

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 10 | edição nº 2 | 2021

*O acolhimento dos primeiros  
grupos de venezuelanos  
interiorizados em Belo Horizonte*

Uiara Lopes Miranda; Carla Bronzo

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## O ACOLHIMENTO DOS PRIMEIROS GRUPOS DE VENEZUELANOS INTERIORIZADOS EM BELO HORIZONTE

*Uiara Lopes Miranda<sup>1</sup>; Carla Bronzo<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** O deslocamento de venezuelanos pelo continente tem se aprofundado, e o Brasil, que historicamente recebe poucas solicitações de refúgio, viu esse número crescer exponencialmente a partir de 2018. Uma resposta que o Estado Brasileiro tem dado a esse fluxo consiste no processo de interiorização, ou seja, no deslocamento voluntário de venezuelanos instalados no estado de Roraima, para outros estados do Brasil. Assim, este artigo busca responder a seguinte pergunta: como foi o acolhimento dos primeiros grupos de venezuelanos interiorizados em Belo Horizonte, em 2019? Para isso, a pesquisa se utilizou de um vasto referencial teórico (ZUZARTE E MOULIN, 2018; MILESI, 2003; HADDAD, 2008; FACUNDO, 2014; HAMID, 2012; PENNINX, 2015; STRANG ET AL, 2019), bem como de uma pesquisa de campo baseada em análises qualitativas de entrevistas semi-estruturadas realizadas com atores do poder público e atores não governamentais (três atores do poder público a nível federal, estadual, e municipal; representante das Nações Unidas e representantes das redes de acolhimento locais). Os resultados da pesquisa apontam para um acolhimento federal emergencial, mas a não continuidade dessas políticas a nível local, promovendo uma espécie de abandono dessas pessoas em momento posterior ao da interiorização. Os espaços institucionais são escassos e não existem políticas públicas adequadas voltadas as populações migrantes e refugiadas.

**Palavras-chaves:** Administração Pública. Acolhimento Institucional. Venezuelanos. Imigrantes. Refugiados.

### THE RECEPTION OF THE FIRST GROUPS OF VENEZUELAN INTERIORIZED IN BELO HORIZONTE

**Abstract:** The displacement of venezuelans across the continent has deepened, and Brazil, which historically receives few requests for refuge, has seen this number grow exponentially from 2018. One response that the Brazilian Government has given to this flow is the process of interiorization, that is, in the voluntary displacement of venezuelans living in the state of Roraima, to other states in Brazil. Thus, this article seeks to answer the following question: how was the reception of the first groups of venezuelans interiorized in Belo Horizonte, in 2019? For this, the research used a vast theoretical framework (ZUZARTE E MOULIN, 2018; MILESI, 2003;

---

<sup>1</sup> Mestra em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, especialista em Gestão de Projetos, e bacharel em Administração pela PUC-Minas. Administradora da UFMG, atuando na área de gestão de pessoas. Email: [lopes.uiara@gmail.com](mailto:lopes.uiara@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1987), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1994) e doutorado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005), com tese sobre o tema da pobreza e políticas de proteção social. Pesquisadora e professora da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro/MG, nos cursos de graduação, especialização e mestrado em administração pública. Email: [cbronzo@gmail.com](mailto:cbronzo@gmail.com)

HADDAD, 2008; FACUNDO, 2014; HAMID, 2012; PENNINX, 2015; STRANG ET AL, 2019), as well as a field research based on qualitative analysis of semi-structured interviews carried out with public authorities and non-governmental actors (three public authorities at federal, state, and municipal levels; United Nations representative and representatives of local reception networks). The research results point to an emergency federal reception, but the non-continuity of these policies at the local level, promoting a kind of abandonment of these people after the interiorization period. Institutional spaces are scarce and there are no adequate public policies aimed at migrant and refugee populations.

**Keywords:** Public Administration. Institutional Reception. Venezuelans. Immigrants. Refugees.

---

## I. INTRODUÇÃO

A movimentação de pessoas refugiadas sempre aconteceu na história da humanidade, porém o fenômeno do refúgio começou a ser regulamentado pela Comunidade Internacional, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial (MILESI, 2003). No mundo pós guerra criou-se a Convenção de Genebra em 1951, fundando as bases do chamado Direito Internacional dos Refugiados (DIR), que trouxe direitos e deveres de refugiados e sociedades de acolhida. De acordo com esse instrumento, o refugiado é a pessoa que cruza uma fronteira internacional em busca de proteção, pois se sente ameaçada em seu país de origem. As razões para esse deslocamento devem estar ancoradas em fundados temores de perseguição relacionados à sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (ACNUR, 2019a).

A Convenção de Genebra, ou Estatuto do Refugiado, enumera uma série de direitos que a pessoa refugiada possui como o direito a um emprego remunerado, assistência social, apoio a naturalização, acesso a tribunais, educação, seguridade social, habitação e liberdade de circulação (ACNUR, 2019b; BARICHELLO; ARAUJO, 2014). Em 1951 foi fundado também o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), agência da ONU que tem como propósito identificar os refugiados da guerra e fornecer ajuda e amparo legal por meio de uma das três soluções duráveis: repatriação, reassentamento ou integração local (ZUZARTE, 2018).

Apesar desses instrumentos, a acolhida de refugiados pelo mundo é um grande desafio. Os países, muitas vezes, apenas concordam em recebê-los devido a interesses da arena da política externa. Apesar da reivindicação que se faz de uma solidariedade

internacional, países operam na prática a proteção de seus próprios interesses, resultando, muitas vezes, na marginalização das pessoas em trânsito.

O Estado brasileiro tem participado dos debates e ajudado a construir entendimentos na região em termos de proteção da pessoa deslocada, mesmo que suas políticas internas sejam, por vezes, controversas. A história brasileira é marcada por uma série de atos de violência que envolvem deslocamentos territoriais forçados e políticas migratórias institucionalmente racistas, como o incentivo à imigração européia, em 1945, por meio do decreto 7.967/45 (uma tentativa de branqueamento da população brasileira com o alijamento social da população negra, e uma abertura seletivista de fronteiras) (KERBER, 2015; MORAES, 2014).

Mesmo vivendo internamente uma política migratória orientada pela predominância das diretrizes de segurança nacional no período militar, que via o estrangeiro como ameaça à estabilidade e coesão social conforme destaca Oliveira (2017), o Brasil ratificou a Convenção de 1951 (promulgada pelo decreto nº 50.215/61) por interesses da política externa (ANDRADE, 2017). Já em 1980, foi criada a antiga Lei de Migração 6.815, ou Estatuto do Estrangeiro (revogada em 2017), que trazia dispositivos estigmatizantes, tratando o imigrante como um inimigo da nação (BRASIL, 1980, ART. 2o). A lei não pretendia tratar os residentes no Brasil com base em princípios de igualdade, mas, sim, “defender” os nacionais. Essa Lei persistiu na imagem do imigrante como trabalhador, assim como reforçou o discurso da segurança nacional do regime militar, deixando de lado os direitos humanos e o viés humanizado do fluxo migratório (FRAZÃO, 2017).

Depois de 1988, a antiga Lei de Migração (6.815/80) começou a ser discutida por conta da nova Constituição, e seus dispositivos foram fortemente criticados, havendo pressão para que fosse revogada. Em 24 de maio de 2017, a nova Lei de Migração nº 13.445 foi aprovada, sendo discutida durante alguns anos com uma participação social significativa nas discussões, rodadas de audiências públicas, disponibilização de documentos na internet para a sociedade, consultas públicas, debates e construção coletiva. A nova lei mudou a tratativa dos imigrantes, com o enfoque em garantia de direitos. Trechos como repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da imigração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional, e palavras recorrentes, como inclusão, acolhida, regularização, e participação demonstram o grande avanço brasileiro na temática (OLIVEIRA, 2017).

A nova Lei de Migração, diferente da Lei de Refúgio (9.474/97), inicia o debate de alguns processos integrativos, sendo poucos desses processos implementados na prática. No entanto, a própria Constituição Cidadã Brasileira de 1988 assegura direitos e deveres, tanto a brasileiros como a estrangeiros residentes no Brasil de forma mais ampla. Em seu artigo 5º tem-se que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” com acesso garantido a serviços públicos como saúde, trabalho, educação e moradia (ART. 5º, BRASIL, 1988).

Dado o caso venezuelano, um dos maiores fluxos de refugiados e imigrantes da América Latina, o Estado Brasileiro, em junho de 2019, entendeu que o estatuto do refúgio poderia ser aplicado aos cidadãos venezuelanos de forma mais ampla e rápida, e vem recebendo essa população em operações e ações governamentais instaladas na fronteira da região Norte do país. Esse fluxo de pessoas pressionou o Governo Federal a mudar alguns dispositivos internos que tratam da temática.

O Brasil iniciou, em 2018, uma ação denominada Operação Acolhida, destinada a recepção de venezuelanos que cruzam as fronteiras em busca de proteção. Constituída no que o Governo Federal chama de força tarefa envolvendo múltiplos atores, essa operação tem foco no acolhimento emergencial, abrigamento e interiorização (deslocamento voluntário para outros estados brasileiros) de venezuelanos. O objetivo da interiorização, segundo o governo, seria “desafogar” o estado de Roraima, e deslocar os venezuelanos para onde existam maiores oportunidades, principalmente de trabalho. Após a interiorização de venezuelanos para diversas cidades brasileiras, Belo Horizonte recebeu em fevereiro de 2019, o primeiro grupo de venezuelanos interiorizados.

Embora o Brasil seja signatário da Convenção de 1951, e tenha assumido um compromisso internacional de acolhida da população refugiada, isso não implica necessariamente em um processo de efetiva integração de migrantes e refugiados à sociedade receptora. Ao contrário, mesmo após a acolhida formal em seu país de destino, migrantes e refugiados estão sujeitos a toda sorte de discriminação, preconceito e dificuldades.

Assim, o artigo tem como objetivo analisar o acolhimento de refugiados no Brasil, e mais especificamente em Belo Horizonte no ano de 2019. Como objetivos específicos têm-se a análise do acolhimento em uma perspectiva federal (analisando os controles de fronteiras e leis de proteção nacionais), em uma perspectiva estadual (leis de proteção e espaços institucionais de acolhimento) e em uma perspectiva municipal/local (analisando a resposta do município de Belo Horizonte e a articulação de atores locais para a promoção da integração de

venezuelanos). Optou-se por analisar o caso dos venezuelanos, por serem hoje os responsáveis por mais da metade das solicitações de refúgio no país, e porque este fluxo tem sido um verdadeiro marco na resposta brasileira aos refugiados mobilizando vários atores. Partindo das tratativas apresentados pelos autores da temática do refúgio, o trabalho analisará o perfil de resposta das instituições em âmbito federal e local. Assim, este artigo buscará responder a seguinte pergunta: como foi o acolhimento dos primeiros grupos de venezuelanos interiorizados em Belo Horizonte, em 2019?

A hipótese, sustentada por diversos autores (ZUZARTE E MOULIN, 2018; MILESI, 2003; HADDAD, 2008; FACUNDO, 2014; HAMID, 2012; PENNINX, 2015; STRANG *ET AL*, 2019) é a de que as ações e estratégias de Estados para o acolhimento de refugiados, ao mesmo tempo em que desempenham seu papel perante a Comunidade Internacional, internamente não mobilizam um aparato governamental capaz de conferir auxílio e proteção efetiva a essas pessoas.

O artigo se utilizou ainda de sete entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelos encaminhamentos das políticas de acolhimento voltadas a população migrante e refugiada no país. As entrevistas foram realizadas em âmbito federal com o comandante das Forças Armadas Brasileiras integrante da Operação Acolhida, e que coordenou por um tempo o processo de interiorização em Roraima (denominado entrevistado Operação Acolhida); em âmbito estadual um servidor da Secretaria de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais – SEDESE (denominado entrevistado SEDESE); e em âmbito municipal um servidor da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Belo Horizonte (denominado entrevistado PBH). As organizações não governamentais entrevistadas foram: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); o Serviço Jesuíta para Migrantes e Refugiados de Belo Horizonte (SJMR) – que articulou a chegada do primeiro grupo de venezuelanos à Belo Horizonte em 2019; a Casa de Apoio Chico do Vale; e o Refúgio 343 (um braço do Fraternidade sem Fronteiras).

Com isso, o artigo irá apresentar primeiramente a resposta brasileira ao fluxo venezuelano que foi se intensificando desde 2015, para contextualizar o caso venezuelano dentro da discussão sobre migrações e refúgio. Depois, o artigo irá discutir as estratégias de acolhimento pelos países, e a utilização que se faz pelo Estado brasileiro de uma narrativa de integração utilizando outros mecanismos como o controle de fronteira e a estratégia de dispersão. Por fim, o artigo irá discutir o acolhimento local dos venezuelanos, por meio da articulação de vários atores frente aos primeiros grupos de venezuelanos que chegaram a Belo Horizonte em 2019.

## II. A RESPOSTA BRASILEIRA AO FLUXO VENEZUELANO: OPERAÇÃO ACOLHIDA

O fluxo de pessoas na fronteira norte do Brasil (venezuelanos e brasileiros que se movimentam numa relação fronteiriça espontânea e natural, já que os dois países compartilham 2.199 km de linha limítrofe) começou a se acirrar em 2015. Porém, neste mesmo período a Europa chamava a atenção do mundo com o que chamou de “crise de refugiados” e o Brasil tentava se destacar no cenário internacional declarando apoio e acolhimento aos sírios. Internamente, o Brasil ainda vivia outras preocupações com uma forte crise política que culminou na destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff. Assim, o fluxo venezuelano não ganhou a atenção necessária para entrar na agenda pública e midiática nacional. A “resposta” a esse fluxo nos anos de 2015 e 2016 consistia apenas na deportação de venezuelanos, ou seja, na retirada sumária de venezuelanos do país. Ao final de 2015, já havia relatos de deportações feitas pela Polícia Federal, fato que foi se intensificando no ano seguinte (em torno de 400 deportações até o final de 2016). Uma resposta higienista que não se sustentou ao longo prazo, devido ao agravamento da conjuntura geral do estado de Roraima, com crises políticas e o colapso nas contas públicas em meio a denúncias de corrupção (LAPA; MENDES; NASCIMENTO, 2018; RUSEISHVILI; CARVALHO; NOGUEIRA, 2018).

Somente em 2017, o estado brasileiro iniciou uma resposta estatal no sentido de regularizar a situação migratória dos venezuelanos, concedendo residência temporária aos migrantes que entrassem no país por via terrestre, desde que fossem naturais de nações que tivessem fronteira com o Brasil, por meio da Resolução Normativa nº 126 publicada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Essa resolução era válida por um ano e autorizava a residência temporária (pelo prazo de até dois anos) a migrantes oriundos de países fronteiriços e para os quais ainda não estivesse vigorando o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e associados (Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname) (BRASIL, 2017). Essa Resolução possuía limitações, pois era necessário o ingresso somente por via terrestre. Houve baixa adesão em razão das taxas cobradas e pouca divulgação entre o público de interesse, dentre outros (SILVA, 2017; SILVA, 2018).

Já em 2018, já sob a égide da nova Lei de Migração nº 13.445/17, houve o marco da resposta brasileira ao fluxo venezuelano com a federalização do caso por meio da Medida Provisória nº 820, que estabeleceu medidas de assistência humanitária aos imigrantes. Com essa medida, identificou-se um estado de crise humanitária emergencial e foi criado o Comitê Federal de Assistência Emergencial, estabelecendo as bases da chamada Operação Acolhida.

Na mesma data, o governo publicou dois decretos: o 9.285, reconhecendo a situação de vulnerabilidade, fruto de fluxo migratório gerado por crise humanitária na Venezuela; e o 9.286, definindo as normas de funcionamento e competências do Conselho Federal de Assistência Emergencial (BRASIL, 2018b).

Nesse mesmo ano, a Medida Provisória nº 820 foi convertida na Lei nº 13.684 - dando um caráter mais permanente à resposta - que, dentre outros normativos, trata da assistência e políticas públicas voltadas aos imigrantes em situação de vulnerabilidade. A lei prevê a viabilização da assistência e proteção por meio de ações conjuntas entre Ministérios, organismos internacionais e organizações da sociedade civil. A Lei instituiu ainda o Comitê Federal de Assistência Emergencial para estabelecer diretrizes, ações e representar a União, bem como promover e articular a participação dos atores envolvidos em favor dos imigrantes (BRASIL, 2018a).

No ano seguinte, em 2019, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, emitiu a Nota Técnica nº 3, com longa análise da situação venezuelana. Nela, o CONARE recomenda aplicar os preceitos da Declaração de Cartagena (que propôs a ampliação do conceito de refugiado na América Latina abarcando também as pessoas, dentre outros quesitos, com seus direitos humanos violados) ao caso venezuelano. Em dezembro de 2019, o CONARE emitiu nova Nota Técnica nº 12 facilitando a concessão de refúgio a cidadãos venezuelanos, com a dispensa da obrigatoriedade da entrevista presencial individual, realizada para a concessão de refúgio. Assim, em 5 de dezembro de 2019, na 145ª reunião, o CONARE reconheceu a condição de refugiado para cerca de 20 mil venezuelanos, com a lista publicada no Diário Oficial da União (Decisão nº 1, de 13 de fevereiro de 2020). Já na Reunião Ordinária 146ª que ocorreu em 31 de janeiro de 2020, o CONARE reconheceu a condição de refugiado para cerca de 17 mil venezuelanos. Essas decisões estão sendo chamadas de julgamentos em bloco (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

A Operação Acolhida, que efetivamente operacionaliza a recepção dos venezuelanos na fronteira Norte do país, começou suas atividades sendo coordenada pelo Governo Federal por meio da Casa Civil e organizada em três eixos norteadores: ordenamento de fronteira (documentação, vacinação e operação controle do Exército Brasileiro); acolhimento (oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde); e interiorização (deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outros estados brasileiros) (BRASIL, 2018a).

O ordenamento de fronteira, iniciado com o decreto GLO nº 9.483/2018, autorizava o emprego das Forças Armadas, com poder de polícia, nas fronteiras e rodovias de Roraima e

seria uma primeira acolhida emergencial na fronteira para a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem dos venezuelanos que cruzam a fronteira (BRASIL, 2018a).

O segundo eixo da Operação Acolhida, o acolhimento, se refere ao abrigamento dos indivíduos e famílias que cruzam a fronteira e passam pelos centros de documentação e triagem. Essas pessoas são encaminhadas aos abrigos montados por meio de ações do Governo Federal, organizações internacionais (como ACNUR e OIM) e sociedade civil organizada (como a Fraternidade sem Fronteiras): são 11 abrigos em Boa Vista e 2 em Pacaraima.

O terceiro e último eixo da Operação Acolhida é a interiorização. Segundo o Governo Brasileiro, o processo de interiorização, que é o deslocamento voluntário de venezuelanos da região Norte para outros estados brasileiros, tem por objetivo oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima. Essa operação é coordenada pelo Subcomitê Federal para Interiorização com o apoio do ACNUR, e de outras agências do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Para ser elegível para o processo de interiorização, o venezuelano precisa estar com a situação migratória regular, imunizado, com uma avaliação clínica de saúde, e assinar um termo de voluntariedade. A prioridade para participar da interiorização são os venezuelanos que estão alojados em abrigos públicos (BRASIL, 2018a).

A interiorização, conforme aponta o entrevistado da Operação Acolhida, pode ocorrer de cinco maneiras: por meio da reunificação familiar (encontro com um ente familiar em algum estado do Brasil); reunião social (reunião com um colega, conhecido, amigo ou companheiro, ou uma pessoa que queira viver com a outra solidariamente, desde que não tenha nenhum vínculo de parentesco direto); vaga de emprego sinalizada (diante do contato direto de uma empresa, o governo formaliza o cadastro, checa passivos e processos trabalhistas, e busca pelo perfil através do banco de dados dos migrantes); sociedade civil (os parceiros da sociedade civil operacionalizam a interiorização); e o institucional ou abrigo-abrigo (as pessoas que estão num abrigo no norte do país são deslocadas para outro abrigo em outra parte do Brasil) (ENTREVISTADO OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2019).

### **III. AS ESTRATÉGIAS DE ACOLHIMENTO E A NARRATIVA DE INTEGRAÇÃO**

No debate sobre refúgio, uma questão está presente e se refere a visão das sociedades sobre o fenômeno dos refugiados. O refugiado é frequentemente visto como uma ameaça a coesão nacional. Barbosa (2018) nos lembra que os imigrantes e refugiados, em sua maioria, podem ser identificados como étnico e culturalmente diversos dos nacionais e isso suscita preocupações quanto a segurança nacional. Ema Haddad (2008) aponta que o refugiado é tido como uma verdadeira ameaça a soberania dos países, pois ele desafia a constituição dos Estados-nação e o enquadramento jurídico que estabelece a proteção apenas dos cidadãos daquele Estado. Quando o sujeito se vê forçado a sair dessa política doméstica atravessando fronteiras, ele evidencia as lacunas entre os Estados soberanos e a fragilidade da organização da Comunidade Internacional.

Nesse sentido, os limites entre os Estados-nação, para além do exercício do poder sobre os sujeitos, servem a um propósito mais amplo. É um verdadeiro instrumento de se fazer política, ou seja, as fronteiras e os sujeitos que as atravessam, são utilizados como parte de uma agenda de estratégias de Estado. Assim, os Estados-nação fazem uma distinção clara entre quem é cidadão e quem é estrangeiro, ou seja, os que “contam” e os que não “contam”, sendo as fronteiras meios para o exercício desse poder; transformando assim, política em polícia (ZUZARTE; MOULIN, 2018). Os recursos e aparatos governamentais vão sendo endereçados para atividades como fiscalização, regulação e vigilância. As práticas governamentais centralizam as ações no controle migratório e essas práticas vão sendo capilarizadas por todo o tecido social.

O Brasil é signatário dos tratados internacionais e assimilou internamente a Convenção de 1951, porém observa-se o uso político da concessão de refúgio no país. O Brasil desenvolveu internamente, ao longo de sua história, políticas migratórias restritivas ancoradas em preceitos não humanitários. Ao mesmo tempo em que o país buscava participar das discussões internacionais sobre a proteção de pessoas deslocadas por questões de interesses da arena da política externa, ele se mostrava ambíguo em temas voltados ao acolhimento de estrangeiros. Muitas vezes, o posicionamento do Estado brasileiro visa apenas ampliar o controle migratório, por meio de uma ótica de criminalização das pessoas em mobilidade.

Como o próprio entrevistado da Operação Acolhida apontou, o ordenamento de fronteira (um dos pilares da Operação Acolhida) se constitui basicamente em “um bloqueio interno dentro do Brasil, diante da impossibilidade de bloquear a fronteira brasileira, para realizar um controle daqueles imigrantes venezuelanos que estavam entrando

clandestinamente no Brasil e trazendo drogas, fazendo tráfico de pessoas, tráfico de armas e etc” (ENTREVISTADO OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2019).

Os imigrantes e refugiados são usados mundo afora como elementos de uma forte agenda política que determinou, em grande parte, os resultados das eleições na Europa e nos Estados Unidos. Esse discurso parece ter encontrado eco também no Brasil, mesmo com um fluxo baixo de estrangeiros que entram no país. Assim, o que se percebe é como o acolhimento ou não de refugiados é utilizado de forma ideológica, com outros fins que não sejam os humanitários. O caso venezuelano ilustra essa questão no país: desde a destituição de Dilma Rousseff em 2016, o fluxo venezuelano começou a ganhar importância dentro de um contexto político de criminalização de governos de esquerda no país. O que ilustra isso são os dizeres do Governo Brasileiro que tomou posse em 2018 por ocasião da troca de comando da Operação Acolhida na página de internet da Casa Civil, onde se lia: “O socialismo exclui, o Brasil acolhe”. Como aponta Ema Haddad (2008), a concepção da figura do refugiado está sujeita a influência política; o “merecedor” do termo fica, muitas vezes, à mercê de ideologias e do poder das relações internacionais. Assim, em vez de o Brasil oferecer proteção às pessoas vulneráveis, por meio de políticas públicas de integração sólidas, o país parece desenvolver apenas um arranjo institucional de forma a remediar uma situação para afirmar uma narrativa construída.

Barbosa (2018) enfatiza a recorrente utilização do tema das migrações e refúgio pelos partidos, sendo essa temática hoje o que a criminalidade foi no passado, para fins apenas políticos em discursos retóricos e que exploram o temor incrustado nas sociedades. Milesi (2003) nos lembra que a conjuntura geopolítica contemporânea no mundo, ao contrário de promover a proteção da pessoa refugiada, tem refreado a aceitação dessas pessoas pelos países. Eventos que acontecem no mundo, tais como ataques terroristas, tem legitimado discursos do estrangeiro como uma ameaça aos países.

Na Europa, por exemplo, com a ascensão de partidos de extrema direita ao poder também cresceu o discurso contra o acolhimento de migrantes e refugiados (como a Alternativa para a Alemanha, que tem forte discurso xenofóbico; o Partido Libertário da Áustria, com seu discurso contra muçulmanos; o Ataka na Bulgária; o Partido Popular Dinamarquês, a Front Nacional da França, de Marine Le Pen, abertamente contra imigrantes e muçulmanos; dentre vários outros exemplos). E assim, demonstrações públicas de xenofobia e outros tipos de discriminação (como islamofobia ou racismo) integram discursos políticos ao redor do mundo, dificultando e criminalizando as pessoas em trânsito.

Além da exploração do tema por políticos reivindicando o imigrante e refugiado como ameaça, muitos ainda se utilizam da retórica de que os estrangeiros podem romper com a identidade nacional e a coesão social. Essas questões permeiam o discurso dominante que rechaça a presença dos “de fora” (BARBOSA, 2018). Os discursos que giram em torno de apresentar os estrangeiros como ameaça são “performáticos, assumindo uma retórica direta, simplista, emocional, anti-intelectualista, de valorização do senso comum [...] com isso, aram o campo onde são plantadas as sementes do racismo, do nacionalismo, e da xenofobia” (FIGUEIRA, 2018, P. 228).

A autora Ventura (2017) aponta o fenômeno do que chama de “fabricação do estrangeiro”. Para a autora, o que a sociedade entende por estrangeiro é uma “síntese grosseira de informações incompletas”. Os estrangeiros (onde se incluem refugiados e imigrantes) são frequentemente vistos como ameaça e julgados, não pelo que faziam ou fazem, mas pelo que supostamente fariam.

A autora aponta dois interessantes modelos para se pensar a questão da xenofobia: a xenofobia contestatória e a xenofobia de governo. A xenofobia contestatória se manifesta por meio de um ódio latente e de retóricas agressivas e racistas. Já a xenofobia de governo não se expressa necessariamente por meio de manifestações de ódio, mas sim por meio de uma desvinculação, que leva as elites que estão em posição de poder a identificarem ameaças. Ela se expressa em políticas públicas, ou por um conjunto de políticas convergentes. Assim, quando se fala no fenômeno das migrações em contexto de crise, se adere a xenofobia de governo (VENTURA, 2017).

A xenofobia pode mesmo ser incentivada pela escolha da não ação pelo Estado, como se observou em Roraima, onde a demora de resposta do Estado brasileiro resultou em um crescente aumento da xenofobia sentida na região; ou mesmo ser explicitamente incentivada pelo poder público. Milesi, Coury e Rovey (2018) apontam que as próprias autoridades locais de Roraima ecoaram discursos políticos xenófobos, estimulando um ambiente hostil; não só o governo do estado, mas também as autoridades municipais, parlamentares que representam Roraima no Congresso Nacional e pré-candidatos na disputa das eleições de 2018. Ressaltam que “o recurso à xenofobia atende a interesses políticos de grupos específicos, agravando ainda mais a vulnerabilidade dos migrantes e dificultando sobremaneira sua integração” (MILESI; COURY e ROVERY, 2018, p. 56).

Muitos países, mesmo concordando em receber refugiados, muitas vezes pressionados por outras nações, atuam no sentido de dificultar o acolhimento e inserção social da população refugiada em suas comunidades de acolhida. Jacobsen (2001) aponta que, dentre algumas

alegações para a recusa em receber imigrantes e refugiados estão, por exemplo, problemas de segurança e sobrecarga nos recursos internos limitados. Durante a década de 1980, muitos governos anfitriões citaram a capacidade limitada de suas economias nacionais em absorver refugiados como a principal razão para sua oposição à integração local. Desde a década de 1990, as preocupações de segurança acrescentaram uma razão igualmente poderosa. Dentro da comunidade anfitriã, a simpatia inicial e a disposição para ajudar os refugiados, muitas vezes, transformam-se em ressentimento quando percebem que criam ou agravam esses problemas. Essas ameaças e o ressentimento aumentam, quando o número de refugiados continua a crescer ou com novas ondas de chegadas (JACOBSEN, 2001).

Assim, questões políticas, discursos discriminatórios e a criação de uma narrativa que apresenta migrantes e refugiados não como sujeitos que sofreram violências, mas sim potenciais ameaças; criminalizam os sujeitos que deveriam ser protegidos, dificultando enormemente o acolhimento dessas pessoas e a integração daqueles que já vivem em suas comunidades de acolhida.

No Brasil, o Governo Federal frequentemente associa a ideia de integração local à interiorização. Em 2 de outubro de 2019, o Governo Brasileiro iniciou o que chamou de nova fase, ou Fase 2 da Operação Acolhida. A nova fase traz o Acordo de Cooperação Técnica para a criação de fundo privado para o recebimento de doações ao programa Operação Acolhida, que foi assinado entre o Governo Federal e a Fundação Banco do Brasil; e o Protocolo de Intenções que incentiva municípios brasileiros a acolherem imigrantes e refugiados venezuelanos (BRASIL, 2018a).

Para o entrevistado da Operação Acolhida, essa nova fase foi um marco com a priorização de recursos orçamentários e de esforços humanos no eixo da interiorização. Com isso, existe a expectativa de interiorizar 3.000 pessoas por mês (ENTREVISTADO OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2019). Desde abril de 2018 até agosto de 2021 foram interiorizados 41.251 venezuelanos. De acordo com a plataforma R4V, gerenciada pela OIM e ACNUR, alimentada com informações do Subcomitê Federal de Interiorização, as cidades que mais receberam venezuelanos interiorizados, até agosto de 2021 foram Manaus (4.976), Curitiba (3.942), São Paulo (3.519), Dourados (2.813) e Porto Alegre (2.037) (ACNUR; OIM, 2019).

Em Belo Horizonte foram 1.047 venezuelanos interiorizados até agosto de 2021 (ACNUR; OIM, 2019). O entrevistado da Prefeitura de Belo Horizonte diz que o Governo Federal está acelerando a interiorização por meio de uma transferência de responsabilidade do Governo Federal para os municípios sem respaldo orçamentário, logístico e de política

pública nacional integrada: “Eles estão tentando sensibilizar os municípios [...] mas não é assim, não existe política na comoção. Existe política é na co-responsabilidade, existe política pública de proteção com financiamento público” (ENTREVISTADO PBH, 2019). Assim, aponta que:

Ao longo desses últimos anos, a pauta das migrações tem se apresentado com muita força tendo em vista a construção de alternativas do que eles têm chamado de interiorização dos venezuelanos, mas muito ancorada numa desresponsabilidade do próprio Governo Federal; tendo em vista que este fenômeno é de responsabilidade do próprio Governo Federal. Claro que estados e municípios, os entes subnacionais, têm co-responsabilidade diante de um fenômeno complexo que exige esforço das três esferas de governo para uma atuação pro ativa, protetiva e preventiva. Então, essa pauta, ela ganha força nesses últimos tempos, mas sem um respaldo de uma responsabilidade que é do Governo Federal (ENTREVISTADO PBH, 2019).

Considerando as ações no âmbito federal, observa-se um investimento no acolhimento emergencial e um esforço no controle migratório, deixando de lado políticas de integração mais amplas e que envolvam todos os entes federados. O Governo Federal veicula propaganda institucional apresentando a interiorização com o objetivo de fornecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica, diminuindo a pressão sobre os serviços públicos de Roraima. A interiorização pode se mostrar como uma boa oportunidade de recomeço, sem, no entanto, a participação do Estado Brasileiro em momento posterior. O papel de auxiliar nos primeiros passos dos recém-chegados é exercido pela sociedade civil organizada e pelos próprios interiorizados. Assim, a resposta federal consiste em uma acolhida emergencial dos venezuelanos vulneráveis na fronteira, e um deslocamento dessas pessoas para outros estados brasileiros. A interiorização, com cada vez maior centralidade da Operação Acolhida, tem delegado aos municípios o papel de acolher e proteger essa população vulnerável.

O Brasil, que historicamente recebe poucos refugiados, muitas vezes se utiliza de estratégias que dificultam a inserção e o pertencimento social da população refugiada. Assim como pontua Zuzarte e Moulin, Facundo (2014) aponta que para ser reconhecido oficialmente como refugiado, além de ter que ter uma “história de refúgio” mobilizando afetividades, é preciso ativar certos mecanismos burocráticos para alcançar tal reconhecimento, o que se torna um entrave para as pessoas que cruzam uma fronteira internacional. A própria categoria de refugiado confere certa anomalia aos sujeitos, ao partir do pressuposto que existe a normalidade e outra categoria de sujeitos com características próprias. Assim, esse sistema de anomalia e precariedades, onde o Estado tem a premissa de conceder ou não essa condição, faz do refúgio um estatuto “salvador”, e qualquer coisa que seja oferecida pelo Estado parece um ganho para quem não tinha nada. Assim, os Estados, como é caso do Brasil, recebem

elogios e prestígio (que muitas vezes se transformam em ativos palpáveis) se colocando como agentes solidários e receptivos perante a Comunidade Internacional, ao mesmo tempo em que se utilizam de estratégias que dificultam o acolhimento de refugiados.

Facundo (2014) aponta algumas dessas estratégias que o Estado desenvolve para que o acolhimento dos estrangeiros comungue com seus interesses, fazendo com que essas pessoas estejam sob seu controle. Uma delas diz respeito a dispersão territorial (concretizada pelo Governo Federal por meio da interiorização). Essa estratégia é uma forma de se evitar o contato entre as famílias, localizando-as em municípios diferentes e longe de outras famílias. A alegação é a de que essa estratégia diminui o impacto nas comunidades de acolhida que recebem estrangeiros, impedindo também o surgimento de uma concentração de pessoas com cultura diversa da hegemônica, em outras palavras, a formação de guetos. Essa estratégia funciona também para evitar a comparação de benefícios.

Hamid (2012) aponta ainda que a estratégia de dispersão territorial e a insistência do Estado em se evitar a formação de guetos reflete um temor desses grupos se organizarem politicamente, agindo como um constrangimento a inserção social dessas pessoas. Assim, ao invés de ocorrer o processo de integração, os refugiados vão sendo assimilados pela cultura dominante promovendo um apagamento de suas características etnoculturais, suprimindo a diversidade cultural. A dispersão territorial funciona mesmo como uma despolitização da vinda de refugiados para suas comunidades de acolhida, com a diluição dos pertencimentos étnico/político advindos da convivência com os demais grupos.

Esta estratégia de dispersão territorial, fundamento da Operação Acolhida, pressupõe um papel efetivo dos entes subnacionais, que devem ser capazes de promover a integração dos imigrantes na vida social local, garantindo direitos que são prescritos normativamente, mas ausentes na prática.

O entrevistado do Refúgio 343, que mantém um abrigo em Roraima e faz a seleção de venezuelanos para o processo de interiorização, descreve o projeto que desenvolve como uma “aceleradora de interiorização”, funcionando como um braço da Fraternidade sem Fronteiras para a interiorização. Este projeto da Fraternidade sem Fronteiras tem uma atuação significativa no processo de interiorização, sendo responsável pela acolhida de venezuelanos pelo país. O entrevistado relata que o processo de interiorização se dá por meio de um processo meritocrático, ou seja, dentre alguns fatores, quem tem o melhor domínio da língua portuguesa tem prioridade na interiorização - isso incentivaria os outros a estudarem mais (ENTREVISTADO REFÚGIO 343, 2019).

O discurso meritocrático, por si só, já levanta uma série de questões ao atribuir “mérito” em quem foi selecionando e, por conseqüência, os que ficaram talvez não tenham se “esforçado” o suficiente; num quadro problemático em que todos partilham de fragilidades parecidas. A produção do discurso da meritocracia aparece historicamente em situações de flagrantes desigualdades sociais para atribuir ao sujeito uma responsabilidade absoluta por sua condição, quando na verdade existem questões estruturais e determinantes a serem observadas.

A espetacularização é outro elemento importante ao se analisar o caso venezuelano, com várias imagens da interiorização sendo feitas por meio do avião da Força Aérea Brasileira (FAB). Essas imagens causam impacto e são carregadas de simbolismos, grandes aviões com símbolos nacionais estampados por toda a aeronave demonstram que o Governo Brasileiro está agindo em favor dos venezuelanos. Essas expectativas são muitas vezes frustradas quando os venezuelanos chegam a suas cidades e são abandonados pelo poder público, podendo contar somente com a sociedade civil organizada e outros laços que talvez possuam. Crescem na mídia e nas ruas da cidade de Belo Horizonte (e de outras cidades), por exemplo, pessoas venezuelanas em situação de rua.

#### **IV. O ACOLHIMENTO LOCAL: AUSÊNCIA DO PODER PÚBLICO E O PAPEL DE ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS**

Em Minas Gerais, o interesse pela temática da migração e refúgio começou a surgir em 2015, por meio do decreto 46.489 de 29/09/2015, no qual o governo do estado instituiu o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo – COMITRATE. O objetivo do Comitê era desenvolver, implantar e executar políticas públicas de acordo com os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, com composição paritária de 28 membros do poder público e igual número da sociedade civil (SEDESE, 2019). O Comitê funcionou até setembro de 2018, mas não chegou a formular nenhuma política estadual de atenção aos refugiados e migrantes, apenas deu encaminhamento em alguns casos pontuais que requeriam ações emergenciais; nem mesmo o regimento interno conseguiu concluir.

O entrevistado acredita que a experiência não obteve êxito em termos de formulação de políticas públicas, porque as ações do Comitê eram viabilizadas por meio de esforços pessoais, e quando a pessoa que capitaneava as ações deixou o Comitê, houve um processo de descontinuidade dos encaminhamentos e desarticulação das tratativas. Ainda, a falta de

documentação e memória de tudo que foi tratado foram entraves para a rearticulação do Comitê (ENTREVISTADO SEDESE MG, 2019).

Com o novo governo que tomou posse no estado de Minas Gerais em 2019, houve uma reforma administrativa que modificou os grupos de trabalho a nível estadual. Assim, o COMITRATE estava sendo reestruturado (ENTREVISTADO SEDESE MG, 2019). A expectativa do governo do estado de Minas Gerais para os próximos anos consiste em reativar o Comitê, mapear órgãos governamentais e da sociedade civil e conseguir, no prazo médio de três anos, “estabelecer um fluxo, um plano estadual mesmo de como vai ser feito o atendimento aos migrantes” (ENTREVISTADO SEDESE MG, 2019).

Na visão do entrevistado ACNUR (2019) “falta ao estado de Minas Gerais certo cosmopolitismo, no sentido de que esse caldo de diversidade que o tema da migração e refúgio trazem fariam muito bem ao estado”. O entrevistado do Serviço Jesuíta à Migrantes e Refugiados (SJMR) corrobora desta visão dizendo que o estado de Minas Gerais é conhecido por certo perfil conservador e fechado ao novo (ENTREVISTADO SJMR, 2019).

Para Strang *et al.* (2019), alguns aspectos do acolhimento de refugiados podem ser planejados pela Administração Pública. O poder público deve incidir de forma importante, garantindo acesso à saúde, educação, assistência social, mercado de trabalho e moradia, áreas amplamente conhecidas como críticas para o processo de integração. Já para Penninx (2005), as políticas nacionais de acolhimento e integração deveriam definir estruturas e regras e prestar apoio as comunidades locais. Mas são as autoridades locais que deveriam receber mais recursos, instrumentos e espaços, pois são elas que operacionalizam de fato todo o processo de acolhimento e integração. Na visão do autor, não basta ter uma visão completa do processo de integração para implementar políticas eficazes, é preciso dar suporte as essas políticas.

Se no âmbito estadual tem-se uma ausência de ações voltadas para essa temática, no nível municipal a situação não é muito distinta. Até meados dos anos 2000, as ações para o migrante não diferenciavam os migrantes de outras cidades, dos de outros países. Em 2005 houve a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil e isso se refletiu posteriormente, em 2008, em uma portaria da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), que municipalizou o atendimento ao público migrante. Em 31 de março de 2014, a Prefeitura de Belo Horizonte publicou o Decreto nº 15.517 que trazia a 1ª Conferência Municipal de Migrações e Refúgio (realizada em 28 de março de 2014) como uma preparação para a Conferência Nacional de Migrações e Refúgio – COMIGRAR (PBH, 2014).

Em 2019, a Portaria SEDESE nº 04 revogou a portaria nº 001 tendo em vista a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que orientou que o atendimento ao migrante se constituía em objeto de intervenção da Proteção Social Especial (BRASIL, 2004; ENTREVISTADO PBH, 2019). A política municipal de Belo Horizonte voltada ao público migrante vulnerável e refugiado não avançou nos últimos anos. A política não faz distinção entre o público migrante, de forma que não consegue definir ações específicas de atendimento aos grupos oriundos de outros países.

Se a nível municipal (assim como estadual) não há um movimento de proteção e acolhimento institucional da população migrante e refugiada (como leis, regulamentos ou espaços físicos de acolhimento), na prática a acolhida de venezuelanos também tem sido caótica. O entrevistado PBH (2019) apontou que a tentativa de parceria costurada com o Governo Federal, dentro da perspectiva da Operação Acolhida, tem sido insuficiente e que “ocorreram poucas conversas, sendo a proposta federal de, tão somente, oferecer R\$ 400,00 por pessoa por um período de três meses (ENTREVISTADO PBH, 2019). O entrevistado reconhece a importância da construção de um projeto de vida com imigrantes e suas famílias e essa construção não é de um dia para o outro, reforçando que há uma irresponsabilidade do Governo Federal em acreditar que a interiorização e a ajuda de custo de R\$ 400,00 durante três meses seriam suficientes. Sobre a interiorização, ele diz de uma “lógica muito higienista de limpar a sua cidade e mandar para a cidade vizinha” (ENTREVISTADO PBH, 2019).

O entrevistado PBH relatou ainda que tem sido surpreendido com interiorizações feitas em cima da hora (relatou um episódio em que recebeu um telefonema de manhã informando que um avião com determinado número de venezuelanos iria chegar naquele mesmo dia à tarde). As reuniões com representantes do Comitê Federal têm sido descritas como encontros com forte carga emocional, mas pouca concretude nas propostas.

Para o entrevistado da Operação Acolhida (2019) “na integração, o migrante venezuelano é acompanhado por um serviço de assistência local da região [...] o que eu tenho observado é que a maior parte dos casos de interiorização são casos de sucesso (ENTREVISTADO OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2019). Ele relata que as conversas com os municípios estão acontecendo, e existe um acompanhamento dos venezuelanos em suas comunidades locais. Porém, esse apoio federal não foi relatado pelo entrevistado da PBH.

O entrevistado da PBH coloca uma série de dificuldades enfrentadas para superar os desafios da atenção aos migrantes e refugiados na cidade como a falta de recursos. Contudo, tem havido conversas e articulação com outros atores, como ACNUR e o Serviço Jesuíta à Migrantes e Refugiados (SJMR), para tentar prover a atenção e proteção necessária ao grupo

de venezuelanos que tem chegado à cidade. Novamente, no âmbito local, à ausência de respostas do poder público soma-se a presença das entidades da sociedade civil. Entretanto, as redes de apoio também reportam que sempre estão do limite da sua capacidade de atendimento e precisam acelerar o processo de integração de venezuelanos para receber novos grupos.

Hoje, em relação à PBH e ao estado através da Sedese, tem uma receptividade na fala, tem um recado que é: queremos apoiar sim, não temos recursos, mas estamos à disposição para capacitar as nossas redes e entender o que se pode fazer com o recurso que se tem. Acho que essa é a melhor postura, e agora tem que ver de que forma isso se materializa (ENTREVISTADO ACNUR, 2019).

Portanto, tem-se a nível estadual e municipal uma ausência quase absoluta de uma agenda voltada para o acolhimento de imigrantes, e uma presença mais significativa das entidades da sociedade civil no processo de acolhimento dos venezuelanos, induzida, em parte, pelo ACNUR. Essa agência tem uma tradição de buscar organizações locais para serem suas agências implementadoras, buscando ampliar sua legitimidade e aprimorar suas competências por meio das ONGs, que possuem um conhecimento maior da realidade local (JUBILUT, 2005; PERIN, 2014).

Em Minas Gerais, conforme o entrevistado do ACNUR, a organização ainda não financia nenhum tipo de projeto diretamente, mas o parceiro que atualmente trabalha de maneira mais próxima é o Serviço Jesuíta à Migrantes e Refugiados (SJMR), uma relação nova que teve início no segundo semestre de 2018. As duas organizações estão costurando uma parceria formal, um contrato que está sendo discutido há vários meses, nos moldes do que a Cáritas hoje executa em outras partes do país, com a oferta de serviços ao público migrante e refugiado, tais como centros de referência para atendimento à refugiados e migrantes que preste apoio psicossocial, orientação jurídica e algumas modalidades de apoio financeiro (bolsas de subsistência para casos mais vulneráveis e apoios menores como custeio de transporte para ir a entrevistas de emprego ou aulas de português) (ENTREVISTADO ACNUR, 2019). É interessante notar que, mesmo com tanta robustez em termos de orçamento, presença e influência política; as ações do ACNUR direcionadas à integração de venezuelanos em Belo Horizonte foram tímidas em 2019.

O SJMR é uma instituição da Companhia de Jesus, uma ordem religiosa católica, que abriu seu primeiro escritório no Brasil em 2003 com o trabalho de reassentamento de refugiados. Em 2013 abriu o escritório em Belo Horizonte para acolher haitianos (antigo ZAMNI), e com o agravamento da crise na Venezuela, abriu escritórios em Boa Vista (RR) e

em Manaus (AM) em 2018 (ENTREVISTADO ACNUR, 2019; ENTREVISTADO SJMR, 2019). O SJMR possui um programa nacional chamado Acolhe Brasil voltado especificamente para venezuelanos interiorizados. Em Minas Gerais o programa ganhou o nome de Acolhe Minas e sua articulação se iniciou em setembro de 2018. O programa Acolhe Minas, pensado e organizado conjuntamente com o ACNUR, se articula com diversos atores da sociedade civil como a PUC Minas e a Arquidiocese de Belo Horizonte (SJMR, 2019).

Até 2019, o SJMR possuía duas casas para abrigamento em Belo Horizonte, e dividia o atendimento a migrantes e refugiados em cinco eixos de atuação: proteção (documental, jurídica e social como regularização migratória, orientações jurídicas e socioassistenciais); meios de vida (projetos que envolvem a subsistência dos migrantes e refugiados como economia solidária, inserção no mercado de trabalho formal, capacitações); integração (aprendizado da língua portuguesa e da cultura brasileira, e integração na sociedade mineira como idas ao teatro, espaços públicos, museus, para conhecer a cidade); incidência (atua e incide politicamente no desenvolvimento de políticas e projetos via COMITRATE, por exemplo); e pastoral (desenvolvimento da espiritualidade) (ENTREVISTADO SJMR, 2019).

Além de desenvolver diretamente o serviço de acolhimento em abrigos, o SJMR também provoca outras redes para o acolhimento dos venezuelanos, como foi o caso da Casa Chico do Vale, localizada também em Belo Horizonte. Trata-se de um espaço filantrópico dedicado a acolher pessoas em situação de vulnerabilidade, e que também tem acolhido venezuelanos em Belo Horizonte. A casa já recebeu entre 150 e 180 pessoas até outubro de 2019, acolhendo em torno de 36 pessoas por vez. O projeto fornece apoio por um período de três meses com: acolhida (questões emergenciais como alimentação, roupas e banho), emprego (encaminhando para entrevistas) e moradia (doando itens básicos para nova moradia como fogão e cama). A casa sobrevive de um bazar montado com roupas doadas e de doações diversas, seja dinheiro ou outros itens como mobília (ENTREVISTADO CHICO DO VALE, 2019).

Em relação aos desafios enfrentados pela rede de atores envolvidos no processo de acolhida e integração dos imigrantes e refugiados, tem-se, de forma reiterada, a questão da ausência de recursos. Tal questão permeou a fala dos atores institucionais, conforme apontado pelos entrevistados da SEDESE MG, da PBH e do ACNUR. Também foi pontuada nas falas das redes de apoio, que sempre estão do limite da sua capacidade de atendimento e precisam acelerar o processo de integração de venezuelanos para receber novos grupos. Assim, observa-se que os venezuelanos enfrentam uma série de dificuldades quando chegam à Belo

Horizonte como falta de espaços institucionais de acolhida, baixa proteção legal institucional local, redes de apoio sempre cheias e com poucos recursos e um período curto (três meses) para que se tornem independentes (dentro deste período, os venezuelanos precisam encontrar emprego, casa para alugar, creches, escolas, dentre outros).

Têm-se, portanto, atores que vem se articulando para receber venezuelanos na cidade de Belo Horizonte, mas sem uma participação significativa do poder público local, e sem um apoio da esfera federal. Como aponta o entrevistado da PBH e o entrevistado da SJMR, tem havido parcerias (não formais) entre a Prefeitura de Belo Horizonte e o Serviço Jesuíta. Em alguns momentos, o SJMR encaminha os migrantes e refugiados para algum aparelho do Estado (como serviços de saúde e assistenciais), e outras vezes é a PBH quem faz encaminhamentos para o SJMR, como por exemplo, quando algum migrante e refugiado que está sendo atendido pela prefeitura precisa de um tradutor. Assim, esses dois atores trocam informações e expertises, mas as ações se encontram ainda pouco consistentes, nada sistemáticas, pontuais e muito embasadas em relações pessoais, com pouca institucionalidade.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar o acolhimento de migrantes e refugiados no Brasil, e mais especificamente em Belo Horizonte, no ano de 2019, o artigo propôs iniciar a análise por meio do objetivo específico dentro de uma perspectiva federal. A análise da resposta brasileira ao processo de acolhimento de venezuelanos permite identificar o que Zuzarte e Moulin (2018) afirmam de uma política que se transforma em polícia, numa tentativa de controle do fluxo migratório.

A acolhida brasileira a nível federal tem sido feita por uma rede de organizações e instituições que se articulam no que foi chamado de Operação Acolhida. Porém, a condução da Operação Acolhida segue uma lógica militar de controle, com o foco na segurança pública. As formas de controle, que podem ser desde a documentação exigida e entraves burocráticos até o próprio envolvimento das forças de segurança nacional, servem a um propósito estatal que se guia por meio dos variados tipos de arranjos institucionais. Assim, os imigrantes e refugiados vão caminhando nessa linha entre a política e a polícia (ZUZARTE; MOULIN, 2018).

Observa-se que a resposta federal tem sido centrada em um acolhimento emergencial numa perspectiva muito mais securitizada e no sentido de uma tentativa de controle do fluxo migratório, do que propriamente numa resposta humanitária. O ordenamento de fronteira

como um “bloqueio interno no Brasil” conforme apontado pelo entrevistado, e o processo de interiorização revelam essa característica da resposta. O entrevistado ACNUR (2019) também aponta essa questão onde diz que “o Exército Brasileiro está cada vez mais à frente da resposta do governo, no processo de tomada de decisões da Operação Acolhida”, onde antes atuava mais fortemente a Casa Civil, demonstrando como a nova fase da operação se caracterizou por um maior protagonismo das Forças Armadas.

Entretanto, importante mencionar que a interiorização muitas vezes traz alívio aos venezuelanos, mas ao mesmo tempo também traz expectativas que se frustram diante do abandono quando chegam a um novo local e percebem que estão por sua conta, sem um acolhimento institucional.

O processo de interiorização tem paralelo ao que Hamid (2012) e Facundo (2014) apontam como estratégia de dispersão territorial. Essa estratégia de dispersar os venezuelanos pelo país pode trazer o caráter de tentativa de gerenciamento, mais uma vez, desse fluxo. A preservação da identidade nacional e o medo que a temática da migração e refúgio trazem à uma população exposta a discursos cada vez mais nacionalistas, como pontua Milesi (2003), legitimam uma escolha que separa os grupos, evitando a formação de guetos.

A interiorização causa também uma espécie de “esvaziamento” do problema. Ela vai “diluindo” as pessoas por todo o vasto território nacional, assim, o problema passa a não existir com tanta pungência como nos espaços onde os venezuelanos se encontravam concentrados, já que agora eles estão dispersos pelo país. A dispersão dessas pessoas pelo país segue sem uma tratativa mais ampla no sentido de proteção social e integração efetiva dessas pessoas em suas novas localidades.

Tem-se, portanto, a estratégia de interiorização realizada com o sentido de “esvaziar” ou “diluir” os venezuelanos, e suas várias demandas, pelos municípios brasileiros. Observa-se um investimento no acolhimento emergencial e um esforço no controle migratório, deixando de lado políticas de integração mais amplas e que envolvam todos os entes federados. A interiorização pode se mostrar como uma boa oportunidade de recomeço, sem, no entanto, a participação do Estado Brasileiro em momento posterior. O Governo Federal desenvolveu um aparato governamental a fim de realizar uma acolhida emergencial, mas não se preocupou com uma articulação e desenvolvimento de políticas de integração mais amplas e integradas.

O artigo propôs ainda a análise da acolhida venezuelana por meio dos objetivos específicos dentro de uma perspectiva estadual e municipal/local. Observa-se, nesse processo, a falta de articulação entre os entes federados e ausência da participação do Estado no acolhimento local. Não existem políticas públicas em Minas Gerais ou em Belo Horizonte

para a promoção do acolhimento e proteção dessa população. Esse papel é delegado a atores não governamentais como entidades religiosas e de filantropia.

Penninx (2005) nos lembra que é importante, diante de diretivas e regras nacionais claras, um esforço de investimento nas autoridades locais que é quem fica com a responsabilidade de acolhimento e inserção dos recém-chegados. Nesta pesquisa não foi observado amparo e auxílio ao município de Belo Horizonte para o acolhimento dos venezuelanos, nem mesmo uma direção mais ampla do Estado nacional dentro de uma política holística e integrada. A prefeitura de Belo Horizonte relata descaso e omissão do Governo Federal no sentido de suportar o processo de integração de venezuelanos em Belo Horizonte, relatando ainda falta de capacidade institucional para lidar com a situação.

Retoma-se, portanto, a pergunta problema deste artigo: como foi o acolhimento dos primeiros grupos de venezuelanos interiorizados em Belo Horizonte, em 2019? Observou-se, ao longo da pesquisa, que os venezuelanos chegam ao país ancorados numa perspectiva de controle fronteiriço e de segurança nacional. Apesar de terem proteção por meio de leis federais (como a Lei de Migração e de Refúgio ou a própria Constituição Federal) que garantem vários direitos à estrangeiros residentes no país, depois de acolhidos na fronteira, os venezuelanos são interiorizados para municípios que enfrentam seus próprios dilemas estruturais e orçamentários.

As entrevistas realizadas com os diversos atores nesse processo, fundamentais para entender todo o contexto de chegada dos venezuelanos, deixam claro que o papel de acolher é exercido por atores não governamentais como agências internacionais e instituições filantrópicas, que possuem seus próprios interesses e limitações. Assim, observou-se uma relativa proteção das pessoas em mobilidade no país por meio de Leis e arranjos institucionais (como a própria Operação Acolhida), mas uma dificuldade prática para integrar essas pessoas em suas comunidades de acolhida.

O acolhimento dessas pessoas e o apoio ao seu processo de integração não pode ser deixado a cargo exclusivamente de entidades da sociedade civil. O apoio aos refugiados e à população imigrante é estabelecido como direito, sustentado em tratativas e acordos internacionais, e como tal deve ser objeto de atenção do poder público. Esse cenário ainda é uma utopia no país, que trata como espetáculo o apoio aos venezuelanos, enquanto os abandona à própria sorte ou aos cuidados das organizações filantrópicas, sem envidar esforços para a efetividade de seu processo de integração.

Este artigo pontua ainda como oportunidade de pesquisas futuras, a articulação dos atores do poder público a nível federal e local, que se apresenta de forma recente e pouco

desenvolvida, e a continuidade das ações do poder público aqui apontadas, como o COMITRATE.

## VI. REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Refugiados**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em: 17 mar. 2019a.
- ACNUR. **Convenção de 1951**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>. Acesso em: 8 fev. 2019b.
- ACNUR; OIM. **Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em: 29 out. 2019.
- ANDRADE, J. H. F. **Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997)**. In: Refúgio no Brasil - Comentário à lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41 - 81.
- BARBOSA, R. F. Integrando imigrantes e refugiados: em busca de definições. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 24–43, 2018.
- BARICHELLO, S. E.; ARAUJO, L. E. B. DE. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, v. 12, n. 2, p. 63–76, 2014.
- BRASIL. **Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Ministério do desenvolvimento social e combate à Fome. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2020.
- BRASIL. **Resolução nº 126, de 02 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço**. 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>>. Acesso em: 18 mar. 2019
- BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil: 8a Reunião Comitê Federal de Assistência Emergencial**. Brasília. 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/operacao-acolhida/documentos/apresentacao-8a-reuniao-comite-federal-4-12-2018/view>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- BRASIL. **Lei no 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. 2018b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- FACUNDO, A. **Êxodos e Refúgios: colombianos e refugiados no sul e sudeste do Brasil**. 2014. 388 f. Tese. [Doutorado em Antropologia]. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2014.
- FIGUEIRA, R. R. Razões da xenofobia: ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenofóbica contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. In: **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp,

2018.

FRAZÃO, S. M. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de migrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, v. 10, n. 20, p. 1103-1128, 2017.

HADDAD, E. **The refugee in international society: between sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAMID, S. C. **(Des)integrando Refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil**. 2012. 326 f. Tese. [Doutorado em Antropologia Social]. Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2012.

JACOBSEN, K. The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries. **New Issues in Refugee Research**, n. 45, p. 1–42, 2001.

JUBILUT, L. L. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: **Refugiados**. Vila Velha/Espírito Santo: NUARES – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2005. p. 95–129.

KERBER, E. da C. **A superação do estatuto do estrangeiro sob a ótica dos direitos humanos: discutindo a legislação brasileira sobre migrações**. 2015. 55 f. Monografia. [Bacharelado em Direito]. Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande do Sul, 2015.

LAPA, R. C. C.; MENDES, V. A.; NASCIMENTO, L. S. DO. Acesso à saúde pelos migrantes forçados venezuelanos no Brasil: análise internacional jurídico-política do caso de Roraima. **Unisanta Law and Social Science**, v. 7, n. 3, p. 417–422, 2018.

MORAES, A. L. Z. de. A Formação da política imigratória brasileira: da colonização ao estado novo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. Especial, 2014.

MILESI, R. (ORG). **Refugiados: Realidade e Perspectivas**. Brasília: CSEM/IMDH: Edições Loyola, 2003.

MILESI, R.; COURY, P.; ROVERY, J. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Aedos**, v. 10, n. 22, p. 53–70, 2018.

MJ. **Processos de Reconhecimento da Condição de Refugiado**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

OLIVEIRA, A. T. R. de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.

PBH. **Decreto no 15.517, de 31 de março de 2014**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2014/1552/15517/decreto-n-15517-2014-dispoe-sobre-a-1a-conferencia-municipal-de-migracoes-e-refugio>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

PENNINX, R. Integration of migrants. Economic, social, cultural and political dimensions. In: M. MACURA, A. L. MACDONALD, W. H. (Ed.). **The new demographic regime: Population challenges and policy responses**. New York: United Nations, 2005. p. 137–151.

PERIN, V. “Um Campo de Refugiados sem Cercas”: Etnografia de um Aparato de Governo de Populações Refugiadas. **Horizontes Antropológicos**, v. 20, n. 41, p. 303–330, 2014.

RUSEISHVILI, S.; CARVALHO, R. C. DE; NOGUEIRA, M. F. S. Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas. In: **Migrações Venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 57–67.

SEDESE. **Comitrate**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/pagina/conselhos-e-comites/comitrate>>. Acesso em: 20 out. 2019.

SILVA, S. A. DA. Imigração recente na região norte: impactos e desafios às políticas públicas. In: **Impacto dos Fluxos imigratórios recentes no Brasil**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2017. p. 10–28.

SILVA, J. C. J. Uma política migratória reativa e inadequada - a migração venezuelana para o Brasil e a resolução N. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIG). In: **Migrações Sul-Sul**. Campinas: Unicamp, 2018. p. 637.

SJMR. **Serviço Jesuíta à Migrantes e Refugiados - Acolhe Brasil**. Disponível em: <<https://sjmrbrasil.org/>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

STRANG, A. et al. **Home Office Indicators of Integration framework 2019**. Brighton: 2019. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/home-office-indicators-of-integration-framework-2019>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

VENTURA, D. F. L. **La trampa: a política migratória dos Estados Unidos e a ascensão mundial da xenofobia**. [Entrevista]. Instituto de Relações Internacionais PUC-Rio, pronunciada dia 21 de março de 2017. Disponível em: <[www.iri.puc-rio.br/evento/la-trampa-a-politica-migratoria-dos-estados-unidos-e-a-ascensao-mundial-da-xenofobia/](http://www.iri.puc-rio.br/evento/la-trampa-a-politica-migratoria-dos-estados-unidos-e-a-ascensao-mundial-da-xenofobia/)>. Acesso em: 22 set. 2021.

ZUZARTE, A. **De Davi à Golias: Uma breve história do ACNUR**. 2018. Disponível em: <<https://www.cafehistoria.com.br/breve-historia-acnur/>>. Acesso em: 21 maio. 2019.

ZUZARTE, A.; MOULIN, C. Refugiados urbanos: política, polícia e resistência nas fronteiras da cidade. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 26, n. 53, p. 219–234, 2018.

Recebido em: junho/2020.

Aprovado em: setembro/2021.