelano em meios de comunicação tradicionais?

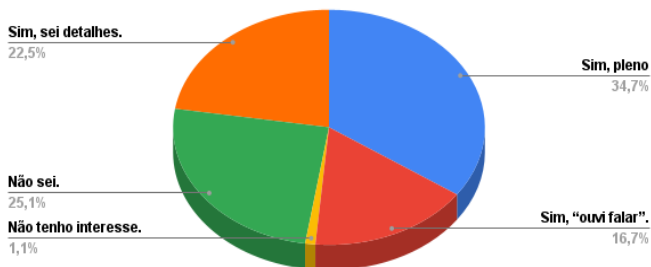


### Viu alguma reportagem ou notícia sobre o fluxo migratório venezuelano em mídias sociais?

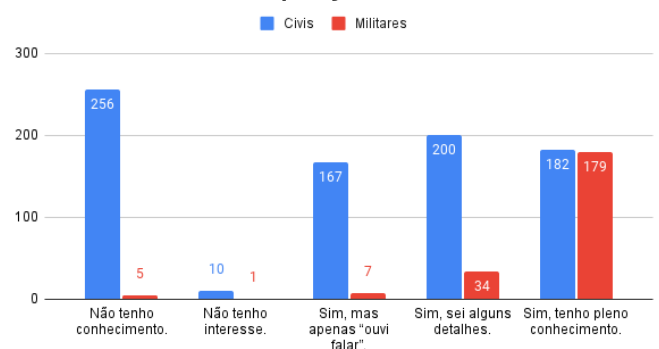


A pergunta 13 teve finalidade de avaliar o conhecimentos dos questionados sobre a Operação Acolhida e a conclusão parcial que se chegou é que a maioria dos questionados tem conhecimento que o governo brasileiro está desenvolvendo uma operação humanitária para diminuir os impactos do fluxo migratório no estado de Roraima (74,8%). No entanto, quando as respostas dessa pergunta são divididas entre militares das forças armadas e civis (pergunta 5), o desconhecimento da Operação Acolhida entre o segundo público se sobressai. O que, de fato, ficou comprovado, pois o percentual de desconhecedores entre os civis foi de 33,3% e entre militares foi de 3%.

### Você está ciente o Governo Brasileiro desenvolve uma operação humanitária denominada Operação Acolhida?



### Conhecimento sobre a Operação Acolhida



Avaliando a pesquisa como um todo, chega-se à conclusão de que, de modo geral, o público que respondeu a pesquisa tem conhecimento das razões e das consequências da crise na Venezuela, inclusive do movimento migratório para nosso país. No entanto, desconhecem quando teve início, o número de venezuelanos que entraram e o número de venezuelanos que permanecem no nosso país. O desconhecimento desses números pode ser justificado por inúmeros motivos, mas é inegável que a pouca cobertura das mídias tradicionais e sociais pode estar associada a essas razões.

## 4.1.2 Entrevistas não estruturadas

Os entrevistados selecionados para essa pesquisa viram e sentiram de perto os impactos do fluxo migratório venezuelano no estado de Roraima e, além disso, dois deles estiveram presentes na tomada de decisão para implementação da Operação Acolhida como política pública.

A entrevistada número 1, Socorro Tabosa, desde final de 2016 e 2017, já tinha informações dos impactos do fluxo migratório venezuelano e como atuava de Subchefe Adjunta da SAM da Casa Civil esteve presente nas primeiras reuniões em 2016, quando o problema entrou na agenda do governo federal. Testemunhou o repasse de recursos e o apoio com capacitações presenciais aos órgãos do governo do estado. Esteve presente também no momento em que foi decidido pela intervenção federal no estado.

O entrevistado número 2, Deputado Estadual Jorge Everton, apesar de não ter tido uma participação decisiva para que viesse ocorrer a intervenção federal no estado com a adoção da Operação Acolhida, por ser deputado estadual em seu terceiro mandato, foi testemunha real do aumento do fluxo migratório e o conseqüente impacto nos serviços públicos do estado. De todos os entrevistados, foi o único que trouxe a perspectiva da visão do roraimense sobre a presença nas ruas, sinais e marquises de Boa Vista, apresentando um viés realista de quem, como representante do povo roraimense, se sentiu abandonado pelo governo federal.

O entrevistado número 3, Senador Dr. Hiran Gonçalves, por ser deputado federal no período em que o fluxo migratório venezuelano aumentava, foi o mais atuante para chamar atenção do governo federal para os impactos do fluxo no estado. Devido ao bom relacionamento no parlamento, conseguiu chamar atenção de alguns ministros sobre o problema.

O entrevistado 4, Deputado General Eduardo Pazuello, foi a pessoa que recebeu a missão de implementar a Operação Acolhida em Roraima, por essa razão, participou ativamente do processo decisório.

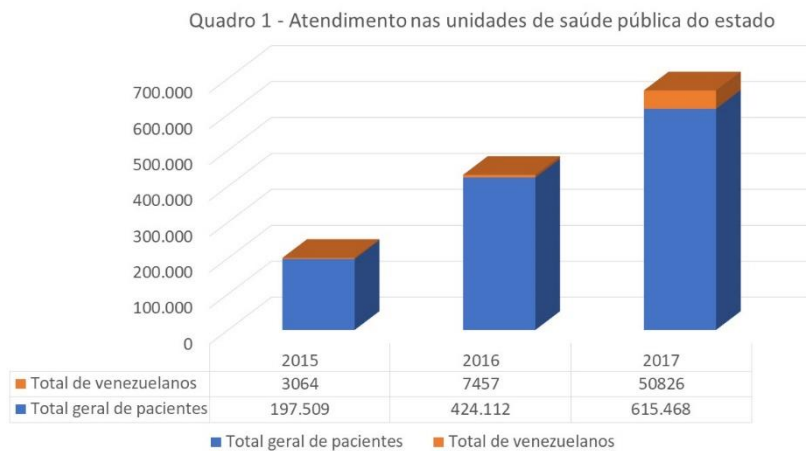
## **4.2 Dados Secundários**

### **4.2.1 Dados das Sec. Estaduais de Roraima, ACO 3121 e LAI.**

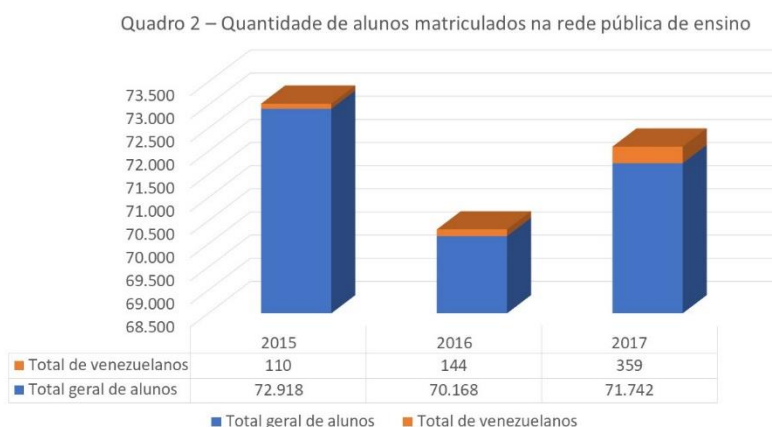
A intenção de reunir dados estatísticos de algumas secretarias do estado de Roraima foi mostrar, com dados reais, a escalada do impacto do fluxo migratório venezuelano nos serviços públicos. Para isso, foram analisados e compilados neste trabalho os dados das secretarias de saúde (quadro 1), educação e desporto (quadro 2) e



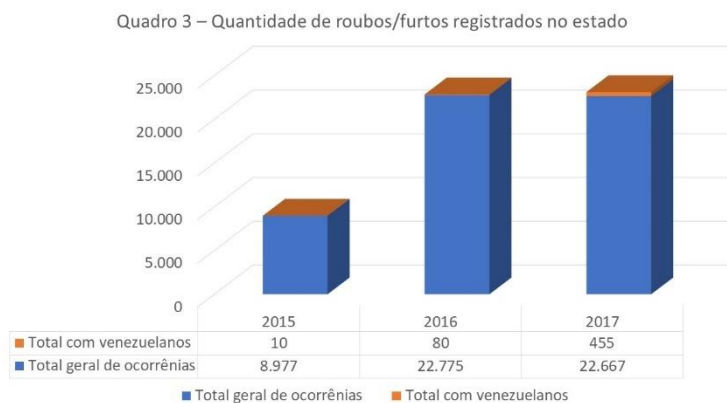
segurança pública (quadro 3). As secretarias consultadas, mostraram um aumento da demanda:



**Fonte:** Sala de situação de emergência em Saúde dos imigrantes – ANEXO B1



**Fonte:** Secretaria de Estado de Educação e Desporto de Roraima – ANEXO B2



**Fonte:** Polícia Civil do Estado de Roraima (PCRR) – LAI – Nr protocolo

Cabe ressaltar que os dados fornecidos podem conter inconsistências, pois conforme disse a PCRR em sua resposta eletrônica “as informações apresentadas, encontram-se conforme a qualidade dos dados inseridos no sistema no momento do registro/aditamento”, ou seja, se o funcionário que registrou foi desatencioso isso pode gerar uma informação errada, porém o fato das três secretarias apresentarem aumento da demanda no atendimento aos imigrantes venezuelanos (particularmente, nos atendimentos nas unidades de saúde pública do estado onde aquela população foi responsável por 8%), comprova que aquela população causou transtornos aos roraimenses.

Os dados da PCRR também confirmam o aumento do número de homicídios no estado, sendo 94 em 2015, 115 em 2016 e 190 em 2017, porém como na informação prestada pelo órgão não consta diferenciação entre cidadãos brasileiros e venezuelanos, não foi possível afirmar que o aumento foi mais uma das consequências do fluxo migratório.

#### **4.2.2 Dados da plataforma de vídeos Youtube**

Utilizando o site Youtube, plataforma de repositórios de vídeo da internet, foi realizada uma pesquisa de vídeos postados entre os anos 2014 e fevereiro de 2018, ou seja, período anterior à implementação da Operação Acolhida como política pública, utilizando combinações das seguintes palavras na busca: crise, venezuelanos, Roraima, Pacaraima, imigrantes, migração e fronteira.

A finalidade dessa pesquisa foi ter uma ideia de como se deu a cobertura midiática do fluxo migratório venezuelano em Roraima. A pesquisa resultou em uma relação de 60 filmes listados abaixo seguindo o critério de antiguidades, ou seja, do mais antigo ao mais recente:

Data	Nome do programa	Agência/ Canal	Título	Visualizações
22 jul 2016	Jornal da Band	Band	Venezuelanos correm para a fronteira com o Brasil em busca de alimentos	10 mil
22 jul 2016	Canal Bruno Perez	Canal Youtube	Venezuelanos correm para a fronteira com o Brasil em busca de alimentos	76 mil
28 jul 2016	Folha de São Paulo	Folha	A saga de venezuelanos em busca de comida no Brasil	41 mil
2 ago 2016	TV Brasil	EBC	Venezuelanos vêm ao Brasil por causa da crise de desabastecimento lá do outro lado	9,5 mil
2 nov 2016	TV Brasil	EBC	Crise econômica tem levado milhares de venezuelanos a cruzarem a fronteira com o Brasil	Menos de 500
3 ago 2016	Jornal da Amazônia	EBC	Série Roraima Venezuela Alimentos	2,3 mil
5 ago 2016	Jornal da Amazônia	EBC	Série venezuelanos saúde	Menos de 1000
28 ago 2016	Canal Joyce Lima	Canal Youtube	Milhares de venezuelanos fogem da crise e cruzam a fronteira para o Brasil	Menos de 500
10 out 2016	Rádio CBN	CBN	Venezuelanos cruzam fronteira em Roraima em busca de comida e emprego	2,1 mil
17 out 2016	ParlaTube	Canal Youtube	Dep. Shéridan (PSDB-RR) fala sobre a crise migratória de refugiados venezuelanos em Roraima	Menos de 100
19 out 2016	ParlaTube	Canal Youtube	Dep. Shéridan (PSDB-RR) fala sobre a crise migratória de refugiados venezuelanos em Roraima	Menos de 500
22 out 2016	EFE Brasil	EFE	Imigrante venezuelana mora em árvore em Boa Vista	13 mil
23 out 2016	EFE Brasil	EFE	Imigrantes venezuelanos tomam conta dos semáforos de Boa Vista	16 mil
25 out 2016	EFE Brasil	EFE	Venezuelanos cruzam fronteira com Brasil em busca de alimentos	Menos de 1000
26 out 2016	Câmara debate	TV Câmara	Deputados comentam crise dos refugiados venezuelanos	Menos de 100
8 nov 2016	Assembleia legislativa de Roraima	Canal Youtube	Comissão de direitos humanos visita Pacaraima para averiguar a situação dos venezuelanos	Menos de 500
9 nov 2016	TV NORTE AMAZONAS	SBT	Imigrantes Venezuelanos buscam Manaus para fugir da Crise no país	5,7 mil
10 nov	SBT Brasil	SBT	Venezuelanos se prostituem na feira	91

2016			do passarão (Boa Vista-RR)	mil
20 nov 16	Canal folha de São Paulo	Folha	Invasão de venezuelanos fugindo de crise no país gera causa em Roraima	162 mil
7 fev 2017	TV NORTE AMAZONAS	SBT	Venezuelanos que fugiram da crise no país vizinho estão morando na rodoviária de Manaus	Menos de 1000
9 fev 2017	Jornal da Band	Band	Venezuelanos atravessam a fronteira para fugir da crise	8,8 mil
15 mar 2017	Jornal da Record	Record	Venezuelanos buscam o Brasil para fugir da crise	3,8 mil
15 mar 2017	Cidade	Rede Cidade	Venezuelanos em Roraima	2,1 mil
4 abr 2017	ParlaTube	Canal Youtube	Dep. Shéridan (PSDB-RR) fala sobre a crise migratória de refugiados venezuelanos em Roraima	Menos de 500
18 abr 2017	AFP TV	AFP	Crise leva 12.000 venezuelanos a fugir para o Brasil	2,7 mil
18 abr 2017	HRW português	HRW	Venezuela/crise humanitária alastra-se para o Brasil	Menos de 500
19 abr 2017	TV Brasil	Rede cidade	Crise humanitária na Venezuela afeta o Brasil	2 mil
20 abr 2017	Saber&Fazer	Canal Youtube	Crise da Venezuela - Refugiados cruzam a fronteira em Roraima e invadem o Brasil	6 mil
21 abr 2017	Euronews	Euronews	Venezuelanos continuam a fugir para o Brasil	7,6 mil
24 abr 2017	Domingo espetacular	Record	Migração em massa de venezuelanos muda a realidade do lado brasileiro da fronteira	421 mil
4 maio 2017	Bahia 24h	Canal Youtube	Crise política na Venezuela provoca fuga em massa para o Brasil	Menos de 1000
24 maio 2017	AFP TV	AFP	Refugiado venezuelano recomeça a vida no Brasil	1,1 mil
17 jun 2017	Jornal da Band	Band	Venezuelanos fogem de crise econômica e perseguições	Menos de 1000
27 jun 2017	JC/Debate	TV cultura	refugiados no Brasil	11 mil
25 jul 2017	AFP português	AFP	Venezuelanos cruzam fronteira antes da Constituinte	2,8 mil
28 jul 2017	Jornal da Record	Record	Índios Waraus passam fome em Belém após fugirem da crise na Venezuela	5,8 mil
2 ago 2017	Euronews	Euronews	Brasil, refúgio de venezolanos	52 mil
6 ago 2017	Jornal da Record	Record	Com crise na Venezuela, aumentam pedidos de refúgio de venezuelanos no Brasil	1,1 mil
9 ago 2017	Band Roraima	Band	Impactos da Migração Venezuelana em Roraima	2,1 mil
11 ago 2017	Fala Brasil	Record	Em busca de uma vida melhor, venezuelanos fogem do país destino a Roraima e Amazonas	26 mil

<b>14 ago 2017</b>	Diário de Rodrigo Lima	Canal Youtube	Mais de 30.000 venezuelanos vieram para o Brasil	Menos de 1000
<b>16 ago 2017</b>	TV Senado	Senado	Senador Telmário Mota relata em plenário dificuldades de Pacaraima para abrigar grupos de venezuelanos	Menos de 500
<b>22 ago 2017</b>	Assembleia Legislativa de RR	Canal Youtube	Imigrantes venezuelanos na Capital Boa Vista	Menos de 1000
<b>25 ago 2017</b>	Jornal da Noite	Band	Venezuelanos buscam refúgio em Roraima	Menos de 1000
<b>25 ago 2017</b>	Jornal da Band	Band	Pedidos de refúgio de venezuelanos crescem em Roraima	1,5 mil
<b>4 set 2017</b>	Rede século 21	Rede século 21	Com crise no país, venezuelanos buscam abrigo no Brasil	37 mil
<b>6 set 2017</b>	ParlaTube	Canal Youtube	Dep. Maria Helena (PSB-RR) fala sobre a alta migração de venezuelanos a Roraima	Menos de 50
<b>7 set 2017</b>	Domingo Espetacular	Record	Domingo Espetacular vai mostrar situação precária dos venezuelanos em meio à crise	20 mil
<b>11 set 2017</b>	Jornalistas TV cultura	TV Cultura	Em busca de uma oportunidade/crise na Venezuela	15 mil
<b>12 set 2017</b>	Rádio e TV Universitária - RTV / UFRR	Canal Youtube	Roraima registra casos de xenofobia contra venezuelanos	4,9 mil
<b>12 set 2017</b>	Jornalistas TV cultura	TV Cultura	Alta inflação /crise na Venezuela	183 mil
<b>13 set 2017</b>	Jornalistas TV cultura	TV Cultura	Na fronteira do Brasil /crise na Venezuela	108 mil
<b>14 set 2017</b>	Jornalistas TV cultura	TV Cultura	A importância das relações comerciais   Crise na Venezuela	12 mil
<b>15 set 2017</b>	Jornalistas TV cultura	TV Cultura	Doutrina política /crise na Venezuela	53 mil
<b>28 set 2017</b>	Canal Hiran Gonçalves	Canal Youtube	Crise venezuelana discutida na comissão de seguridade social e família	Menos de 50
<b>6 out 2017</b>	Assembleia Legislativa de Roraima	Canal Youtube	Pacaraima refúgio para imigrantes venezuelanos	8,2 mil
<b>23 out 2017</b>	Diego Polachini	Canal Youtube	Venezuelanos fogem da "democracia" de Maduro para Roraima	Menos de 50

<b>31 out 2017</b>	Programa Pé na estrada	Canal Youtube	Imigrantes venezuelanos na BR 174	29 mil
<b>1 nov 2017</b>	Cidade	Rede cidade	Prostituição em Boa Vista	155 mil
<b>22 jan 2018</b>	Band Amazonas	Band	Em Manaus, Conselho Nacional avalia condições dos venezuelanos	Menos de 500

Dessa lista de 60 vídeos é possível fazer o seguinte resumo:

Total	Rede de cobertura			Canal Youtube	Número de visualizações					
	Rede Internacional	Rede Nacional	Rede Local		Canal Youtube	Menos de 1000 views	Entre 1000 e menos de 5 mil views	Entre 5 mil e menos de 10 mil views	Entre 10 mil e menos de 50 mil views	Entre 50 mil e menos de 100 mil views
60	9	30	6	15	21	11	8	10	5	5

É possível perceber que a primeira reportagem tratando do assunto foi em julho de 2016, feita pelo Jornal da Band com cobertura em território nacional por canal de TV aberta e repostada na plataforma pelo Canal de Youtube do repórter da Band que cobriu a matéria, ambas somaram 86 mil visualizações. Ainda naquele ano, outros 17 vídeos foram postados, mas somente três deles tiveram visualizações significativas, dois do jornal Folha de São Paulo com 41 mil e 162 mil visualizações e um do Jornal SBT Brasil, também com cobertura em território nacional por canal de TV aberta, com pouco mais de 90 mil visualizações.

No ano de 2017, foram postados 39 vídeos e, da mesma forma que o ano anterior, pouquíssimos tiveram números significativos de visualizações, somente 4 tiveram visualizações superiores a cem mil, o mais significativo de toda a pesquisa, postado em 24 de abril feito pelo Jornal Domingo Espetacular da rede Record teve 421 mil visualizações.



5

## 5

## DISCUSSÃO

**5.1 Fluxo Migratório Venezuelano, Um Problema Público Para O Estado De Roraima.**

Conforme apresentado no referencial teórico, “a definição do problema pode ser entendida como uma história causal que (1) identifica o dano, (2) descreve o que o causa, (3)

atribui a culpa àqueles que o causaram e (4) afirma que o governo é responsável por impedi-lo” (Stone, 1989, p. 282 apud Knill; Tosun, 2020 p. 78, tradução nossa). Logo, segundo essa teoria, podemos resumir o problema do fluxo migratório da seguinte forma: O dano é o impacto na sociedade roraimense, seja nos serviços públicos ou no cotidiano do estado, a causa é o aumento desordenado do fluxo migratório, a culpa é do imigrante venezuelano e o governo federal é responsável por impedi-lo.

Fundamentando esse resumo utilizando os mesmos autores, diz-se que uma questão para que seja considerada indubitável um problema é necessário caracterizá-lo com dados objetivos. Logo, os dados das secretarias de saúde, de segurança pública e de educação não deixam dúvidas de que o fluxo migratório venezuelano foi um problema identificado pelo governo do estado de Roraima, pois os dados transcenderam a subjetividade da análise individual.

Esses dados indicadores comprovam que, de fato, o fluxo migratório venezuelano trouxe problemas para o estado de Roraima, porém essa “comprovação” tem maior utilidade para aquelas pessoas que não estavam imersas na realidade do estado, particularmente, nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Para as pessoas que moravam no estado e que viram a ocupação das ruas, marquises e sinais de trânsito por imigrantes venezuelanos, a percepção de problema aconteceu já nos primeiros meses do fluxo migratório, como um “fruto de construção social” (Rosa, Lima e Aguiar, 2021, p.48).

Apesar deste tópico tratar do fluxo migratório venezuelano como um problema para o estado de Roraima, observando os dados e informações prestadas nos dois parágrafos anteriores fica clara a razão



e fica fácil entender o porquê do mesmo fluxo migratório venezuelano não ser visto como um problema para o restante do país, pois conforme disseram Knill e Tosun (2020 p. 78, tradução nossa) “um 'problema' só pode existir porque as pessoas pensam que ele existe” e, como foi observado na resposta da pergunta oito da pesquisa, 78,3% da população brasileira desconhecem o ano de início da migração para o Brasil.

## 5.2 Fluxo Migratório Venezuelano Sob a Ótica de Philippe Zitoun

Uma das grandes contribuições que Zitoun (2014) traz em seu livro é a questão da politização de políticas públicas, ou seja, a maneira como políticos e burocratas transformam uma questão em problema público. Com o fluxo migratório venezuelano não foi diferente, a questão migratória foi politizada e o processo de definição do problema, de certa forma, contribuiu para o atraso da inclusão dele na agenda do governo federal, isso porque o estado de Roraima e o governo federal, inicialmente, enxergavam o problema por prismas diferentes.

A população de Pacaraima e Boa Vista, já em 2014, vinha observando a presença de famílias inteiras de indígenas da etnia waraos pedindo esmolas pelas ruas e em semáforos, ou vendendo artesanatos para sobreviver (Marques, 2014). A mendicância como fruto de desigualdades sociais tornou-se uma prática na grande maioria das cidades brasileiras, mas naquelas cidades, isso não acontecia.

Essa ausência de mendicância é relatada pelos Deputado Estadual Jorge Everton quando diz (nas linhas 23 a 25) “... o governo de Roraima, o estado de Roraima, eles não tinham população em situação de rua. Então isso trouxe um transtorno para aquelas comunidades que não são habituadas com esse tipo de coisa...” e pelo Senador Hiran Gonçalves quando diz (nas linhas 149 a 151):

“...não tinha pessoas pobres, visivelmente pobres, não existia. Existiam bairros pobres, mas não miseráveis, não existia o pedinte. Não tinha esse hábito, limpador de para-brisa, esquece. Vendedor ambulante semáforo não existia, não existia pedir comida de casa em casa”

Apesar da presença dessas pessoas nas cidades em 2014, somente no final de 2015, devido ao aumento do fluxo migratório e os primeiros impactos dele percebidos nos serviços públicos, foi que o governo do estado passou a dar atenção ao problema vindo a criar, em 2016, o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM). Até aquele momento, o governo federal, mesmo sendo informado e até notificado pelos representantes do estado no parlamento, nada tinha feito.

Somente em dezembro de 2016, após uma visita de uma comitiva do ministério da saúde para verificar a situação da cobertura vacinal do estado, foi que o governo federal passou a considerar que teria que tomar alguma atitude para ajudar a resolver o problema. Sobre essa visita, a senhora Socorro Tabosa disse (nas linhas 16 e 17, e nas linhas 33 a 36):

“chegou à Casa Civil final de 2016, como um problema, foi a chegada dos Waraos. Então os Waraos chegaram, ficaram em situação de rua. Então o ministério da saúde

foi lá, ia lá regularmente, identificou essa situação e trouxe como problema para o governo federal. Tem um grupo lá, está lá, acho que é importante a assistência socialir lá. Então o MDS (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), na época chamava MDS, foi.”

Daquele momento em diante, o problema entrou para a agenda do governo federal, porém ainda sem prioridade para que fosse formulada e implementada uma política pública.

Sobre essa falta de prioridade naquele momento, o Deputado General Eduardo Pazuello disse (nas linhas 44 a 48):

“. Então, em final de 16, o General Villas Boas (comandante do Exército à época)

me chama para pagar a missão de a gente fazer a Operação Pacaraima, que o governofederal, Temer, tinha pedido dele. E nós juntamos a equipe, fizemos os planejamentos e obviamente montamos uma proposta de Operação Pacaraima. Levou pro Temer e o Temer decidiu que não ia implementar naquele momento ”

Isso ocorreu no final de 2016, e a Operação Acolhida só veio a ser implementada em fevereiro de 2018.

Analisando esse período, desde a mendicância dos indígenas waraos em Boa Vista até a implementação da Operação Acolhida, tentando identificar as cinco etapas do processo de definição do problema de Zitoun (2014) é possível perceber que:

(1) Sobre rotular uma situação e qualificá-la como um problema: O governo estadual rotulou como problema “o impacto causado pelo fluxo migratório venezuelano nos serviços públicos e no cotidiano dos moradores do estado”, já o governo federal rotulou o problema como “o fato e venezuelanos estarem vivendo em situação de vulnerabilidade nas ruas”. Ou seja, para o estado o problema era mais simples de resolver, bastava ocorrer um repasse maior de recurso para cobrir a demanda aumentada dos serviços públicos, enquanto para o segundo, o problema era transversal, transcorria por várias áreas do governo.

(2) Sobre categorizar a sociedade através da identificação de um público de vítimas: O governo estadual identificava como vítima do problema a população roraimense, já o governo federal identificava como vítima do problema o imigrante. Por considerar a população roraimense como vítima, o governo do estado não conseguiu sensibilizar e nem contar com a solidariedade do governo federal, tampouco de parlamentares dos outros entes federativos, o que ocasionou numa falta de apoio para a causa.

(3) Sobre designar as causas, as autoridades e o grupo de culpados: o governo estadual designou como causa do seu problema, o imigrante venezuelano, ou melhor, o enorme número de imigrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade que chegaram ao estado sobrecarregando os serviços públicos, e responsabilizaram (e ainda responsabilizam) o governo federal por não ter apoiado com repasses de recursos à altura do problema. Já o governo federal, responsabilizou a crise na Venezuela e culpou o governo venezuelano. Essa postura adotada pelo governo federal de responsabilizar e culpar a Venezuela, torna impraticável (e até fácil) a cobrança de uma solução ao problema, pois dessa forma não há como ter ingerência sobre ela.

(4) Sobre construir um futuro apocalíptico: nessa etapa do processo de definição do problema, não se tratava de considerar a visão do governo estadual e a do governo federal, mas sim da construção de uma narrativa por um lado e da negação dela por outro. O governo estadual, enquanto tentava chamar a atenção do problema

apresentava, por exemplo, números surreais do fluxo migratório, como foi o caso do Senador Mecias de Jesus que chegou a dizer na tribuna da câmara que, Pacaraima, com uma população de 19 mil pessoas, abrigou cerca de 100 mil venezuelanos (Senado, 2020).

(5) Sobre tomar as medidas imediatas necessárias: da mesma forma que a etapa anterior, não se tratava de considerar a visão dos dois lados, mas na ênfase por parte do governo estadual da desordem que o problema gerava na sociedade. A intenção com esse discurso era tentar atrair a atenção do governo federal para que houvesse um repasse emergencial de recurso por parte do governo federal.

Segundo Zitoun (2014) o desafio central para os pesquisadores é analisar e evidenciar o papel contínuo da atividade política na formação de políticas públicas. Essa atividade política envolve a execução de ações e sua transformação em soluções concretas. A politização do reconhecimento do problema do fluxo migratório venezuelano, entre o governo estadual e governo, não foi o fator determinante para um atraso na inclusão do problema na agenda do governo federal, mas certamente contribuiu para tal, ainda mais se essa politização for somada com outras teorias que serão tratadas a seguir.

## **5.3 Os “Quatro P s” De Nikolaos Zachariadis e o atraso na Formação de Agenda Federal**

### **5.3.1 Poder**

O aumento dos impactos do fluxo migratório venezuelano em Roraima levou o governo do estado incluí-lo na agenda estadual criando o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM), porém para que tal fluxo fosse reconhecido como problema pelo governo federal e, conseqüentemente, incluído em sua agenda era necessário, dentre outras ocorrências, que atores e/ou grupos se mobilizassem para tal.

Não há como dizer que existiam grupos mobilizados com objetivo de fazer pressão para que o problema fosse incluído na agenda do governo federal, porém existiam os atores, que nesse caso específico, eram os representantes do estado no parlamento brasileiro, os deputados federais e os senadores. Há quem possa dizer que o ACNUR poderia ter sido um dos grupos influentes para que o problema fosse para a agenda, mas a participação da agência só teve início em outubro de 2016 e se limitou, inicialmente, com “com visitas técnicas e

avaliações das necessidades de proteção de pessoas venezuelanas que já chegavam em Pacaraima e em Boa Vista” (ACNUR, 2022, p.30).

Nos anos de 2015 a 2018, período em que teve início o fluxo migratório até o ano de implementação da Operação Acolhida, Roraima era representado na câmara pelos deputados Remídio da Amatur, Shéridan Oliveira, Hiran Gonçalves, Abel Galinha, Maria Helena, Carlos Andrade, em seus primeiros mandatos e pelos deputados reeleitos Édio Lopes e Johnathan de Jesus. No Senado, no mesmo período, os representantes do estado eram os senadores Telmário Mota, eleito em 2014, Ângela Portela, eleita em 2011 e Romero Jucá, no cargo desde 1995.

No que se refere aos deputados, dos oito eleitos, seis eram “caras novas” na câmara, o que poderia ser suficiente para caracterizar a unidade federativa como um estado com pouca “força política” no congresso. No entanto, alguns desses representantes, como as deputadas Shéridan Oliveira e Maria Helena e o deputado Hiran Gonçalves, atuaram de forma presente em sessões plenárias trazendo o problema para a pauta em Brasília (vídeos das falas disponíveis no Youtube).

Ainda sobre esses parlamentares, oficialmente, o deputado Hiran Gonçalves foi o primeiro a notificar o governo federal da situação em Roraima, por meio de ofício datado de 30 de agosto de 2016, enviado ao então ministro das Relações Exteriores, José Serra em que dizia: “o Governo Brasileiro precisa propor medidas e atuar em parceria com o governo estadual para minimizar esse flagelo social que tem se tornado uma verdadeira crise humanitária” (ANEXO C).

Além dessa notificação, o então deputado Hiran Gonçalves convidou e levou o então ministro da Saúde para ver, de perto, o estado de Roraima, sobre esse convite e essa visita, o Senador Hiran Gonçalves disse (nas linhas 13 a 17):

“...entre o Natal e o Ano Novo de 2016, eu levei o ministro Ricardo e alguns secretários nacionais para ver a realidade. **Foi em 2016?** 2016. E aí, nessa época, se você for pesquisar, você vai ver que nós, inclusive, fizemos uma visita ao prefeito e a... e vendo o que impactava aquilo na saúde porque... Uma coisa que me preocupavamuito, sou médico, estava na Seguridade Social, fui presidente...”

Disse ainda (nas linhas 125 a 128):

“...Porque como eu tenho essa... médico, tenho essa visão social das coisas, vi que o impacto era grande, isso me chamou a atenção, eu acho que fui o primeiro a chamar

a atenção do governo, e de conseguir levar à alguém do primeiro escalão, como o ministro Ricardo Barros, a ir pra Pacaraima, e aí ele já começou a ficar muito assustado...”

E completou dizendo sobre a atenção do governo federal (nas linhas 132 e 133):“...Eu aproveitei... o ministro Ricardo é do meu partido, era deputado que nem eu... porque o pessoal estava preocupado com outras coisas...”

Entre os senadores, Ângela Portela e Telmário Mota, tiveram atuações discretas no período anterior à implementação da Operação Acolhida, particularmente, no que se refere a levar o problema do fluxo migratório venezuelano para a pauta em Brasília, pois em pesquisas no site da câmara e na plataforma de repositórios de vídeos Youtube nada foi encontrado com esse teor. Já o Senador Romero Jucá, o maior representante do estado em Brasília, no cargo há 24 anos, mesmo tendo ocupado a função de ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil durante o governo Temer, foi pouquíssimo atuante em favor da causa, pois após ser licenciado por suspeita de corrupção com menos de 4 meses no cargo, optou por uma postura mais reservada.

Em que pese a atuação de todos esses representantes, particularmente, a dos três deputados citados, que levaram o problema ao conhecimento dos demais integrantes do governo federal, inclusive para membros do primeiro escalão do governo, os argumentos apresentados por eles não foram suficientes para convencer os demais sobre a urgência da inclusão do problema do fluxo migratório venezuelano na agenda do governo federal.

### **5.3.2 Percepção**

Basicamente, o que faz um problema ser percebido e levado à agenda governamental é a maneira como ele é discutido pela sociedade e pelos formuladores de políticas. Desde 2015, os problemas oriundos do fluxo migratório venezuelano já eram percebidos pelos moradores de Pacaraima e Boa Vista, mas foi só em 2016 que

chamaram a atenção dos governantes, levando-os a incluírem na agenda governamental do estado.

**Figura 4** – Mapa do estado de Roraima



Fonte: Google Earth

Porém, os moradores da enorme maioria dos estados da federação nem sequer tinham conhecimento do fluxo migratório, muito menos das consequências dele. E tal assertiva pode ser comprovada analisando a resposta da pergunta 8 da pesquisa, onde 39% das pessoas que responderam que não sabiam quando tinha iniciado o fluxo migratório e outros 38,8% responderam de forma errada. Ou seja, como o fluxo migratório não causava problemas para a sociedade brasileira, não havia discussão a nível nacional, limitava-se apenas ao estado.

A questão do isolamento de Roraima é bastante perceptível quando levamos em conta a posição geográfica do estado. Localizada no extremo norte do país, ao norte do Rio Amazonas, tem sua capital, Boa Vista, localizada numa área de cerrado à nordeste do estado, o que, de certa maneira, favorece o isolamento da capital dentro do próprio estado.

Possui ligação com o restante do país por meio aéreo, cuja passagem é mais cara do país (BV, 2022) e por via terrestre, pela BR-174, estrada que tem restrição de circulação de veículos durante o período noturno por cruzar o território indígena Waimiri Atroari.

Além da questão geográfica, os depoimentos do Deputado Estadual Jorge Everton (nas linhas 13 a 16) e do Senador Hiran Gonçalves

(nas linhas 118 a 120), representantes políticos do estado, não deixam dúvidas quanto ao isolamento: “... a gente está muito longe do Brasil, às vezes esquecem que a gente é Brasil, a gente é tão isolada, tão isolada que... é... nós não podemos nem explorar o nosso território e o governo federal esquece até de nos dar uma atenção como povo brasileiro...”, disse o primeiro e “ (pelo fato de) Roraima ser um estado periférico né... assim, as coisas que acontecem em Roraima elas têm uma repercussão é... já depois de um certo tempo, porque a grande imprensa... ela não está com olhos voltados para cá.” disse o segundo.

### 5.3.3 Potência

Sobre a potência, este conceito está relacionado com a gravidade de uma questão, ou seja, quanto mais intensas forem as consequências ou maior for a gravidade, maior será a relevância da questão no processo de agenda-setting. Dessa forma, a potência pode impulsionar a mobilização de recursos e a inclusão de uma questão na agenda governamental e decisória.

Pode-se dizer que foi notória e comprovada com dados estatísticos a intensidade da gravidade das consequências que o fluxo migratório venezuelano trouxe, inicialmente, para Pacaraima e Boa Vista e depois em todo estado de Roraima.

O estado de Roraima apesar de ser considerado o estado mais pobre do país pelo fato de possuir o menor PIB entre os entes federativos (Negreiros, 2023), não tinha como característica possuir pessoas pedindo esmolas nas ruas, vendendo produtos ou limpando para-brisa em semáforos.

Conforme visto anteriormente, essa característica foi confirmada pelos depoimentos da Senhora Socorro Tabosa (nas linhas 23 a 25) “... o governo de Roraima, o estado de Roraima, eles não tinham população em situação de rua. Então isso trouxe um transtorno para aquelas comunidades que não são habituadas com esse tipo de coisa...” e pelo Deputado Estadual Jorge Everton quando diz (nas linhas 149 a 151):

“... não tinha pessoas pobres, visivelmente pobres, não existia. Existiam bairros pobres, mas não miseráveis, não existia o pedinte. Não tinha esse hábito, limpador de para-brisa, esquece. Vendedor ambulante semáforo não existia, não existia pedir comida de casa em casa”



Se considerarmos os dados das secretarias de Saúde, Educação e Segurança Pública do estado de Roraima nos anos 2015, 2016 e 2017 (período anterior a implementação da Operação Acolhida) podemos constatar que o fluxo migratório venezuelano vinha impactando potencialmente os serviços públicos de Roraima, ratificando, dessa forma, as razões pelas quais o problema já estava na agenda governamental do estado desde 2016.

E o restante do Brasil? É possível dizer que também foi notória a intensidade da gravidade das consequências que o fluxo migratório venezuelano nas outras unidades da federação? Certamente não.

Já foi mostrado anteriormente que uma amostra da população brasileira, com representantes de todos os estados da federação, respondeu a pesquisa dizendo que não tinha conhecimento do início do fluxo migratório (resposta da pergunta 8), porém o desconhecimento é mais impactante quando se observa que, na pergunta 9, somente 10,7 % dos questionados souberam dizer o número estimado de imigrantes venezuelanos que entraram no Brasil, ou seja, não há como saber o tamanho das consequências sem ter conhecimento do número de imigrantes venezuelanos que entraram no Brasil.

### **5.3.4 Proximidade**

A proximidade é, dentro dos “Quatro P’s” De Nikolaos Zachariadis, a principal razão pela demora do ingresso do problema do fluxo migratório venezuelano na agenda do governo federal, pois refere-se aos efeitos de uma questão no dia a dia das pessoas, seja em termos geográficos ou temporais. Uma boa parte dos argumentos utilizados anteriormente para explicar os conceitos de percepção e potência poderiam ser repetidos para explicar o conceito de proximidade, porém aqui valerá a pena enfatizar a questão do isolamento de Roraima motivado pela geografia.

A vastidão da floresta amazônica resulta no isolamento geográfico de Roraima, especialmente de sua capital, Boa Vista. Esse isolamento cria uma considerável distância em relação aos demais estados amazônicos e, ainda mais, em relação aos outros estados brasileiros. Para se ter uma noção dessa distância, uma viagem terrestre entre Boa Vista e Manaus (a única capital diretamente

conectada a Boa Vista) leva aproximadamente 12 horas, praticamente o mesmo tempo necessário para percorrer a distância entre Brasília e São Paulo, distância na qual se atravessam outros dois estados (Goiás e Minas Gerais).

Se levarmos essa comparação para fora do país, fica mais evidente o isolamento de Roraima, no mesmo período de 12 horas do trajeto Boa vista - Manaus é possível sair de Lisboa, em Portugal, atravessar toda a Espanha e chegar em Mont-de-Marsan, na França.

Por conta desse isolamento, é impossível considerar que o fluxo migratório venezuelano tenha impactado no dia a dia das pessoas de outros estados da federação, na verdade, mesmo considerando o fato de já ter transcorrido mais de cinco anos de implementação da Operação Acolhida como política pública, até hoje o problema ainda não está afetando o dia a dia da população que vive fora de Roraima.

Por fim, considerando o que Nikolas Zachariads, autor da teoria dos “4 Ps”, afirmou sobre o fato da percepção e do poder serem elementos capazes de “influenciar o ingresso de um tema na agenda” (Capella, 2018, p.35) e analisando a luz do que foi dito anteriormente, ficam claras as razões pelas quais o governo federal, apesar de tomar conhecimento do problema, não considerou o fluxo migratório venezuelano como uma prioridade governamental naquele momento, afinal, “o número infindável de problemas públicos faz com que ‘as questões disputem a atenção de servidores públicos, dos políticos, dos cidadãos”.

## **5.4 O Impacto da Agenda Midiática e da Opinião Pública**

Fazendo uma conexão com o último parágrafo da teoria anterior fica mais compreensível entender que determinadas questões disputam a atenção dos servidores públicos, dos políticos e dos cidadãos. Logo, se um determinado artifício pudesse ser utilizado para chamar a atenção da opinião pública fazendo com que aumentasse a pressão nos formuladores de políticas públicas para transformar uma questão em um problema e, conseqüentemente, incluí-la na agenda, é possível afirmar que esse artifício merece ser considerado no estudo de formação de agenda. Esse artifício existe, é a mídia, ou como denominou Capella (2021) media agenda-setting (agenda midiática).

Toda a carência (ou falta) de poder, percepção, potência e proximidade do estado de Roraima poderiam ser suprimidos se os problemas oriundos do fluxo migratório venezuelano tivessem uma cobertura midiática compatível com o tamanho do problema o que, de fato, não ocorreu.

O gráfico abaixo, feito com dados da pesquisa documental dos vídeos oriundos da plataforma de repositórios de vídeos Youtube, mostra que não ocorreu uma tendência de aumento do assunto “fluxo migratório venezuelano” na mídia, mas sim vídeos que chamaram mais atenção do que outros por terem sido produzidos por agência/canal de maior notoriedade. Dos sessenta vídeos encontrados, o que teve maior número de visualizações foi o vídeo “Migração em massa de venezuelanos muda a realidade do lado brasileiro da fronteira”, com 421 mil visualizações, exibido pelo programa Domingo Espetacular da Rede Record no dia 24 de abril de 2017.



Para fins de comparação, foram feitas outras três buscas no Youtube. O primeiro sobre o rompimento da Barragem de Brumadinho utilizando as palavras “Brumadinho, rompimento, exato” e o resultado foi mais de 100 vídeos e dezenas com mais de um milhão de visualizações, outras duas buscas realizadas na mesma plataforma foram sobre as Olimpíadas Rio 2016, o primeiro foi utilizando as palavras “pênalti, final e Neymar”, cujo resultado também foi mais de 100 vídeos, um deles com 22 milhões de visualizações e o outro, bem menos relevante quando se trata de Jogos Olímpicos, foi utilizando as palavras “Gisele Bündchen, desfile, abertura”, foram encontrados 78 vídeos um deles com 5,9 milhões de visualizações.

Com base nessas informações e comparações, e considerando os “Estudo de Chapel Hill” é possível afirmar que a opinião pública não foi estimulada suficientemente para que dirigisse sua atenção ao fluxo migratório venezuelano no norte do país, fazendo com que, conseqüentemente, não tivesse existido pressão aos formuladores de políticas públicas para buscar soluções.

Corroborando com a percepção de pouca cobertura da mídia mostrada na pesquisa documental realizada na plataforma de repositórios de vídeos Youtube, a respostas das perguntas 11 e 12, que tratavam justamente sobre a cobertura da midiática dos impactos do fluxo migratório venezuelano em Roraima, mostraram que somente 9,1 % das pessoas diziam terem visto frequentes reportagens sobre o assunto, um percentual bem abaixo daqueles que afirmaram terem visto raramente (32,4%) ou nunca terem visto (22,6%). Nas mídias sociais, apesar de ocorrer um aumento do percentual das pessoas que diziam terem visto frequentes reportagens sobre o assunto (15,7%), ainda assim permaneceu um percentual abaixo daqueles que afirmaram terem visto raramente (25,6%) ou nunca terem visto (21,7%).

## **5.5 Os Múltiplos Fluxos de Kingdon**

A teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon é uma estrutura analítica poderosa que descreve como três "fluxos" independentes - problemas, soluções e político - se interconectam e ocasionalmente (nas janelas de oportunidade) se alinham, criando oportunidades para a adoção de políticas.

A abordagem dos Múltiplos Fluxos destaca a complexidade e imprevisibilidade inerentes ao desenvolvimento de políticas, reconhecendo a interação fluida entre atores políticos, problemas na agenda, e soluções potenciais como elementos cruciais na formação de políticas governamentais.

A seguir, com base nos acontecimentos que antecederam a implementação da Operação Acolhida, serão detalhados cada um dos fluxos buscando ressaltar as particularidades de cada um deles.

### **5.5.1 Teoria dos Múltiplos Fluxos - Fluxo dos Problemas**

Segundo a teoria, o fluxo dos problemas é composto pelo conjunto de situações vistas pela sociedade e pelo governo como problemas públicos. Ora, é inegável que o fluxo migratório venezuelano estava trazendo transtornos para o estado de Roraima tanto que, em outubro de 2016 foi instituído o Gabinete Integrado de Gestão Migratória (GIGM), ou seja, a sociedade roraimense e o governo do estado já tinham visto aquela situação como problemas públicos, porém não se pode dizer o mesmo do governo federal.

Bem, o governo federal tomou conhecimento em 2016, seja pelas primeiras reportagens que começavam a aparecer na mídia, pelos representantes políticos do estado que, oportunamente, levavam o problema ao plenário da câmara ou por meio de notificação oficial (ANEXO C). No entanto, pelo fato do governo federal ser incapaz de manter a atenção em todos os problemas existentes no país, optou por, naquele momento, não priorizá-lo.

Sobre essa questão da atenção, Kingdon (2003) diz que os mecanismos: indicadores, eventos focalizadores e feedback das ações governamentais, podem ajudar a destacar ou mesmo aumentar a atenção a uma questão. É importante ressaltar que esses mecanismos não são determinantes exclusivos para a percepção de um problema, pois existem ainda interpretações pessoais dos atores envolvidos (Capella, 2021).

Tratando inicialmente dos indicadores. Mesmo com os dados das secretarias de saúde, educação e segurança pública, terem mostrado um aumento da demanda nas três áreas durante os anos de 2015, 2016 e 2017, eles não foram suficientemente atrativos para chamar a atenção do governo federal para que considerasse o fluxo migratório como um problema ao ponto de incluí-lo na agenda do governo federal.

No que se refere a eventos focalizadores, ou seja, eventos de grande impacto com grande cobertura da mídia. Não se tem conhecimento de nenhum evento que fosse capaz de chamar a atenção do governo federal em todo o período que antecedeu à implementação da Operação Acolhida. O primeiro só foi ocorrer em agosto de 2018, já com a Operação Acolhida implementada, quando moradores de Pacaraima entraram em confronto com venezuelanos que moravam nas ruas da cidade.

Sobre o último mecanismo, feedback das ações governamentais, esse é o único que possibilita afirmar que o fluxo migratório passou a

ser notado como um problema pelo governo federal. Ainda que, até início de 2017, nada tenha sido feito como ação governamental focado para resolução desse problema, uma comitiva do ministério da saúde em visita de orientação técnica ao estado de Roraima para verificar questões relativas à baixa cobertura vacinal, ficou sensibilizada com a presença de índios da etnia waraos em situação de rua.

A constatação de que o fluxo migratório, naquele momento, passou a ser notado como um problema pelo governo federal é confirmado pela senhora Socorro Tabosa quando em sua entrevista diz (nas linhas 30 a 36):

“o Ministério da Saúde foi fazer uma atividade lá, porque eu não sei se você sabe, mas Roraima é um dos estados que tem a mais baixa é... mais baixo índice de vacinação, os mais altos índices de mortalidade infantil, então assim, já era um estado que tinha dificuldades de implementação de políticas públicas, né? Então o ministério da saúde foi lá, ia lá regularmente, identificou essa situação e trouxe como problema para o governo federal. Tem um grupo lá, está lá, acho que é importante a assistênciasocial ir lá. Então o MDS (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), na época chamava MDS, foi.”

Continuando em sua entrevista, ela confirma a necessidade de trazer aquele problema para a agenda do governo federal (nas linhas 43 e 44 e nas linhas 329 a 331):

“ era um problema que deveria ser tratado transversalmente, com várias intervenções de política pública ... Aí o MDS que acionou a Casa Civil dizendo que era um problema, que estava começando a pintar lá e que o caráter era muito maior do que assistente social ... por isso a necessidade da Casa Civil ordenar uma agenda de governo para apoiar...”

### **5.5.2 Teoria dos Múltiplos Fluxos - Fluxo das Soluções.**

Após o reconhecimento do problema pelo governo federal e da necessidade de trazê-lo para agenda do governo federal, a Casa Civil, dentro da racionalidade limitada dos seus integrantes, começou a traçar soluções para o problema que, naquele momento, ainda não estava plenamente definido.

Um dos focos das soluções era regularizar a situação dos imigrantes que estavam em situação de rua, pois a maioria deles queria solicitar refúgio no Brasil. Porém tal concessão de refúgio trazia dois problemas, o primeiro era o tempo da espera da resposta de concessão

que por ser muito demorado levavam as pessoas a esperarem meses morando nas ruas. O segundo era o fato de que muitos daqueles, que pediam refúgio queriam permanecer em Boa Vista para poderem levar mantimentos para familiares, que permaneciam na Venezuela, porém após ser concedido o refúgio, ele só poderia retornar ao país após ser concedida a repatriação voluntária.

Sobre a busca da solução do entrave da regularização dos imigrantes, a senhora Socorro Tabosa disse (nas linhas 55 e 56, e nas linhas e 57 a 59):

“A gente chamou uma reunião na Casa Civil em dois grandes grupos. Um grupo para pensar uma outra forma de ingresso no Brasil que não fosse refúgio. Então, dando a

possibilidade deles escolherem uma alternativa ao refúgio, caso eles tivessem interesse, porque quando o migrante solicita refúgio, ele não pode voltar para o seu município de origem, para o seu país de origem.”

Para resolver a questão da forma de ingresso no Brasil que não fosse como refugiado, o Conselho Nacional de Migração desenhou a resolução da Lei 13.445 que foi sancionada pelo presidente Temer em 24 de maio de 2017, instituindo a Lei da imigração. Entre outras coisas, essa lei autorizou a concessão de residência ao imigrante que se enquadrasse na hipótese de acolhida humanitária.

O outro foco das soluções foi pensar em alguma forma de ajudar o estado de Roraima a lidar com os problemas de “saúde, moradia, de exploração das crianças no sinal.” levantados pelo MDS quando em visita ao estado. Sobre a solução dessas questões, a senhora Socorro Tabosa também disse (nas linhas 74 e 75): “E nós montamos um outro grupo para construção de apoio ao governo do Estado no fortalecimento de políticas públicas”

As ideias ou soluções que surgiram desse segundo grupo de trabalho com objetivo de “fortalecer” as políticas públicas foram, justamente, as que Kingdon (2003) identificou como soluções que surgem antes mesmo do problema, flutuando em um “caldo” de políticas públicas. Pelo menos foi o que fez parecer a senhora Socorro Tabosa quando disse também (nas linhas 80 a 88):

“Então o governo se reuniu, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Assistência Social, tudo

coordenado pela Casa Civil, pra montar um plano de contingência pra ajudar o estado do Acre (entrevistada confundiu-se) a montar abrigos pra esses venezuelanos que estavam chegando na época.

É isso, assim, nós passamos dinheiro pra eles montarem, na época, 400 venezuelanos. Eu me lembro bem que foi lá no Pintolândia (bairro Pintolândia, na zona Oeste de Boa Vista), foi o lugar onde eles escolheram. Nós passamos o recurso na assistência social, fundo a fundo, para eles lá. Eles abriram o Pintolândia, contrataram as pessoas para lá e organizaram aquele abrigo Pintolândia.”

O fato do governo federal ter reconhecido o problema não fez, necessariamente, com que passasse a priorizá-lo. Com o reconhecimento e a sequencial inclusão na agenda, o governo federal, durante o transcorrer do ano de 2017, passou a prestar apoio ao estado de Roraima, com repasse de recursos, capacitação de pessoal, contratação de médicos, compras de equipamento para o hospital de Pacaraima, implementação de um novo abrigo na capital, entre outras coisas.

Sobre esses apoios prestados, a senhora Socorro Tabosa disse (nas linhas 81 a 83, e nas linhas 86 a 88):

“...coordenado pela Casa Civil, pra montar um plano de contingência pra ajudar o estado do Acre (entrevistada confundiu-se) a montar abrigos pra esses venezuelanos que estavam chegando na época ... Nós passamos o recurso na assistência social, fundo a fundo, para eles lá. Eles abriram o Pintolândia, contrataram as pessoas para lá e organizaram aquele abrigo Pintolândia...”

Disse ainda (nas linhas 92 a 98):

“... o Ministério da Saúde passou recursos para eles, ampliando a capacidade de atendimento na rede básica de saúde, no hospital, passando mais recursos para os hospitais, ampliou a capacidade deles de médicos, porque na época tinham mais médicos, então, muitos venezuelanos médicos que estavam entrando, que eram médicos, foram contratados pelo Ministério da Saúde para trabalhar lá, sob a coordenação do município de Boa Vista e do município de Pacaraima, então foram 20 médicos venezuelanos contratados pelo Ministério da Saúde para ampliar a capacidade de saúde, de atendimento de saúde ”



Sobre o hospital de Pacaraima, disse (nas linhas 101 e 102, e nas linhas 207 e 208):

“...foi montado em 2017 pelo Ministério da Saúde, o hospital de Pacaraima, todos os equipamentos que você possa imaginar para ele funcionar montou o Hospital de Pacaraima, o ministro foi lá, fez a inauguração do Hospital de Pacaraima

No segundo semestre de 2017, o número de imigrantes venezuelanos que chegaram ao estado aumentou exponencialmente, trazendo mais problemas para a região. O posto da Polícia Federal de Boa Vista, com capacidade limitada, passou a ter uma demanda da qual não dava conta e, por essa razão, os venezuelanos que buscavam atendimento passaram a ter que esperar meses para serem atendidos e como vinham com pouco dinheiro e sem ter de onde conseguirem mais, passavam a situação de rua. Sobre essa espera, a senhora Socorro Tabosa disse (nas linhas 113 a 122):

“...E a capacidade da Polícia Federal era muito pequena. Porque não tinha o grande...é diferente de Foz do Iguaçu, que tem um trânsito intenso. Então a Polícia Federal lá tem um número maior de pessoas. Então lá era um número muito pequeno. Então essas pessoas foram chegando... na época, essas pessoas chegavam com dinheiro. Então assim, tinha juiz, tinha médico, eles chegavam com dinheiro. O grande problema era a dificuldade da Polícia Federal atendê-los. Então, vou dar um exemplo pra vocês. Chegavam em março, eles recebiam um agendamento pra ser atendido em agosto só. Então, essas pessoas ficavam lá em Roraima, lá em Boa Vista, sem poder trabalhar, porque não eram regularizados, e o dinheiro ia acabando, acabando, eles acabavam em situação de rua...”

Com tudo isso, a pergunta que se coloca neste momento é: se o governo federal tinha conhecimento dos indicadores do impacto do fluxo migratório venezuelano desde o início de 2016 ao ponto de estudar as primeiras soluções e ordenar uma agenda de governo para apoiar o estado, por que demorou a desenhar uma política para enfrentá-lo?

A resposta está no pacto federativo ou princípio federativo. Senado (2015) define pacto federativo como sendo “conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de

atuação dos entes federados” e está materializado na Constituição de 1988 em seu art. 1º, caput:

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

E também em seu art. 18:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Devido a esse pacto federativo, o governo federal ficou limitado de fazer uma intervenção no estado de Roraima e para que isso acontecesse era necessário que o governo do estado solicitasse, o que não ocorreu. Sobre essa questão a senhora Socorro Tabosa disse (nas linhas 75 a 79, e nas linhas 127 a 129):

“... Aí você vai me perguntar, mas por que, Socorro? Por que o governo federal não atuou logo lá montando uma operação? Porque o governo privilegiou o pacto federativo. O que que diz o pacto federativo? De que as unidades federadas elas são autônomas, o governo federal só tem uma intervenção a pedido do governador em uma grave situação. E até aquele momento não era uma grave situação e o governador não tinha nos pedido nada... E a gente, protelando o máximo, fazer alguma intervenção, porque fica muito ruim fazer uma intervenção para o governador, né? E o governador era uma mulher, na época ela era inclusive aliada do Temer...”

### **5.5.3 Teoria dos Múltiplos Fluxos - O Fluxo Político**

Conforme dito anteriormente, os primeiros sinais do aumento da demanda nos serviços públicos de Roraima foram percebidos em 2015, também no mesmo ano, as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por imigrantes venezuelanos haviam aumentado quatro vezes em relação ao ano anterior e, concomitantemente com o aumento desses indicadores, outro evento muito importante no cenário político do país estava ocorrendo em 2015, o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff.

Estudar o fluxo político é, segundo a teoria, analisar o humor nacional, a rotatividade administrativa ou legislativa (turnover) do governo e possíveis grupos de interesse e suas campanhas de pressão, durante o período que precede o processo decisório da política pública. Em se tratando do fluxo migratório venezuelano, os anos 2015 e 2016 foram, respectivamente, o que teve início o fluxo migratório e que os primeiros impactos começaram a ser percebidos.

Como esses anos também foram extremamente agitados no cenário político brasileiro, será feito, primeiramente, a análise dos possíveis grupos de interesse por ser mais simples discorrer sobre isso e, na sequência, serão analisados o humor nacional e o turnover.

Nas pesquisas documentais em livros, leis e filmes e, até mesmo, na entrevista realizada com os quatro atores envolvidos na implementação da Operação Acolhida, nenhuma menção foi feita sobre grupos de interesse que quisessem levar o problema do fluxo migratório venezuelano para a agenda do governo federal. O que existiu, foram atores políticos, particularmente, os deputados federais, trazendo o assunto para a tribuna do plenário da câmara de forma independente e não com um grupo organizado para fazer pressão.

As próprias agências da ONU, a OIM e o ACNUR, não estiveram presentes no período como grupo de interesse fazendo campanhas de pressão, mas sim, como órgãos de assessoramento nos grupos de trabalho na Casa Civil. Sobre a participação dessas agências, a senhora Socorro Tabosa deu a seguinte resposta quando perguntado sobre o assunto (nas linhas 367 a 370):

**O ACNUR nesse momento, ele não participava de nenhum tipo de debate nesse sentido? Em Brasília também não?**

Não, tinha conosco, nós tínhamos junto o ACNUR e a OIM, as duas organizações, não era só o ACNUR, o ACNUR e a OIM, juntos, no mesmo pé de igualdade, estavam conosco na Casa Civil, tentando trazer estratégia.

Para que se possa ter ideia da inexistência de grupos de interesse, somente em 2019, ou seja, já com a Operação Acolhida implementada, foi que o governo federal veio a criar uma Comissão Mista Permanente Sobre Migrações Internacionais e Refugiados, o que corrobora a ideia de inexistência de grupos de interesse capazes de pressionar o governo.

No que se refere ao humor nacional, naqueles anos de 2015 e 2016, o Brasil estava vivenciando o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, reeleita nas eleições de 2014 após vencer o candidato Aécio Neves em uma eleição bastante apertada com diferença de apenas três milhões de votos.

Na cerimônia de posse, que contou com a presença do presidente venezuelano Nicolás Maduro, Dilma assumiu prometendo combater a corrupção e defender os interesses da Petrobras. A menção à estatal brasileira foi motivada pelos escândalos de corrupção dentro do governo oriundos das investigações da Operação Lava Jato nas quais foram descobertas que o dinheiro utilizado nas propinas era oriundo da empresa

Já nos primeiros meses de 2015, a crise econômica que se arrastava desde o mandato anterior, somada à crise política desencadeada pelos escândalos de corrupção envolvendo políticos de grande influência e mais a vitória apertada nas eleições presidenciais, serviram de catalisadores do aumento generalizado da insatisfação popular em relação ao governo.

Naquele ano de 2015, os espaços das mídias tradicionais e sociais eram quase que exclusivamente marcados por notícias da Operação Lava Jato e das manifestações populares. Tais manifestações contra o governo de Dilma ocorreram em várias partes do Brasil, tendo como principal objetivo pedir o impeachment da presidente. Esses movimentos reuniram milhões de pessoas nos meses de março, abril, agosto e dezembro de 2015, o que levou ao acolhimento, pelo presidente da Câmara dos Deputados, de um pedido de [impeachment](#) contra a mandatária do país (Amorim, 2016).

O ano de 2016 se inicia com o governo ainda sob pressão. As manifestações contra a presidente seguiam acontecendo no país, levando a câmara dos deputados a aprovar, em abril, o prosseguimento do processo de impeachment e, em maio, o afastamento dela da Presidência da República pelo período de até 180 dias pelo senado federal.

No último dia de agosto, pouco mais de três meses após seu afastamento temporário do cargo, a presidente Dilma Rousseff é afastada permanentemente da presidência da República, assumindo o cargo o vice-presidente Michel Temer.

Cabe ressaltar que durante esse período de conturbação política, um outro evento ocorria paralelamente no Brasil, as Olimpíadas Rio 2016. O maior evento desportivo do mundo ocorria pela primeira vez no Brasil, entre os dias 5 e 21 de agosto, certamente influenciando o humor nacional e “consumindo” várias horas de cobertura midiática.

Após o impeachment de Dilma, superada a fase interina e o discurso de “golpe” difundido pela oposição, Michel Temer inicia o ano de 2017 disposto a emplacar a reforma trabalhista que tramitava na câmara dos deputados desde o ano anterior. De fato, logo em abril, a reforma foi aprovada, trazendo uma sensação de vitória ao governo e de esperança de um futuro menos atribulado, porém tal esperança não se concretizou (Venaglia, 2017).

Em depoimento sob a condição de delação premiada, o empresário Joesley Batista liga Michel Temer a um novo escândalo de corrupção e, mais uma vez, as mídias televisivas e sociais só tinham um assunto para noticiar. A partir daquele momento, os meses que se seguiram, particularmente daquele ano de 2017, foram marcados pela corrida de Temer contra a perda do cargo (Venaglia, 2017).

Sobre o humor nacional, é possível concluir que, desde a posse da presidente Dilma até a corrida de Temer para se manter no cargo, não ocorreu um “respiro” de estabilidade no país que pudesse levar a atenção dos políticos e burocratas para outro problema, ainda mais quando esse problema era localizado no extremo norte do país.

No que se refere ao turnover do governo, só o fato de ter ocorrido uma mudança da presidência do país fora do curso natural de uma transição de governo, já seria suficiente para explicar o quão impactante esse fator foi para influenciar na dificuldade de convergir o fluxo político ao encontro dos fluxos da solução e dos problemas. No entanto, se não bastasse isso, na gestão do novo presidente, a instabilidade de legisladores também foi uma marca do governo, dos 28 ministros que assumiram as pastas, somente 7 chegaram ao final e, da mesma forma que o presidente, muitos desses que saíram estavam envolvidos em escândalos de corrupção (Wikipédia, 2023).

#### **5.5.4 Teoria dos Múltiplos Fluxos – *Coupling* dos Fluxos**

Com base nas explicações de como os três fluxos se desenvolveram nos anos de 2015, 2016 e 2017, fica mais claro compreender as razões pelas quais o governo federal só passou a enxergar o fluxo migratório venezuelano como um problema no início de 2017, mesmo tendo indicadores dos impactos desde o ano anterior. Da mesma forma, fica justificado a razão pela qual o governo federal não fez uma intervenção top-down para lidar com o problema no ano de 2017.

Em que pese não ter feito nenhum tipo de intervenção federal, o governo, por intermédio da Casa Civil, não deixou de fazer o que tinha proposto fazer, ou seja, prestar apoio ao estado de Roraima inclusive com repasse de recursos. No entanto, nas visitas de orientação que o MDS fazia ao estado, os integrantes da comitiva não percebiam que os valores repassados estavam sendo empregados, principalmente para melhorar a capacidade instalada dos abrigos. Sobre essa questão da não utilização dos recursos a senhora Socorro Tabosa afirmou (nas linhas 142 a 145, nas linhas 147 a 150, e nas linhas 159 a 162):

“...Eram passados milhões e milhões e milhões de reais para eles e eles não conseguiam reagir, mas também não queriam que o governo federal reagisse...eles diziam que tinha que passar dinheiro pra eles, pra eles fazerem. Então era uma decisão deles...eram dois abrigos e que nós, o governo federal, eu mesma fui lá, falei com o secretário da Casa Civil pedindo para que eles usassem os recursos do MDS para melhorar a capacidade instalada dos abrigos, porque eu fui no Tancredo Neves e ali era uma tortura na verdade... o Tancredo Neves, se o senhor acredita, em inferno. Era aquilo ali. Porque eu fui lá, eu fiquei tão impressionada que eu não consegui dormir à noite. Tinha um cantinho que era chamado de estupro coletivo, tinha esgoto a céu aberto, era um banheiro, dois banheiros pra 600 pessoas...”

E completou (nas linhas 181 a 187):

“... É isso, em Brasília eles (os políticos de Roraima) vinham pra cá pedir a deportação, o fechamento da fronteira, porque tinham esgotados todos os recursos. E aí a gente mostrava pra eles que foi passado recursos e que os recursos estavam na conta ainda. E que eles precisavam operar. E que nós estávamos lá, a gente já... a gente escrevia o projeto para eles, a gente foi lá ajudar, a gente ia lá ajudar a organizar né? Os ministérios estavam indo lá de 15 em 15 dias. O grupo de ministérios. Foi feita capacitação sobre gerenciamento de abrigos, sobre atendimento a situações de tráfico de pessoas. Foram feitas várias capacitações de proteção, de atendimento a crianças, mas o Estado não respondia...”

Ainda sobre essa questão de repasse de recurso, a Advocacia Geral da União ao apresentar a contestação de uma ação cível originária proposta pelo estado de Roraima (ACO

3121), fez constar nas páginas 20 e 21, além de outras coisas, os valores repassados pelo MDS ao estado para lidar com os impactos do fluxo e a listagem das datas em que ocorreram as visitas de acompanhamento da gestão estadual de Assistência Social (ANEXO D).

Devido à condição insalubre dos abrigos do estado, particularmente, o Tancredo Neves, alguns venezuelanos optaram por abandoná-los e ocuparam as ruas e praças públicas da cidade.

A ocupação de locais próximos de modais de transporte como ferrovias, portos, aeroportos ou rodoviária é uma atividade comum em emergências humanitárias e, em Roraima, não foi diferente. A praça Simon Bolívar localizada a menos de 300 metros da Rodoviária Internacional de Boa Vista que já vinha sendo ocupada desde meados de 2017, passou a receber mais pessoas oriundas dos abrigos. Esse aumento de ocupação motivada pela saída dos abrigos, somada ao aumento do número de venezuelanos chegando ao país nos últimos meses de 2017 levou àquele espaço público da cidade a receber mais de 1200 venezuelanos, vivendo em condições precárias (Daróz; Selestino, 2022).

Dos 4 entrevistados, três fizeram menção a ocupação dessa praça quando disseram: a senhora Socorro Tabosa (nas linhas 188 e 189) “...aí foram todos para a rua e eles tomaram aquela praça chamada Simon Bolívar que fica ali perto da Polícia Federal...”; Deputado Estadual Jorge Everton (nas linhas 129 e 130) “...as nossas praças públicas foram destruídas, a Simon Bolívar teve que ser cercada porque ali eles viviam deitados...” e Senador Hiran Gonçalves (nas linhas 44 a 46) “... se você for lá, você se assusta ali. Aquela área da Praça Simon Bolívar, onde está a nossa rodoviária ela ficou tomada, ocupada por venezuelanos...”

Em dezembro de 2017, com a situação já insustentável e a perspectiva de se agravar ainda mais, o governo de Roraima decretou situação de emergência social (Lessa, 2019) considerando, entre outras coisas:

“o agravamento da situação no estado de Roraima, ante ao inesperado e rápido aumento do número de imigrantes que chegaram ao estado de Roraima... fluxo migratório intenso, ilimitado e desordenado na fronteira Brasil – Venezuela. as

sérias dificuldades enfrentadas pelas equipes estaduais quanto ao apoio humanitário e logístico (recepção, acolhimento e desligamento), vivenciada na fronteira Brasil - Venezuela, e que extrapolam completamente a normalidade da execução de políticas públicas estaduais.” (BRASIL, 2017).

Após uma reunião ocorrida em Brasília, em 30 de janeiro de 2018, com Temer e os deputados federais que compunham a bancada do estado de Roraima, na qual, dentre diversos pedidos, foi solicitado repasse de mais dinheiro para cobrir os gastos com os imigrantes venezuelanos (Fonseca, 2018), o próprio presidente, em 12 fevereiro de 2018, foi ao estado de Roraima acompanhado dos ministros da Defesa, Justiça, Secretaria-Geral da Presidência e GSI para discutir *in loco*, junto com as autoridades do estado, a situação dos imigrantes nas ruas da cidade de Boa vista. (Costa; Brandão; Oliveira, 2018).

Sobre essa reunião, a senhora Socorro Tabosa, que esteve presente no evento, disse o seguinte (nas linhas 217 a 222, e nas linhas 228 a 232):

“. Eu estava junto nessa comitiva. Ele passou, ele fez uma vistoria, viu a Praça Simon

Bolívar, viu a situação que estavam lá. Fez uma reunião com todas as autoridades que você possa imaginar do Estado. Estavam lá, todos os prefeitos dos 15 municípios,

todos os vereadores, deputados estaduais, deputados federais, a governadora, os secretários estaduais, Tribunal de Justiça, Ministério Público... enfim, todas as autoridades que você possa imaginar estavam presentes nessa reunião... ele fez uma escuta de todo mundo e a fala única, e aí não tinha cor partidária nenhuma. Foi unânime. Todos os prefeitos, todos os parlamentares de esquerda, de direita, de centro, de extrema direita, de extrema esquerda pediam a deportação das pessoas e o fechamento da fronteira. Todos, todos. Sem exceção, até tribunal de justiça, ministério público queriam que mandassem todo mundo embora e fechassem a fronteira...”



A entrevistada disse ainda que (nas linhas 234 a 255), após ouvir todos os presentes e discordar da ideia das autoridades locais de fechar a fronteira e deportar os imigrantes, o presidente completou:

“Não, não estou fazendo isso nem é pelos acordos internacionais, estou fazendo isso pelos direitos humanos dessas pessoas... olha, eu lembro que até pouco tempo atrás, quem buscava a Venezuela eram vocês, né? Então a Venezuela está mais perto de vocês do que o restante do Brasil. Vocês estão cercados pela floresta amazônica aqui. Então vocês passavam férias na Venezuela, vocês atravessavam a fronteira para fazer compras, para comprar combustível, para curtir as praias, as cachoeiras, as maravilhas que a Venezuela poderia oferecer. E vocês eram muito bem recebidos pelos venezuelanos, tanto é que voltavam e voltavam e voltavam lá todos os anos. E agora esses mesmos irmãos que acolheram vocês durante vários anos indo a Venezuela, estão aqui batendo na nossa porta e nos pedindo ajuda, porque senão eu vou morrer do lado de lá da fronteira de fome. O que você acha que eu vou... fechar a fronteira e deixar essas pessoas, crianças, adultos, idosos, morrendo do lado de lá da fronteira, eu podendo abrir esse apoio humanitário para eles? Isso é dever nosso. Isso não estou cumprindo acordo humanitário internacional, eu estou cumprindo o dever cívico que todo gestor tem de garantir a vida. Seja de quem for. E pela Constituição Federal diz que no Brasil, tanto os nacionais quanto os não nacionais têm os mesmos direitos. Nós vamos cumprir. E acabou de ser aprovada uma lei de migração que é ampla e baseada na garantia dos direitos humanos, que ela entrou em vigor em novembro do ano passado. E nós vamos garantir que essa lei seja cumprida. Então aqui eu pergunto para vocês. Vocês querem que o governo federal federalize a resposta voluntária? Se vocês concordarem, a gente entra aqui amanhã...”

A partir daquele momento, com o aval de todas as autoridades estaduais presentes, foi oficialmente declarada uma intervenção federal no estado. Essa reunião, como dito anteriormente, ocorreu no dia 12 de fevereiro (segunda-feira de carnaval) e já no dia 14 de fevereiro (quarta-feira de cinzas), o presidente Temer determinou que integrantes do governo federal se reunissem sob a batuta da Casa Civil, para regularizar a participação do Governo nas medidas de assistência emergencial decorrente de fluxo migratório.

Sobre essa reunião do dia 14, a senhora Socorro Tabosa disse (nas linhas 263 a 269):

“...na quarta-feira ele chamou a equipe e disse eu quero que vocês organizem, então, toda uma estrutura normativa que dê ao governo federal sustentabilidade para montar operações humanitárias nesse tipo de caso. Porque se a gente entrar lá em Boa Vista agora sem nenhuma normativa, nenhuma normativa que nos ampare, depois eles podem nos processar, processar a União, alguém pode questionar a União por estar entrando e invadindo o governo do estado e o município numa ação imprópria, né? Porque pelo Pacto Federativo a gente não poderia fazer isso...”

Fruto dessa reunião, foi editada no dia 15 de fevereiro, a Medida Provisória 820 instituindo o Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (CFAE), regularizando, dessa forma, a atuação federal no estado.

### **5.5.5 Teoria dos Múltiplos Fluxos – Empreendedor Político.**

Analisando os acontecimentos e personagens envolvidos no período compreendido entre a inclusão do problema da agenda do governo federal até a ida do presidente a Roraima, em fevereiro de 2018, não foi possível identificar um personagem, político ou não, que pudesse ser classificado como empreendedor político.

Isso porque, segundo Capella (2016) os empreendedores políticos são indivíduos que se destacam pela defesa de ideias e pela habilidade de identificar oportunidades para conectar soluções a problemas específicos, direcionando seus recursos - tempo, energia, reputação e financeiros - na defesa de propostas, visando ganhos futuros, sejam eles materiais, a promoção de valores políticos ou benefícios sociais, ou seja, não existia ninguém que reunisse todas essas características.

No entanto, a maneira como o presidente Temer cativou os políticos e autoridades do estado de Roraima a não fecharem a fronteira e repatriar os venezuelanos e, principalmente, convencê-los de que intervenção federal era o melhor a ser feito naquele momento, sugere que ele pode ser considerado o empreendedor político, aquele

que proporcionou o *coupling* dos fluxos dos problemas, das soluções e político

No dia 21 de fevereiro, o CFAE se reuniu pela primeira vez em Brasília, nessa reunião estavam presentes diversos ministros e burocratas, com objetivo de traçarem as diretrizes de como iria acontecer a intervenção federal em Roraima. Segundo a ATA da reunião (ANEXO E) foram debatidos, dentre outros assuntos, a “indicação do coordenador operacional” e foi feita “a apresentação dos encaminhamentos do Presidente da República na reunião em Boa Vista”.

Nesse evento, ficou decidido que o General Eduardo Pazuello seria o coordenador operacional das ações na fronteira do Brasil com a Venezuela, por ser o comandante da Base de Apoio Logístico do Exército e, também, por ter estado envolvido na logística de grandes eventos ocorridos no país nos anos anteriores como as Olimpíadas Rio 2016, a Intervenção Militar no Complexo da Maré no Rio de Janeiro e, principalmente, o Exercício de Logística Multinacional Interagências (AmazonLog), realizado em novembro de 2017, em Tabatinga- AM, onde foram realizadas atividades análogas ao que se pretendia fazer em Roraima.

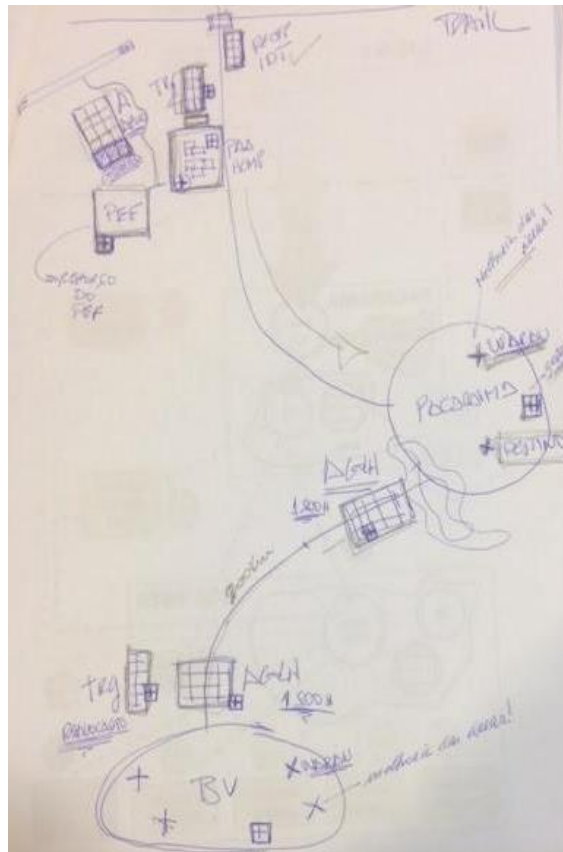
Antes do término da reunião o General Duizit Brito, representando o General Eduardo Pazuello que estava ausente devido ao falecimento do seu pai no dia anterior, apresentou um vídeo da AmazonLog, ratificando as atividades que se pretendia fazer em Roraima.

O AmazonLog foi um Exercício de Logística Multinacional Interagências, desenvolvido no período de 6 a 13 de novembro de 2017, em Tabatinga, estado do Amazonas, tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, conduzido pelo Comando Logístico do Exército Brasileiro (COLOG) e inspirado no Exercício Logístico “Capable Logistician - 2015”, realizado por países da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, em 2015, na Hungria.

“... Na inóspita e desafiadora Floresta Amazônica foi montada uma Base Logística Internacional composta por Unidades Logísticas Multinacionais Integradas (ULMIs) que foram adestradas no apoio a civis e efetivos militares empregados em regiões remotas e desassistidas, como, tipicamente, ocorre em Operações de Paz e de Ajuda Humanitária. Em toda a região

foram desenvolvidas ações conjuntas, multinacionais e interagências por tropas e agências brasileiras, colombianas, norte-americanas e peruanas. O Exercício contou, ainda, com a participação de militares de Nações Amigas...” (Brasília, 2017).

### 5.5.6 Teoria dos Múltiplos Fluxos – Janela de Oportunidade.



Na segunda reunião CFAE, no dia 15 de março, que contou com a presença do general Eduardo Pazuello, coordenador operacional das ações na fronteira do Brasil com a Venezuela, foram tratados, segundo a ATA da reunião (ANEXO F) dentre diversos assuntos, a “apresentação da estratégia emergencial de apoio aos imigrantes em situação de rua em Boa Vista e apresentação do plano de atendimento humanitário aos imigrantes”.

Na ocasião, coube ao General Eduardo Pazuello fazer uma explanação da estratégia que seria adotada. Basicamente, o militar apresentou um croqui feito à mão (imagem ao lado e ANEXO G) mostrando as estruturas que seriam montadas para identificação, acolhimento com possibilidade de atendimento médico para casos de

maior vulnerabilidade, triagem para atendimento pela equipe do ACNUR, Assistência Social e Polícia Federal e abrigos em Pacaraima e Boa Vista para onde os imigrantes seriam encaminhados.

Sobre a função de coordenador operacional e o planejamento das ações e estruturas que seriam montadas o Deputado Federal General Eduardo Pazuello disse (nas linhas 104 a 107, e nas linhas 115 a 119):

“...Então os ministros compunham o comitê e os executivos a força de trabalho. Só que as ações dos ministérios no terreno eram coordenadas por mim. Por isso o termo é coordenador. Coordenador das ações do comitê no terreno. Nenhuma ação do comitê poderia acontecer sem estar coordenada por mim... modelo operacional... dividido em três etapas, ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização. Só que as coisas aconteceram nesta fase. Primeiro nós organizamos a fronteira, precisava abrigar. Nós abrigamos e não tinha como tirar dali, precisávamos interiorizar. Então uma coisa puxa a outra. E o comitê foi fundamental para que as etapas funcionassem...”

As estruturas que seriam montadas e as ações que seriam desencadeadas seguiam modelos semelhantes aos do AmazonLog, pois uma das atividades realizadas no exercício foi uma simulação de treinamento para a acolhida de evacuados. Sobre a AmazonLog o Deputado Federal General Eduardo Pazuello disse (nas linhas 44 a 46, nas linhas 48 e 53):

“...Então, em final de 16, General Vilas Boas (comandante do Exército à época) me chama para pagar a missão de a gente fazer a Operação Pacaraima, que o governo federal, Temer, tinha pedido dele... passaram-se os meses e obviamente não aconteceu... Levamos a proposta...pra que a gente pudesse ensaiar essa operação. E esse ensaio deu-se o nome de operação Amazonlog... e nós começamos a nos preparar para a Amazonlog. Contratos, licitações, comboios, reconhecimentos e assim fomos para Tabatinga, partindo já em julho para uma operação em novembro...”

Sobre o contexto político que induziu a utilização do modelo da AmazonLog em Roraima, o General disse ainda (nas linhas 60 a 66, e nas linhas 69 a 77):

“...Durante a Amazonlog, eu recebi a missão de preparar um planejamento, reconhecimento e contatos para a operação na República Centro-Africana, para montar um Brabat (*Brazilian*

*Batallion*) na República Centro-Africana. Que era a mesma lógica, você está entendendo que era toda a mesma? Os módulos. Pegamos os módulos montamos lá em Tabatinga, fizemos o projeto planejamento do dobramento da base do Brabat na África, e eu fui em três viagens internacionais, fazia os reconhecimentos e os acordos com a ONU e a logística da ONU... quando eu voltei no começo de fevereiro da terceira viagem, eu fui chamado a Brasília... 'tuvai se apresentar ao general Miotto (Comandante Militar da Amazônia à época), que ele quer te pagar uma missão'... Ele falou: 'ó, aproveita a expertise que tu tem da AmazonLog e vai desdobrar esse material lá na fronteira de Pacaraima'... Aí eu...'General, os meios estão voltando pro Rio, estão na estrada'... 'é bom que já tá tudo empacotado, é só fazer meia volta e voltar'. E assim fizeram meia volta e voltaram..."

Não é correto afirmar que todas as ideias da Operação Acolhida tenham surgido exclusivamente da AmazonLog, pois as sugestões e expertises da ACNUR e da OIM com refugiados e imigrantes contribuíram para o modelo de ajuda humanitária que foi implementada, mas é inegável que o adestramento realizado com a tropa durante o exercício a poucos meses antes da intervenção federal, a experiência do desdobramento de meios logísticos em uma área de acesso restrito e, principalmente, o fato dos contratos de licitação ainda estarem abertos, faz do AmazonLog a janela de oportunidade que permitiu a junção dos três fluxos, convergindo assim em um ambiente propício para o desenvolvimento da política pública.

## **5.6 Modelo Incremental para adoção da Operação Acolhida como política pública.**

Desde o momento da inclusão do problema do fluxo migratório venezuelano em sua agenda até a edição da MP 820 que decidiu pela implementação da Operação Acolhida como política pública, o governo federal não deixou de prestar apoio ao governo do estado. Em que pese algumas manifestações por parte do governo de Roraima em dizer que tal apoio não tenha ocorrido, a União muito antes da edição daquela medida provisória, já vinha adotando medidas para diminuir os impactos do fluxo migratório.

Além do que já foi transcrito anteriormente, a contestação da ACO 3121 feita pela União, por meio da AGU, também traz outras informações:

“...até 30 de abril de 2018, o saldo em conta do Fundo Estadual de Assistência Social de Roraima totaliza o valor de R\$ 2.049.602,88 ... O montante demonstra que para além do valor de R\$ 1.890.000,00 repassados no mês de março de 2018 ainda se encontra na conta do estado uma parte do valor repassado em abril de 2017...”

E por apoios técnicos, transcrição:

“...no que se refere ao apoio técnico prestado aos estados e municípios, representantes do MDS...realizaram visitas ao estado de Roraima, nas datas de 7 a 11 de maio de 2017, 29 a 02 de junho de 2017, 09 a 12 de julho de 2017, 03 a 07 de setembro de 2017 e 17 a 21 de setembro de 2017; 15 a 18 de outubro de 2017 e 25 a 29 de novembro de 2017... as visitas de apoio técnico tiveram como objetivo auxiliar os entes locais no planejamento da execução dos recursos; orientar quando a normativas para organização do acolhimento e articulação com as redes locais...”

Corroborando com a informação de que, de fato, o governo federal se fez presente no Estado

Não é intenção deste tópico fazer uma “acareação” se ocorreu ou não o apoio, ou se ele foi insuficiente, mas sim, observar os acontecimentos compreendidos no período que antecedeu a decisão pela Operação Acolhida que possam caracterizar que o modelo utilizado para tal decisão foi o incremental.

Observando as ações adotadas pelo governo federal relatadas acima, o que se percebe é que nenhuma delas teve como objetivo a solução do problema, mas sim, uma forma de amenizá-lo. O fato do governo estadual não solicitar intervenção federal no estado, de certa forma, limitava as ações que eram adotadas. Todavia, com o passar dos meses de 2017, foram implementados abrigos temporários na cidade de Boa Vista (com recurso da União e capacitação da ACNUR), essa medida do governo federal caracterizou, de modo gradual, o início da implementação de um dos eixos de atuação que viria ser utilizado na Operação Acolhida, o abrigamento.

Acontece que, mesmo com a adoção dos abrigos, o problema não diminuiu, apenas mudou de configuração mantendo-se no mesmo *status quo*. Isso porque, essa solução serviu apenas para retirar os

imigrantes espalhados pela cidade e concentrá-los em locais específicos. É o que disse a senhora Socorro Tabosa (nas linhas 150 a 153):

“O que eles fizeram? Eles passaram com ônibus da polícia militar, tiraram todas as pessoas em situação de rua, colocaram no Tancredo Neves e colocaram no Pintelândia e não deram nenhuma assistência, não tinha coordenação, não tinha equipe, não tinha comida, não tinha nada.”

Com o aumento considerável do fluxo migratório no último trimestre de 2017, o governo federal passou a ser pressionado pela bancada de parlamentares de Roraima para que fosse decretado o fechamento da fronteira. Essa pressão foi relatada pela a senhora Socorro Tabosa quando disse (nas linhas 130 e 131, nas linhas e 181 a 183):

E os parlamentares viviam pressionando a Casa Civil pra fechar a fronteira, deportar as pessoas, né?... É isso, em Brasília eles vinham pra cá pedir a deportação, o fechamento da fronteira, porque tinha esgotado todos os recursos. E aí a gente mostrava pra eles que foi passado recursos e que os recursos estavam na conta ainda.

No início de 2018, a crise no estado ficou insustentável, com as medidas adotadas pelo governo estadual (com recurso e apoio do governo federal) não surtindo efeito, somado ao aumento da pressão da bancada política de Roraima pelo fechamento da fronteira e a não solicitação de intervenção federal por parte do governo estadual, levou o chefe do executivo do país a se deslocar à Boa Vista para que, ele próprio, negociasse com o governo do estado a intervenção federal.

Por tudo isso, considerando que as decisões no período ocorreram de maneira gradual buscando soluções incrementais em relação ao status quo e, principalmente, pelos conflitos, negociações e compromissos entre líderes que defendiam seus próprios interesses individuais, é possível dizer que modelo incremental é o que melhor representa a decisão pela implementação da Operação Acolhida





6

## 6

## CONCLUSÃO

Como dito anteriormente, a hipótese de pesquisa deste trabalho é que houve demora na resposta do governo federal para o problema migratório venezuelano no estado de Roraima motivada por dois fatores: primeiro, a dificuldade de reconhecimento da questão migratória como problema e o consequente atraso na inclusão da agenda governamental, e segundo, pela demora em decidir pela opção da Operação Acolhida como solução para enfrentar o problema.

Com base na discussão anterior, fundamentada pela pesquisa bibliográfica, pesquisa documental em documentos oficiais de secretarias públicas de Roraima, ministérios do governo federal, dados de organismos internacionais que trata de imigração e refugiados, matérias de jornais e revistas e plataformas de repositórios de vídeos e, principalmente, o estudo de caso, analisando o início do fluxo migratório venezuelano na região norte do país até a implementação da Operação Acolhida como política pública é possível concluir que houve demora na resposta do governo federal.

Antes de fundamentar essa conclusão é importante lembrar que o fluxo migratório de pessoas com destino ao Brasil ocorreu no passado recente do país, nos anos de 2010 a 2015, o Brasil recebeu aproximadamente 100 mil haitianos que fugiam de um país arrasado por um terremoto (Montlambert, 2023). E mesmo com um fluxo dessa magnitude em um período relativamente curto, o país não aproveitou essa situação para desenvolver uma estratégia de estado para ocorrências desse tipo. O fato de não possuir uma estratégia de estado é, por si só, uma das razões da demora da resposta do governo federal frente ao fluxo migratório venezuelano.

Às Forças Armadas, particularmente, o Exército Brasileiro, a quem coube a operacionalização da Operação Acolhida, também não possuíam um manual atualizado tratando de operações humanitárias, vindo aprovar o Manual de Campanha - Operações de Ajuda Humanitária (MC-10.236) no ano de 2023, até a aprovação desse manual a instituição disunha apenas de uma Nota de Coordenação Doutrinária de Operações de Ajuda Humanitária – C Dou Ex, de 20 março de 2014.

A Marinha do Brasil (MB) possuía o Manual de Operações Humanitárias dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais (CGCFN-1-13), de 2008, ou seja, bastante desatualizado e com conhecimentos ultrapassados. A inexistência de manuais atualizados sobre o assunto também pode ser um fator motivador da demora da resposta do governo federal.

Feita essa colocação, a partir de agora será fundamentada a hipótese.

Roraima localizada no extremo norte do país, ao norte do Rio Amazonas, ligado a apenas uma outra capital por via terrestre e, como disse o Deputado Estadual Jorge Everton (nas linhas 13 a 17), “ ... está muito longe do Brasil, às vezes esquecem que a gente é Brasil, a gente é tão isolada... tão isolada que... o governo federal esquece até de nos dá uma atenção como povo brasileiro...”. Esse depoimento é uma realidade, o isolamento geográfico do estado, naturalmente proporciona com que o restante do país não tenha a atenção voltada para lá, proporciona, inclusive, o desconhecimento da pronúncia correta do nome do estado, pois diversos brasileiros chamam Roraima, de “Rorãima”.

Devido a todo esse isolamento e desconhecimento (e até esquecimento), a enorme maioria da população brasileira só foi tomar conhecimento do fluxo migratório em Roraima quando as primeiras reportagens nos canais de TV aberta começaram a ser transmitidas para o restante do país, no final de 2017 e início de 2018. Porém o povo de Roraima (de Pacaraima e de Boa Vista) já vinha sentido o impacto da presença deles há pelo menos dois anos.

Dos “quatro P’s” de Zahariadis, somente o “poder” não está diretamente relacionado com essa questão do isolamento de Roraima, nenhum outro estado da federação percebeu o problema, nenhum outro estado estava próximo do problema e, principalmente, ninguém sentiu a potência do problema. Essa indiferença em relação a Roraima é comprovada quando se observa que nas perguntas da pesquisa referentes ao início do fluxo migratório, número de entrada de imigrantes e percentual de permanência de imigrantes, a opção “não sei” foi a mais escolhida, respectivamente com 39 %, 61,5% e 62,1% das respostas.

Um fator que poderia ter minimizado essa questão do isolamento geográfico e, conseqüentemente, contribuído para que o restante do país tivesse mais conhecimento sobre o fluxo migratório

seria uma cobertura midiática a altura do problema. Com uma agenda midiática bem conduzida, o problema que estava acontecendo em Roraima poderia ser levado para mais próximo do restante da população brasileira, causando empatia e, conseqüentemente, influenciando a opinião pública para que pressionasse o governo federal na busca de uma solução.

As conseqüências do isolamento geográfico e a baixa cobertura midiática fizeram com que o governo federal demorasse a reconhecer a questão migratória como um problema público e, mesmo quando reconheceu, não teve a devida prioridade para ser incluído na agenda do governo federal. Já a demora para inclusão do problema na agenda ocorreu, inicialmente, pelo fato do governo estadual e governo federal enxergarem a questão migratória por perspectivas distintas, onde o primeiro via o problema no impacto do fluxo migratório no dia a dia do povo roraimense e o segundo via como problema o imigrante em situação de vulnerabilidade.

Após o reconhecimento do problema e a inclusão na agenda do governo, cabia ao governo federal a formulação da política pública a ser implementada, porém o humor nacional à época dos fatos, com o presidente empossado há menos de um ano, com uma parcela da equipe ministerial envolvida em escândalos de corrupção, com o próprio presidente também envolvido em escândalo de corrupção, fez com que demorasse a acontecer o *coupling* dos fluxos. Enquanto isso não ocorria, o governo federal oferecia apoio financeiro e técnico com intuito de minimizar os impactos do problema, sem contudo, solucioná-lo.

No entanto, o fator que mais influenciou a demora na formulação e na decisão da política pública a ser implementada, foi o respeito ao pacto federativo. Para que o governo federal intervisse no problema era necessário que o governo de Roraima solicitasse formalmente, porém tal pedido não ocorreu. O que de fato ocorreu, foi a solicitação de repasse de mais recurso e principalmente, a solicitação de fechamento da fronteira entre os dois países e deportação dos imigrantes que viviam no estado.

Com a situação insustentável no final de 2017 e início de 2018, surge uma oportunidade de acontecer o *coupling* dos fluxos, quando o presidente, em visita de verificação ao estado de Roraima, atuando como um empreendedor político, convence diversas autoridades

estaduais de diferentes ideologias a abandonarem a ideia de fechamento da fronteira e deportação de imigrantes e os convence a solicitarem uma intervenção federal.

No entanto, para que de fato ocorresse o encontro dos fluxos com a adoção de uma política pública, era necessário uma janela de oportunidade, que veio a surgir com a apresentação de um vídeo institucional da AmazonLog na primeira reunião do CFAE. Naquele momento, quase dois anos depois da intensificação do fluxo migratório, era decidido pela implementação da Operação Acolhida como política pública frente ao problema causado pelo impacto do fluxo migratório venezuelano.

Por fim, em que pese a demora do governo federal em reconhecer o fluxo migratório venezuelano como um problema, atrasando sua inclusão na agenda, e a demora na formulação da política pública, atrasando sua implementação, a migração em massa como foi (e continua sendo) a migração venezuelana para nosso país é um problema público complexo (wicked problem), especialmente na forma inesperada e sem preparação prévia. Por essa razão, a solução envolveu interesses e dinâmicas distintas perpassando a coordenação entre várias agências e organizações e o respeito ao pacto federativo.

/



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ACNUR. ONU (ed.). Dados sobre refúgio no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 9 agosto 2023

ACNUR (Brasília). Onu. O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira. uma análise à luz da resposta humanitária brasileira. 2022. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes\\_e\\_depois\\_da\\_Operacao\\_Acolhida-1.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes_e_depois_da_Operacao_Acolhida-1.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

AMORIM, FELIPE (Brasília). Uol. Senado aprova impeachment de Dilma, e Temer é efetivado presidente do Brasil... - Veja mais em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/08/31/senado-aprova-impeachment-e-dilma-deixa-presidencia-em-definitivo>. 2016.

Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/08/31/senado-aprova-impeachment-e-dilma-deixa-presidencia-em-definitivo.htm>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BIROCHI, Renê, Metodologia de estudo e de pesquisa em administração / Renê Birochi. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2015.

BRASIL, Felipe Gonçalves; JONES, Bryan D. (ed.). Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas uma breve introdução. Revista de Administração Pública, [S.L.], v. 54, n. 6, p. 1486-1497, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200780>.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhart (org.). Abordagem Contemporânea para análises de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Edurej, 2022. 234 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. Decreto nº 24.469-E, Decreta Situação de Emergência Social, no Estado de Roraima, Afetado Por Intenso Processo de Imigração, Ocasionado Pela Crise Social - Econômica na Venezuela.. Relator: Governadora Suely Campos. Roraima, RR, 4 de dezembro de 2017. Diário Oficial do Estado de Roraima. Roraima, 4 dez. 2017.

BRASÍLIA. Adriana Fortes. Ministério da Defesa. Em Tabatinga, ministro da Defesa visita exercício multinacional AMAZONLOG17. 2017. Assessoria de Comunicação Social (Ascom). Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/em-tabatinga-ministro-da-defesa-visita-exercicio-multinacional-amazonlog17>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASÍLIA. Conare. Ministério da Justiça e Segurança Pública. REFÚGIO EM NÚMEROS: 4ª edição. Brasília: : Coordenação-Geral do Comitê Nacional Para Os Refugiados, 2019. 46 slides, color, 25 x 20. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio\\_em\\_numeros-4e.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf). Acesso em: 19 ago. 2023.

BV, Folha (ed.). RR tem a passagem aérea mais cara do país, apontam dados da Anac: valor médio é de R\$ 1.086,82; preço é o maior registrado desde 2010. Valor médio é de R\$ 1.086,82; Preço é o maior registrado desde 2010. 2022. Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/economia/rr-tem-a-passagem-aerea-mais-cara-do-pais-apontam-dados-da-anac/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, ed. esp., p. 486-505, 2016.

CAPELLA, Ana, Escola do Parlamento CMSP, Youtube, 5 maio de 2021, Disponível em [https://www.youtube.com/live/72DhIHhtj\\_E?feature=share](https://www.youtube.com/live/72DhIHhtj_E?feature=share) acesso em 22 abr 2023

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. "Formulação de políticas públicas." (2018).



CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. Cadernos Ebape. BR, v. 14, p. 486-505, 2016.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. 2020.

COSTA, Emily; BRANDÃO, Inaê; OLIVEIRA, Valéria (ed.). Temer chega a Roraima para discutir migração em massa de venezuelanos. 2018. G1 - RR. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/temer-chega-a-roraima-para-discutir-imigracao-em-massa-de-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2023.

DARÓZ, Carlos; SELESTINO, Sabrina. Operação Acolhida: a força-tarefa logística humanitária e o apoio aos migrantes venezuelanos. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022. 154 p

DIAZ, DIANA (Brasil). Acnur. Repatriação voluntária. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/construir-futuros-melhores/solucoes-duradouras/repatriacao-voluntaria/>. Acesso em: 5 out. 2023.

EDWARDS, ADRIAN, Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. ACNUR, 2022, Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/> acesso em 14 abr 2023

FONSECA, Jaqueline. Deputados pedem a Temer campo de refugiados em Roraima para abrigar venezuelanos. G1, 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/deputados-federais-pedem-ajuda-ao-presidente-michel-temer-para-lidar-com-imigracao-venezuelana-em-rr.ghtml> >. Acesso em: 2 novembro e 2023.

FUSTER, Danilo André. Formação da Agenda: Modelo de Múltiplos Fluxos. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas - TCMSP, 2019. Disponível em

<<https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/1877-formacao-da-agenda-modelo-de-multiplos-fluxos>>. Acesso em: 03 dez 22.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Antonio. *Studying Public Policy: principles and processes*. 4. ed. Ontário: Oxford University Press, 2020. 737 p.

IBGE (ed.). *Cidades e Estados: boa vista*. Boa Vista. 2023. governo federal. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/boa-vista.html>. Acesso em: 10 abr. 2023.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

KNILL, Christoph; TOSUN, Jale (ed.). *Public Policy: a new introduction*. 2. ed. Reino Unido: Macmillian International, 2020. 599 p.

LESSA, Eric Torreiro de Carvalho. *A MISSÃO DA MINHA VIDA: Coordenando um abrigo de refugiado venezuelanos*. Rio de Janeiro: Vilarajo, 2019. 234 p

MARQUES, Marcelo (Roraima). *G1 Rr (ed.)*. Em RR, 28 índios venezuelanos de duas etnias são deportados pela PF: segundo a polícia, os indígenas estavam acompanhados de 20 crianças. à pf, eles disseram que vieram para Roraima para ser comerciantes. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2014/07/em-rr-28-indios-venezuelanos-de-duas-etnias-sao-deportados-pela-pf.html>. Acesso em: 7 nov. 2023.

MONTALEMBERT, Elie de. "Dinâmicas contemporâneas da migração africana e haitiana para o Brasil." *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia* (2023).

NEGREIROS, Johnny. *Quais são os estados mais ricos do Brasil? Veja a posição da sua região: os números fazem parte das contas regionais 2021, do IBGE. a unidade federativa com maior atividade é São Paulo. Os números fazem parte das Contas Regionais 2021, do IBGE. A unidade federativa com maior atividade é São Paulo.* 2023. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/fotos/veja-quais-sao-os-estados-mais-ricos-do-brasil-17112023?amp>. Acesso em: 18 nov. 2023.

OIM, *Glossário sobre migração*, Nr 22, Genebra-Suíça, Organização Internacional para as Migrações, 2009

PEDROSO, Marcel. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 2, 2013.

RIBEIRO, C. T. Agenda em Políticas Públicas: A Estratégia de Educação Financeira no Brasil À Luz do Modelo de Múltiplos Fluxos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 3, p. 487-498, 2020.

RORAIMA, DECRETO N° 21.871-E de 17 de outubro de 2016. Diário Oficial [do] Estado de Roraima, Poder Executivo, Boa Vista, RR, 17 out.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. *Políticas Públicas - Introdução*. 2021. JACARTA. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/223410/001127911.pdf?sequen>. Acesso em: 28abr. 2023.

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Vladimir. *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3rd ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SENADO, Agência. Pacto federativo. 2015. Senado notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 28 nov. 2023. SENADO (ed.). *Senadores de Roraima cobram ações para conter violência provocada por migração* Fonte: Agência Senado. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/13/senadores-de-roraima-cobram-acoes-para-conter-violencia-provocada-por-migracao>. Acesso em: 5 dez. 2023

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, p. 20-45, 2006

UNESP, *Etapas evolutivas – O Gênero Homo*. Toda Matéria, 2009. Disponível em: <https://www2.assis.unesp.br/darwinnobrasil/humanev2b.htm/acesso> em 6 abril 2022.

USA. Onu News. Organizações das Nações Unidas. No Brasil, chefe do Acnur diz que está bem impressionado com acolhimento de venezuelanos: migrantes e refugiados. *Migrantes e Refugiados*. 2019.

Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/08/1683841>. Acesso em: 4 ago. 2023.

VENAGLIA, Guilherme. Michel Temer em 2017: o reformista, o acuado e a incógnita: presidente inicia o ano animado em deixar legado reformista, fica nas cordas com o áudio de Joesley e chega a 2018 empurrando a pauta única da previdência. Presidente inicia o ano animado em deixar legado reformista, fica nas cordas com o áudio de Joesley e chega a 2018 empurrando a pauta única da Previdência. 2017. Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/michel-temer-em-2017-o-reformista-o-acuado-e-a-incognita>. Acesso em: 26 nov. 2023.

GOVERNO MICHEL TEMER. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikipedia Foundation, 2023. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Governo\\_Michel\\_Temer&oldid=67060905](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Governo_Michel_Temer&oldid=67060905)>. Acesso em: 3 dez. 2023.

ZITOUN, Philippe. O Processo Político de Elaboração De Políticas. [tradução nossa]. 2014



# ANEXOS

# ANEXOS

ANEXOS

**Anexo A** – Questionário de 13 perguntas formato Google Forms

**Anexo B1** – Relatório da Sala de situação de emergência em Saúde dos imigrantes.

**Anexo B2** – Relatório da Secretaria de Estado de Educação e Desporto de Roraima.

**Anexo C** – Ofício 0123/2016/GDFHG de datado de 30 de agosto de 2016, do então deputado Hiran Gonçalves ao então ministro das Relações Exteriores, Sr. José Serra

**Anexo D** - Contestação da AGU da ação cível originária proposta pelo estado de Roraima ao Governo federal (ACO 3121)

**Anexo E** – Ata da 1ª Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária.

**Anexo F** - Ata da 2ª Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária

**Anexo G** - Croqui feito à mão pelo General Eduardo Pazzuelo apresentado na 2ª Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial, na mostrando as estruturas que seriam montadas por ocasião da Operação Acolhida.

**Anexo H** – Transcrição da entrevista com a Senhora Socorro Tabosa.

**Anexo H1** – Termo de consentimento de entrevista da Senhora Socorro Tabosa.

**Anexo I** – Transcrição da entrevista com o Deputado Estadual Jorge Everton.

**Anexo II** – Termo de consentimento de entrevista do Deputado Estadual Jorge Everton

**Anexo J** – Transcrição da entrevista com o Senador Hiran Gonçalves.

**Anexo JI** – Termo de consentimento de entrevista do Senador Hiran Gonçalves.

**Anexo K** – Transcrição da entrevista com o General Eduardo Pazuello.

**Anexo KI** – Termo de consentimento de entrevista do General Eduardo Pazuello.



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO